

Mottaker
Offentlighet

Deres ref.:

Vår ref.: 2017/0497-113

Saksbehandler: Kristjan Ryste
Saksansvarlig: Gjermund Nese

Dato: 27.04.2018

Vedtak V2018-18 - offentlig versjon - Vipps AS - BankAxept AS/BankID Norge AS - konkurranseloven § 16 jf. § 20 - inngrep mot foretakssammenslutning - vilkår

- (1) Konkurransetilsynet viser til melding om foretakssammenslutning mottatt 16. januar 2018 ("meldingen") og tilsynets varsel 20. februar 2018 om at inngrep mot foretakssammenslutningen kan bli aktuelt. Videre vises det til øvrig skriftlig korrespondanse og annen kontakt i saken.
- (2) Konkurransetilsynet har kommet til at foretakssammenslutningen mellom Vipps AS ("Vipps"), BankAxept AS ("BAX") og BankID Norge AS ("BID") i betydelig grad vil hindre effektiv konkurranse i det nasjonale markedet for betalingsløsninger.
- (3) Melder har fremsatt forslag til avhjelpende tiltak. Konkurransetilsynet har funnet at de avhjelpende tiltakene vil avbøte de konkurransebegrensende virkningene som foretakssammenslutningen kan føre til. Konkurransetilsynet har på denne bakgrunn fattet vedtak om inngrep hvor foretakssammenslutningen tillates på vilkår, jf. konkurranseloven § 16 annet ledd, jf. § 20 fjerde ledd.¹

1 Innledning

1.1 Sakens bakgrunn

- (4) Saken gjelder fusjon mellom Vipps, BAX og BID, også omtalt som "partene".
- (5) Transaksjonen skal skje ved at Vipps og BAX først fusjonerer, med Vipps som det selskapsrettslig overtakende selskapet. Umiddelbart etter gjennomføringen av denne fusjonen skal BID og Vipps fusjoneres, med Vipps som det overtakende selskapet.²
- (6) Eierne av målselskapene skal fullt ut kompenseres med aksjer i Vipps.³ Ifølge transaksjonsavtalen fører verdsettelsen av hvert av de tre selskapene til at eierne av BAX kompenseres med 41,67 prosent av aksjene i det fusjonerte selskapet, og eierne av BID kompenseres med 11,54 prosent av aksjene i det fusjonerte selskapet.⁴

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

² Meldingen side 7-8.

³ Meldingen side 7.

⁴ Meldingen, bilag 2, side 4.

1.2 Konkurransetilsynets saksbehandling

- (7) Konkurransetilsynet har i anledning saken innhentet informasjon fra flere aktører i markedene som partene opererer i, herunder partene og et utvalg av deres kunder og konkurrenter. Tilsynet har også mottatt informasjon fra Hovedorganisasjonen Virke, NHO Reiseliv og Bits AS,⁵ avholdt telefonmøter med Finanstilsynet 30. januar 2018 og 23. april 2018, og møter med Visa 14. mars 2018 og med Mastercard 18. april 2018.
- (8) Partene har utover meldingen besvart pålegg fra Konkurransetilsynet om å gi opplysninger. Videre har det vært avholdt møter med partene 27. november 2017, 16. februar 2018 og 14. mars 2018. Det har også vært gjennomført telefonmøter mellom partene og tilsynet 9. januar 2018 og 7. mars 2018, samt videokonferanse 4. april 2018. I tillegg har det vært løpende kontakt mellom tilsynet og partenes advokater.
- (9) Partene fremsatte tilbud om avhjelpende tiltak i brev 6. april 2018. Konkurransetilsynet har foretatt en nærmere vurdering av de foreslåtte avhjelpende tiltakene, og forslaget til avhjelpende tiltak ble sendt på høring 11. april 2018 til kunder, konkurrenter og interesseorganisasjoner.⁶

1.3 Fristberegning

- (10) Konkurransetilsynet mottok melding om foretakssammenslutningen 16. januar 2018. Varsel om at inngrep kan bli aktuelt ble rettidig oversendt partene 20. februar 2018, jf. konkurranseloven § 20 annet ledd første punktum.
- (11) I henhold til konkurranseloven § 20 fjerde ledd første punktum må Konkurransetilsynet snarest mulig, og senest innen 70 virkedager fra meldingen ble mottatt, fatte vedtak som stadfester fremsatt forslag til avhjelpende tiltak fra melder, eller legge frem begrunnet forslag til forbudsvedtak.
- (12) Dersom melderne fremsetter forslag om avhjelpende tiltak senere enn 55 virkedager fra meldingen er mottatt, forlenges Konkurransetilsynets frist tilsvarende, jf. konkurranseloven § 20 fjerde ledd annet punktum.
- (13) Partene fremsatte forslag til avhjelpende tiltak 6. april 2018. Forslaget ble fremsatt innen fristen på 55 virkedager, og Konkurransetilsynets frist forlenges ikke.
- (14) Frist for vedtak som stadfester fremsatt forslag om avhjelpende tiltak fra melderne er 27. april 2018. Dette vedtaket er således fremsatt rettidig.

2 Partene i saken

2.1 Vipps AS

- (15) Tjenesten Vipps ble lansert av DNB Bank ASA ("DNB") i mai 2015, som en mobilapplikasjon for overføring av penger mellom venner, såkalt "vennebetaling" ("P2P"). I september 2017 ble Vipps skilt ut og tillagt et eget aksjeselskap, Vipps AS, med sikte på videreutvikling av nye løsninger for betaling.⁷
- (16) I forbindelse med at Vipps ble skilt ut som et eget selskap, ble konkurrenten mCASH ervervet og innfusjonert i Vipps AS, og Sparebank 1 Betaling AS,⁸ Balder Betaling AS,⁹ Eika Gruppen AS¹⁰ og Sparebanken Møre kom samtidig inn på eiersiden i selskapet.¹¹

⁵ Brev fra Hovedorganisasjonen Virke 31. januar 2018, brev fra NHO Reiseliv 5. februar 2018 og brev fra Bits AS 5. februar 2018 og 19. april 2018.

⁶ Høringsbrev av 11. april 2018 sendt til Cutters AS, Schibsted ePayment AS, Nets Danmark A/S, Norwegian Air Shuttle ASA, Euroline AB (Bambora), St1 Norge AS, Payr AS, XXL Sport og Villmark AS, Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), Buypass AS, Buypass Payment AS, Ikea AS, Elkjøp Norge AS, Visa Europe Services Inc., Trustly Group AB, Commfides Norge AS, Coop Norge Handel AS, McDonalds Norge AS, NHO Reiseliv, Mastercard Europe, NorgesGruppen ASA, Entur AS, Klarna AB, iZettle AB, Apple AB, Verifone Norway AS, Payex Norge AS, Hovedorganisasjonen Virke, Kolonial.no AS og Aera Payment & Identification AS.

⁷ Meldingen side 10.

⁸ Sparebank 1 Betaling AS inngår i Sparebank 1-alliansen.

⁹ Balder Betaling AS eies av 15 sparebanker i Frende-samarbeidet ("Frendebankene").

- (17) Vipps tilbyr i dag løsninger for mobilbetaling innen markedssegmentene P2P, betaling i fysisk butikk ("POS"), betaling til småbedrifter, lag og foreninger ("SMB"), betaling på internett ("nettbetaling"), betaling i mobilapplikasjoner ("in-app") og betaling via faktura.¹²
- (18) Vipps-applikasjonen har i dag over 2,8 millioner nedlastinger.¹³ Vipps har dermed et kundegrunnlag som utgjør omtrent 49 prosent av befolkningen i Norge.¹⁴
- (19) Vipps AS hadde en omsetning på 13,3 millioner kroner i 2017.¹⁵

2.2 BankAxept AS

- (20) BankAxept AS ble etablert som et eget aksjeselskap i april 2014. Før dette ble betalingssystemet og varemerket BankAxept forvaltet av Finans Norge.¹⁶ BAX eier og forvalter betalingssystemene og merkevarene BankAxept og BankAxess.¹⁷
- (21) BankAxept er det nasjonale betalingssystemet i Norge. Systemet prosesserer mer enn 1,6 milliarder betalingstransaksjoner i året, og benyttes ved om lag 8 av 10 kortbetalinger i POS.¹⁸
- (22) BankAxess er et system for nettbetaling.¹⁹ Systemet har i dag begrenset utbredelse, og benyttes kun ved mindre enn 0,5 prosent av betalinger på internett.²⁰
- (23) BAX er i ferd med å utvikle tjenester for kontaktløs NFC-betaling²¹ med mobil enhet.²² I tillegg utvikler BAX også den nye tjenesten BankAxept eBetaling ("eBetaling").²³ Dette er en konto-til-konto tjeneste for nettbetaling, men som også kan benyttes for mobilbetaling både i POS og i in-app.²⁴ Løsningen har vært i pilotdrift hos noen banker siden høsten 2016, men har foreløpig ikke blitt offentlig lansert, idet flere banker har vært avventende med å implementere løsningen i sine systemer.²⁵
- (24) BAX tilbyr også infrastruktur og prosess-systemer for innløser²⁶ og utstedere²⁷ av BankAxept betalingskort.²⁸
- (25) BAX hadde en omsetning på 78,1 millioner kroner i 2016.²⁹

¹⁰ Eika Gruppen AS eies av 76 norske banker.

¹¹ Meldingen side 10, og melding til Konkurransetilsynet 13. februar 2017 (sak 2017/0070).

¹² Meldingen side 27.

¹³ <https://www.vipps.no/> (12.04.2018)

¹⁴ Meldingen side 11.

¹⁵ Meldingen side 9.

¹⁶ Meldingen side 11.

¹⁷ Meldingen side 12.

¹⁸ Meldingen side 12.

¹⁹ Meldingen side 12.

²⁰ Meldingen side 51.

²¹ Near field communication, eller nærfeltkommunikasjon, er en trådløs radiobasert teknologi for kommunikasjon mellom to enheter, for eksempel en mobiltelefon og en betalingsterminal, over korte avstander. Både i kontaktløse kort og i de fleste smarttelefoner er det en liten radiosender som kommuniserer med betalingsterminalen, jf. meldingen side 12.

²² Meldingen side 12.

²³ Meldingen side 59, jf. bilag 13, side 5-6.

²⁴ Meldingen side 12, jf. bilag 13, side 4.

²⁵ Meldingen, bilag 13, side 6.

²⁶ Innløsning av betalingstransaksjoner er en finansiell tjeneste som i de fleste tilfeller tilbys av banker til brukersteder. 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.

²⁷ Utstedere er i de fleste tilfeller banker som tilbyr utstedelse av betalingsinstrument (f.eks. et betalingskort) til betalere (f.eks. kortholdere). Utstedelse er en finansiell tjeneste.

²⁸ Meldingen side 12.

²⁹ Meldingen side 9, tabell 2. I presentasjonen fra møtet med partene 27. november 2017, slide 6, estimeres omsetningen for 2017 til 300 millioner kroner.

2.3 BankID Norge AS

- (26) BankID Norge AS ble etablert i 2014 gjennom en virksomhetsoverdragelse fra BankID Norge IS som ble stiftet i 2008. BID eier varemerket og har ansvaret for drift, forvaltning, utvikling, kommunikasjon og salg av BankID.³⁰
- (27) BankID er en løsning for personlig elektronisk legitimasjon ved identifisering og signering på internett. Identifiseringsmekanismen tilbys både som BankID-sertifikat og BankID på mobil.³¹ Løsningen brukes primært for tilgang til banktjenester og elektronisk signering hos banker med virksomhet i Norge, og for identifisering ved tilgang til offentlige elektroniske tjenester gjennom ID-porten.³²
- (28) BankID oppfyller kravene til identifisering med sikkerhetsnivå 4, som er høyeste sikkerhetsnivå for elektronisk identifisering.³³ Førstegangsutstedelse av BankID til fysiske personer skal skje på grunnlag av fremlagt gyldig norsk pass, dokumenter likestilt med norsk pass, eller utenlandsk pass.³⁴
- (29) Ved bruk av BankID trenger ikke brukeren å møte opp personlig for å identifisere seg selv eller signere dokumenter. Ved å bruke fødselsnummer, engangskode og et personlig passord får brukeren gjennom autentiseringen tilgang til informasjon og tjenester, samt tilgang til elektronisk signering av dokumenter.³⁵
- (30) Videre er BID i ferd med å utvikle xID, som er en identifiseringsløsning med sikkerhetsnivå 2.³⁶ BID jobber også med å utvikle en løsning som oppfyller kravene til sterk kundeautentisering ("SCA") etter EUs reviderte betalingstjenestedirektiv³⁷ ("PSD2").³⁸
- (31) BankID har 3,8 millioner unike brukere, og i 2017 var det forventet at over 600 millioner identifiseringer ville skje med BankID.³⁹
- (32) BID hadde en omsetning på 113,3 millioner kroner i 2016.⁴⁰

2.4 Eierandeler i hvert av selskapene før fusjonen

2.4.1 Vipps

- (33) Tabell 1 viser eierandelene til de fem største eierne i Vipps for transaksjonen.⁴¹

Tabell 1 Eierandeler til de fem største eierne i Vipps for transaksjonen

DNB	51,48 %
Sparebank 1 Betaling AS (Sparebank 1-alliansen)	24,75 %

³⁰ Meldingen side 13.

³¹ Meldingen side 30.

³² Meldingen side 14.

³³ For en nærmere beskrivelse av de ulike sikkerhetsnivåene, se avsnitt (90) flg. nedenfor.

³⁴ Meldingen side 24.

³⁵ Meldingen, bilag 16, side 3.

³⁶ Meldingen side 30.

³⁷ Europaparlaments- og Rådsdirektiv (EU) 2015/2366 om betalingstjenester i det indre marked om endring av direktiv 2002/65/EF, 2013/36/EU og 2009/110/EF og forordning (EU) nr. 1093/2010, og oppheving av direktiv 2007/64/EF. Det er ikke klart når det reviderte betalingsdirektivet vil tre i kraft i Norge, men det antas at dette vil kunne skje i løpet av 2018 eller tidlig 2019, jf. meldingen, side 22 punkt 4.

³⁸ Meldingen, bilag 16, side 18.

³⁹ Meldingen side 14.

⁴⁰ Meldingen side 9, tabell 2. I meldingen side 16 estimeres omsetning for 2017 til 130 millioner kroner, jf. også presentasjonen fra møtet med partene 27. november 2017, slide 6.

⁴¹ Meldingen side 10, jf. bilag 5 side 3.

Balder Betaling AS (Frendebankene)	11,88 %
Eika Gruppen AS (Eikagruppen)	10,01 %
Sparebanken Møre AS	1,00 %

- (34) Som det fremgår av Tabell 1 er DNB største eier i Vipps, med en eierandel på 51,48 prosent. Deretter følger Sparebank 1 Betaling AS med en eierandel på 24,75 prosent, Balder Betaling AS (11,88 prosent), Eika Gruppen AS (10,01 prosent) og Sparebanken Møre AS (1,00 prosent).
- (35) De resterende 0,88 prosent av aksjene i Vipps eies av nøkkelansatte i selskapet, gjennom holdingselskapet Mobilbetaling Invest AS.⁴²

2.4.2 BAX

- (36) BAX eies i dag av 39 aksjonærer.⁴³
- (37) Tabell 2 viser eierandelene til de fem største eierne i BAX før transaksjonen.⁴⁴

Tabell 2 Eierandeler til de fem største eierne i BAX før transaksjonen

DNB	37,78 %
Sparebank 1 Asept AS (Sparebank 1-alliansen)	19,22 %
Nordea Bank AB (publ.) filial Norge ("Nordea")	12,61 %
Eika Gruppen AS (Eikagruppen)	6,44 %
Danske Bank AS	3,89 %

- (38) Som det fremgår av Tabell 2 er DNB største eier i BAX, med en eierandel på 37,78 prosent. Deretter følger Sparebank 1 Asept AS med en eierandel på 19,22 prosent, Nordea (12,61 prosent), Eika Gruppen AS (6,44 prosent) og Danske Bank AS (3,89 prosent).
- (39) Sparebanken Møre er den sjette største eieren i BAX med 1,28 prosent av aksjene.
- (40) Bankene som eier Vipps eier til sammen 75,59 prosent av aksjene i BAX.⁴⁵

2.4.3 BID

- (41) BID eies i dag av 105 banker med virksomhet i Norge.⁴⁶
- (42) Tabell 3 viser eierandelene til de fem største eierne i BID før transaksjonen.⁴⁷

Tabell 3 Eierandeler til de fem største eierne i BID før transaksjonen

DNB	34,33 %
Sparebank 1 ID AS (Sparebank 1-alliansen)	20,25 %
Nordea	11,83 %

⁴² Meldingen side 10, jf. bilag 5 side 3.

⁴³ Meldingen side 11, jf. side 13. Sparebank 1-alliansen og Eikagruppen har samlet sine eierskap i henholdsvis Sparebank 1 Asept AS og Eika Gruppen AS. Antallet eierbanker er derfor reelt sett høyere, likt som for BID.

⁴⁴ Meldingen side 12, jf. bilag 5.

⁴⁵ Regnet ut med utgangspunkt i opplysninger gitt i meldingen, bilag 5, side 2. Bankene i Eikagruppen har både direkte eierskap og indirekte eierskap via Eika Gruppen AS.

⁴⁶ Meldingen side 13, jf. bilag 5. Sparebank 1-alliansen har samlet sitt eierskap i holdingselskapet Sparebank 1 ID AS.

⁴⁷ Meldingen side 13, jf. bilag 5.

Danske Bank	3,85 %
Sparebanken Vest	2,92 %

- (43) Som det fremgår av Tabell 3 er DNB største eier i Vipps, med en eierandel på 34,33 prosent. Deretter følger Sparebank 1 ID AS (Sparebank 1-alliansen) med en eierandel på 20,25 prosent, Nordea (11,83 prosent), Danske Bank (3,85 prosent) og Sparebanken Vest (2,92 prosent).
- (44) Sparebanken Møre er den sjette største eieren i BID med 1,09 prosent av aksjene, og Eika Kreditbank AS (Eikagruppen) den syvende største med 0,34 prosent av aksjene.
- (45) Bankene som eier Vipps eier til sammen 75,76 prosent av BID.⁴⁸

2.5 Eier- og selskapsstruktur i Vipps etter fusjonen

- (46) Saken gjelder foretakssammenslutningen mellom Vipps, BAX og BID. Vipps skal være det overtakende selskapet, og de to målselskapene skal innfusjoneres i Vipps i sine helheter.⁴⁹
- (47) Som nevnt ovenfor i kapittel 1.1, skal eierne av målselskapene fullt ut kompenseres med aksjer i Vipps.⁵⁰ Ifølge transaksjonsavtalen fører verdsettelsen av hvert av de tre selskapene til at eierne av BAX kompenseres med 41,67 prosent av aksjene i det fusjonerte selskapet, og eierne av BID kompenseres med 11,54 prosent av aksjene i det fusjonerte selskapet.⁵¹
- (48) Tabell 4 viser eierandelene til de fem største eierne i Vipps etter transaksjonen.

Tabell 4 Eierandeler til de fem største eierne i Vipps etter transaksjonen

DNB	43,79 %
Sparebank 1-alliansen ⁵²	21,93 %
Frendebankene ⁵³	10,42 %
Eikagruppen ⁵⁴	9,96 %
Nordea	6,62 %

- (49) Som det fremgår av Tabell 4 vil DNB være største eier i Vipps etter transaksjonen, med en eierandel på 43,79 prosent. Deretter følger Sparebank 1-alliansen med en eierandel på 21,93 prosent, Frendebankene (10,42 prosent), Eikagruppen (9,96 prosent) og Nordea (6,62 prosent).
- (50) Eierne i Vipps før transaksjonen vil etter transaksjonen eie til sammen 87,06 prosent av det sammenslåtte selskapet.⁵⁵

3 Rettslig utgangspunkt

3.1 Melding av foretakssammenslutninger

- (51) Etter konkurranseloven § 18 første ledd skal partene i en fusjon etter konkurranseloven § 17 første ledd bokstav a, eller den eller de som samlet eller hver for seg varig overtar kontroll etter § 17 første ledd bokstav b, informere Konkurransetilsynet om foretakssammenslutningen ved en melding.

⁴⁸ Regnet ut med utgangspunkt i opplysninger gitt i meldingen, bilag 5, side 1. Bankene i Eikagruppen har både direkte eierskap og indirekte eierskap via Eika Kreditbank AS

⁴⁹ Meldingen side 7-8.

⁵⁰ Meldingen side 7.

⁵¹ Transaksjonsavtalen side 4.

⁵² Dette omfatter eierskapet gjennom Sparebank 1 Betaling AS, Sparebank 1 Asept AS og Sparebank 1 ID AS.

⁵³ Se fotnote 9 ovenfor.

⁵⁴ Dette omfatter både direkte og indirekte eierskap for bankene i Eikagruppen.

⁵⁵ Regnet ut med utgangspunkt i opplysninger gitt i meldingen, bilag 6.

- (52) Plikten til å melde en foretakssammenslutning etter konkurranseloven § 18 første ledd gjelder likevel ikke dersom de involverte foretakene har en samlet årlig omsetning i Norge under en milliard kroner, eller dersom bare ett av de involverte foretakene har en årlig omsetning i Norge over 100 millioner kroner, jf. konkurranseloven § 18 andre ledd. Dette er ikke tilfelle i herværende sak.

3.2 Forholdet til konkurransereglene i EU og EØS

- (53) EØS-avtalen artikkel 57 fastsetter regler for kompetansefordeling mellom Europakommisjonen (Kommisjonen), EFTAs overvåkningsorgan og nasjonale konkurransemyndigheter. Konkurransetilsynet har bare kompetanse til å føre tilsyn med foretakssammenslutninger som ikke er av EU- eller EFTA-dimensjon. Hvorvidt en foretakssammenslutning har EU- eller EFTA-dimensjon, avhenger av om de berørte foretak har en omsetning som overstiger terskelverdiene i artikkel 1 nr. 2 eller nr. 3 i rådsforordning 139/2004/EF (fusjonsforordningen) i henholdsvis EU eller EØS EFTA-statene, jf. §§ 12 og 13 i forskrift av 21. desember 2011 om gjennomføring av konkurransereglene i EØS-avtalen mv.
- (54) Terskelverdiene for at sammenslutningen skal kunne regnes for å ha EU- eller EFTA-dimensjon er ikke oppfylt.

3.3 Vilkårene for inngrep

3.3.1 Generelt

- (55) Etter konkurranseloven § 16 første ledd skal Konkurransetilsynet forby en foretakssammenslutning dersom tilsynet finner at den i betydelig grad vil hindre effektiv konkurranse, særlig som et resultat av at en dominerende stilling skapes eller styrkes.
- (56) Dersom Konkurransetilsynet finner at avhjelpende tiltak foreslått av melderne vil avbøte de konkurransebegrensende virkningene som foretakssammenslutningen kan føre til, skal tilsynet fatte vedtak om inngrep hvor foretakssammenslutningen tillates på disse vilkår, jf. konkurranseloven § 16 annet ledd. Bestemmelsen innebærer en redusert utredningsplikt for tilsynet der vedtak fattes etter denne bestemmelsen.⁵⁶

3.3.2 Foretakssammenslutning

- (57) For at Konkurransetilsynet skal kunne gripe inn mot ervervet, må det foreligge en foretakssammenslutning, jf. konkurranseloven § 17. Etter § 17 første ledd bokstav a, foreligger det en foretakssammenslutning dersom to eller flere tidligere uavhengige foretak fusjonerer.
- (58) Transaksjonen skal skje ved at Vipps og BAX fusjonerer, med Vipps som det selskapsrettslig overtakende selskapet. Umiddelbart etter gjennomføringen av denne fusjonen skal BID og Vipps fusjoneres, med Vipps som det overtakende selskapet.⁵⁷
- (59) Eierne av målselskapene skal fullt ut kompenseres med aksjer i Vipps.⁵⁸
- (60) BAX og BID skal innfusjoneres i Vipps og transaksjonen innebærer derfor fusjoner mellom to eller flere tidligere uavhengige foretak. Det foreligger således en foretakssammenslutning i konkurranselovens forstand, jf. konkurranseloven § 16 første ledd, jf. § 17 første ledd bokstav a.

3.3.3 Konkurransbegrensningskriteriet – i betydelig grad hindre effektiv konkurranse

- (61) Konkurransetilsynet skal forby en foretakssammenslutning som i betydelig grad vil hindre effektiv konkurranse, særlig som et resultat av at en dominerende stilling skapes eller styrkes, jf. konkurranseloven § 16 første ledd.⁵⁹

⁵⁶ Prop. 75 L (2012-2013) Endringer i konkurranseloven, side 144.

⁵⁷ Meldingen side 7-8.

⁵⁸ Meldingen side 7.

⁵⁹ Prop. 37 L (2016-2016) kapittel 7.2 jf. NOU 2012:7 kapittel 8, jf. også rådsforordning (EF) nr. 139/2004 (fusjonsforordningen) artikkel 2 nr. 3.

- (62) Dersom en foretakssammenslutning i utgangspunktet medfører en slik betydelig negativ effekt på konkurransen, kan det likevel foreligge omstendigheter som kan motvirke de negative effektene. For eksempel vil kjøpermakt og/eller potensiell konkurranse kunne begrense de fusjonerende virksomhetenes mulighet og insentiv til å utøve økt markedsrett som følge av foretakssammenslutningen. Enkelte foretakssammenslutninger kan også medføre effektivitetsgevinster som vil oppveie et eventuelt tap kundene påføres ved redusert konkurranse. Der slike effektivitetsgevinster kommer kundene til gode og dette kan dokumenteres, vil ervervet ikke kunne anses å hindre effektiv konkurranse i betydelig grad.⁶⁰
- (63) Spørsmålet om foretakssammenslutningen i betydelig grad vil hindre effektiv konkurranse behandles i kapittel 7 nedenfor.

4 Om markedet

4.1 Innledning

- (64) Saken omhandler betalingsløsninger, betalingssystemer og ID- og signaturtjenester. Ulike betalingsløsninger benytter betalingssystemer, som underliggende infrastruktur, og ID- og signaturtjenester som innsatsfaktorer.
- (65) Foretakssammenslutningen innebærer at betalingsløsningen Vipps fusjonerer med BAX og BID. BAX har sin hovedvirksomhet innen betalingssystemer, mens BID har sin hovedvirksomhet innen ID- og signaturtjenester. Betalingssystemet BankAxept og BID sin ID- og signaturtjeneste BankID kan benyttes som innsatsfaktorer i ulike betalingsløsninger.
- (66) Vipps, BAX og BID er aktive innen i henholdsvis betalingsløsninger, betalingssystemer og ID- og signaturtjenester, og Konkurransetilsynet vil i det følgende gi en beskrivelse av disse tjenestene.

4.2 Betalingsløsninger

- (67) Vipps har sin hovedvirksomhet innen betalingsløsninger. En betalingsløsning er den løsningen betaler ("sluttbruker")⁶¹ og betalingsmottaker ("brukersted")⁶² anvender i en betalingssituasjon, for eksempel ved kortbetaling, mobilbetaling og nettbetaling med flere. Sluttbruker og brukersted kan ha preferanser for ulike betalingsløsninger, basert på for eksempel brukervennlighet, tilgjengelighet, pris, fordeler ved bruk og sikkerhet.
- (68) Markedet for betalingsløsninger kan deles i segmentene P2P, SMB, POS, nettbetaling/in-app og faktura.⁶³ Bakgrunnen for en slik segmentering er at det enkelte brukersted vil ha ulike preferanser for løsninger avhengig av hvilket av disse segmentene vedkommende brukersted har virksomhet.
- (69) De mest anvendte betalingsløsningene i POS i Norge i dag er kort og kontanter. Mobilbetaling i POS er lite utbredt i Norge. En mulig forklaring er at mobilbetaling bare har vært tilgjengelig med internasjonale betalingskortsystemer som underliggende betalingsinfrastruktur, hvilket innebærer relativt høye transaksjonspriser for brukerstedene.⁶⁴
- (70) Vipps er i dag den mest utbredte mobilbetalingsløsningen i Norge. Vipps-applikasjonen har i dag 2,8 millioner nedlastinger,⁶⁵ og et kundegrunnlag som utgjør nær halvparten av befolkningen i Norge.⁶⁶ Vipps tilbyr løsninger for betaling innen alle segmentene nevnt i avsnitt (68), og benytter i dag Visa og Mastercard som underliggende betalingssystem, idet

⁶⁰ Prop. 37 L (2016-2016) kapittel 7.2 jf. NOU 2012:7 kapittel 8, jf. rådsforordning (EF) nr. 139/2004 (fusjonsforordningen) artikkel 2 nr. 1 b) jf. nr. 2, jf. fortalet avsnitt 29 og Kommisjonens retningslinjer for horisontale foretakssammenslutninger 2004/C 31/03, avsnitt 76 ff.

⁶¹ Med "sluttbruker" menes den som iverksetter en betaling for en vare eller tjeneste.

⁶² Med "brukersted" menes det stedet sluttbrukeren benytter seg av den aktuelle betalingsløsningen, for eksempel i en fysisk butikk (POS) eller i en nettbutikk.

⁶³ Meldingen side 38-39.

⁶⁴ Meldingen side 28.

⁶⁵ <https://www.vipps.no/> (12.04.2018).

⁶⁶ Meldingen side 11.

BAX til nå ikke har levert systemer som er kompatible med betalingsløsninger på mobil.⁶⁷ Partene opplyser i meldingen at BAX nå har utviklet eller er i ferd med å utvikle en løsning for betaling med mobil enhet.⁶⁸

- (71) Mastercard har lansert sin mobillommebokløsning Masterpass. Denne er kompatibel med virtuelle kort utstedt av Eika-banker, Resurs Bank og Sparebank 1-banker, men bare med internasjonale kortinfrastrukturer.⁶⁹ Masterpass er ikke tilgjengelig for betaling via BankAxept-infrastrukturen. Løsningen kan benyttes in-app og i nettbetaling.
- (72) I andre land tilbys mobile betalingsløsninger av store internasjonale aktører som Apple (Apple Pay), Google (Google Pay), Facebook (Facebook Pay) og Amazon (Amazon Pay) med flere. Flere av disse er aktive i Sverige og Danmark, men er ikke etablert i Norge.⁷⁰
- (73) Betalingsløsningene etterspørres av aktører som er avhengige av en løsning for å kunne initiere eller gjennomføre betalingstransaksjoner. Dette er for det første brukersteder, som for eksempel fysiske butikker og nettbutikker. Disse er avhengige av en betalingsløsning for å kunne ta betalt for de varer eller tjenester de selger. Videre etterspørres betalingsløsninger av sluttbrukere, idet disse er avhengige av en betalingsløsning for å kunne betale for varer eller tjenester disse kjøper.
- (74) Aktører som tilbyr betalingsløsninger henter sine inntekter fra brukersteder og sluttbrukere. Sluttbruker belastes i de fleste tilfeller ikke for bruk, men kan betale for å ha løsningen, typisk i form av årsgebyr.⁷¹
- (75) Markedet for betalingsløsninger er preget av nettverkseffekter, i den forstand at aktører som tilbyr ulike betalingsløsninger dels konkurrerer om sluttbrukere og dels om brukersteder. Sluttbrukere og brukersteder er gjensidig avhengige av at den aktuelle betalingsløsningen er tilstrekkelig utbredt. Nyten av en konkret betalingsløsning vil typisk øke for både sluttbrukere og brukersteder, jo flere som benytter seg av denne.⁷²

4.3 Betalingssystemer

- (76) For å kunne gjennomføre en betaling er betalingsløsningen avhengig av å ha minst ett betalingssystem som underliggende infrastruktur.⁷³ En betalingsløsning kan benytte flere ulike betalingssystemer som underliggende infrastruktur.⁷⁴
- (77) Betalingssystemer kan kategoriseres i to hovedgrupper, betalingskortsystemer, som for eksempel BankAxept, Visa og Mastercard, og kontobaserte betalingssystemer, som baserer seg på direkteoverføring mellom konti, herunder blant annet BankAxept, Avtalegiro og betaling via nettbank.⁷⁵
- (78) Ulike betalingssystemer er kompatible med ulike betalingsløsninger.⁷⁶ BAX har frem til nå kun levert systemer for kortbetaling i fysiske POS-terminaler (BankAxept) og nettbetaling (BankAxept). Andre betalingssystemer (som Visa og Mastercard) har i tillegg til tjenester for POS og nettbetaling utviklet løsninger til bruk i mobilbetalingsløsninger.
- (79) Betalingskortsystemer etterspørres av leverandører av ulike betalingsløsninger, som for eksempel mobilbetalingsløsninger eller kortbetalingsterminaler, idet disse er avhengig av et underliggende betalingssystem for å kunne foreta den tekniske gjennomføringen av betalinger. Betalingskortsystemer er således en nødvendig innsatsfaktor for slike betalingsløsninger.

⁶⁷ Meldingen side 65.

⁶⁸ Meldingen side 12.

⁶⁹ <https://www.mastercard.no/no-no/privat/tjenester-og-innovation/innovasjon/masterpass.html> (23.03.2018).

⁷⁰ Se blant annet brev fra Apple 2. februar 2018, side 5, [REDACTED]

⁷¹ Meldingen side 41.

⁷² Se avsnitt (134).

⁷³ Med betalingssystemer menes i denne sammenheng etablerte systemer og ordninger med sett av regelverk og standarder for behandling av betalingstransaksjoner, jf. lov 17. desember 1995 om betalingssystemer m.v. (betalingssystemloven) § 1-1.

⁷⁴ Meldingen side 49, tabell 8.

⁷⁵ Meldingen side 49-50, tabell 8.

⁷⁶ Meldingen side 31.

- (80) En tredjeparts betalingsløsning, som ønsker å benytte BankAxept i sin tredjepartsløsning, må inngå to typer avtaler. For det første må det inngås avtale med BAX om å benytte virtuelle BankAxept-kort i betalingsløsningen.⁷⁷ For det andre må tredjepartsaktøren inngå avtaler med de enkelte utstederbankene av virtuelle BankAxept-kort for at disse skal kunne benyttes i betalingsløsningen.⁷⁸ For å benytte et internasjonalt betalingskortsystem i en betalingsløsning må tredjepartsaktøren inngå avtaler med de enkelte utstederbankene av internasjonale virtuelle betalingskort. Betalingsløsningen kan alternativt velge å opptre som et "superbrukersted"⁷⁹ og behøver da avtale med en innløser av det aktuelle betalingskortsystemet.⁸⁰
- (81) Betalingskortsystemer etterspørres også av aktører som benytter en betalingsløsning til å initiere og gjennomføre betalingstransaksjoner. Sluttbrukere etterspør betalingskort fra utstedere, og brukersteder, som for eksempel fysiske butikker eller nettbutikker, etterspør innløsning. Sluttbrukere er avhengige av å få utstedt et betalingskort til seg for å kunne benytte betalingssystemet i ulike betalingsløsninger, og brukersteder er avhengige av en avtale om innløsning av kort fra et betalingssystem for å kunne motta betaling for de varer eller tjenester de selger.
- (82) Betalingskortsystemer er tosidige plattformer preget av nettverkseffekter. Sluttbrukere og brukersteder er gjensidig avhengige av at det aktuelle betalingssystemet er tilstrekkelig utbredt. Sluttbrukere vil ikke være interessert i et betalingssystem som ikke kan benyttes på mange brukersteder, og brukersteder vil ikke være interessert i et betalingssystem som ikke benyttes av mange sluttbrukere.
- (83) De ulike typene betalingssystemer tilbys av ulike typer aktører. BankAxept er det nasjonale betalingskortsystemet i Norge. For å kunne utstede BankAxept-kort, eller innløse BankAxept-transaksjoner, må en aktør være deltaker i BankAxept. I praksis omfatter dette banker som driver godkjent bankvirksomhet i Norge.⁸¹ De fleste deltakerbankene i BankAxept tilbyr både utstedelse av BankAxept-kort til sluttbrukere og innløsning av BankAxept-transaksjoner til brukersteder i Norge. Ny forretningsmodell, gjeldende fra 1. april 2018, gjør at brukersteder som ønsker å benytte BankAxept må inngå avtale direkte med BAX, i tillegg til en innløseravtale med sin bankforbindelse.⁸²
- (84) Utstedelse av internasjonale betalingskort, som for eksempel Visa og Mastercard, til sluttbrukere, tilbys av banker i Norge. Innløsning av Visa og Mastercard-transaksjoner til brukersteder i Norge tilbys av Nets, Elavon og Bambora, samt bankene Swedbank og Handelsbanken.⁸³
- (85) De fleste betalingskort som utstedes i Norge i dag er såkalte kombinerte kort. Dette innebærer at betalingskortet i tillegg til BankAxept-funksjonalitet også har Visa- eller Mastercard-funksjonalitet.⁸⁴
- (86) De internasjonale betalingskortsystemene har global utbredelse, og kan benyttes over hele verden. BankAxept er et nasjonalt betalingskortsystem som kan kun benyttes i Norge, på brukersteder som er lokalisert i Norge og med norsk utstedte BankAxept-kort. I Norge har de

⁷⁷ Avtale om provisjonering av virtuelt kort og teknisk transaksjonsinnsamling, jf. brev fra partene 12. mars 2018, bilag 1, side 7

⁷⁸ Brev fra partene 12. mars 2018, bilag 1, side 7.

⁷⁹ Et superbrukersted har avtale med en kortinnløser av Visa/Mastercard og gir tilgang for underliggende brukersteder å gjennomføre betaling etter avtale med superbrukerstedet. Et superbrukersted opptre som et brukersted overfor innløser av Visa/Mastercard og mottar samlet oppgjør for alle underliggende brukersteder og formidler deretter oppgjør til de underliggende brukersteder, jf. brev fra partene 12. mars 2018, bilag 1, side 1.

⁸⁰ Brev fra partene 12. mars 2018, bilag 1, side 7.

⁸¹ Meldingen side 25, jf. Regler om BankAxept-infrastruktur, fastsatt av Bits AS 26. juni 2016 (oppdatert 1. november 2016), punkt 5.

⁸² Meldingen side 28.

⁸³ Se <https://www.visa.no/bli-brukersted/liste-over-innlosere/> og <https://www.mastercard.no/no-no/brukersteder/kortaksept/informasj-on-om-kortinnlosere.html> (26. april 2018)

⁸⁴ Meldingen, bilag 13, side 4.

internasjonale betalingskortsystemene høyere transaksjonskostnader enn BankAxept, men tilbyr ofte forsikring og andre medlemsfordeler ved bruk.⁸⁵

4.4 ID- og signaturtjenester

- (87) Bruk av en betalingsløsning krever vanligvis at sluttbrukeren identifiserer seg og autentiseres overfor løsningen eller leverandøren av denne. Deretter vil transaksjonen autoriseres og eventuelt gjennomføres, dersom sluttbrukeren har tilstrekkelige midler tilgjengelig. ID-tjenester er således innsatsfaktorer for tilbydere av betalingsløsninger. De benyttes også for signering av lånepapirer og offentlige dokumenter, budgivning på eiendom og i andre tilfeller hvor sikker signering er ønsket eller påkrevet.
- (88) ID- og signaturtjenester etterspørres av aktører som har behov for å identifisere en tredjepart, som for eksempel kan være en bruker av en tjeneste, en kunde eller en leverandør til aktøren. Etterspørre kan være offentlige etater, som sykehus, skatteetaten eller universiteter, hvor det er viktig at bare rette vedkommende får tilgang til den aktuelle informasjonen. Etterspørre kan også være private eller kommersielle aktører som er avhengige av å kunne identifisere brukere, kunder eller leverandører.
- (89) Tjeneste etterspørres også av sluttbrukere som er avhengige av å kunne identifisere seg overfor en tredjepart. Dette kan være både privatpersoner og bedrifter, som har behov for å identifisere seg for å få tilgang til sensitiv informasjon fra blant annet sykehus eller offentlige etater, eller av tilgang nettbank med videre.
- (90) ID- og signaturtjenester kan deles opp i fire sikkerhetsnivåer. Bakgrunnen for en slik oppdeling er at ulike kunder vil ha ulike preferanser for sine produkter, avhengig av eventuelle regulatoriske krav, selvpålagte sikkerhetskrav, ønsket brukeropplevelse og risiko.⁸⁶
- (91) Sikkerhetsnivå 1 innebærer enkel identifisering, for eksempel med brukernavn og selvvalgt passord.⁸⁷ Dette omfatter pålogging til blant annet Facebook og Google, samt pålogging via disse sidene.
- (92) Sikkerhetsnivå 2 innebærer identifisering med bruk av fødselsnummer og for eksempel engangskode fra kodebrikke eller fast passord sendt ut til folkeregistrert adresse.⁸⁸
- (93) Sikkerhetsnivå 3 innebærer krav om to-faktorautentisering, for eksempel gjennom fødselsnummer og personlig passord, samt et objekt som brukeren fysisk besitter, for eksempel engangskode sendt til mobiltelefon eller PIN fra et tilsendt kodebrev.⁸⁹
- (94) Sikkerhetsnivå 4 innebærer samme krav til identifisering som nivå 3. I tillegg kreves at kodegeneratoren (det objekt som brukeren besitter) utleveres ved personlig oppmøte og legitimering.⁹⁰
- (95) Ulike aktører tilbyr ID- og signaturtjenester på ulike sikkerhetsnivåer. ID- og signaturtjenester på nivå 1 og 2 kan leveres som en integrert del av en nettside, altså slik at brukeren logger seg på med for eksempel brukernavn og passord direkte på siden. Alternativt kan slike tjenester leveres av blant andre Facebook og Google. Identifisering i forbindelse med innlogging skjer da via innlogging hos den aktuelle tilbyderen.
- (96) ID- og signaturtjenester på sikkerhetsnivå 3 tilbys i Norge av BID, Commfides, Buypass og MinID.
- (97) I tillegg til BID tilbyr Commfides og Buypass ID- og signaturtjenester på sikkerhetsnivå 4 i Norge.⁹¹

⁸⁵ Meldingen side 51.

⁸⁶ Meldingen side 24.

⁸⁷ Meldingen, bilag 16, side 4, og <https://www.altinn.no/hjelp/innlogging/diverse-om-innlogging/hva-er-sikkerhetsniva/> (25. april 2018).

⁸⁸ Meldingen, bilag 16, side 4 og <https://www.altinn.no/hjelp/innlogging/diverse-om-innlogging/hva-er-sikkerhetsniva/> (25. april 2018).

⁸⁹ <http://eid.difi.no/nb/sikkerhet-og-informasjonskapsler/ulike-sikkerhetsniva> (6. februar 2018).

⁹⁰ <http://eid.difi.no/nb/sikkerhet-og-informasjonskapsler/ulike-sikkerhetsniva> (6. februar 2018).

⁹¹ Meldingen side 24.

- (98) Salg av ID- og signaturtjenester skjer enten direkte fra leverandøren, eller via dennes forhandlernettverk. En aktør som ønsker tilgang til BankID kan altså få dette enten ved en direkteavtale med BID, eller ved en avtale med en av BIDs forhandlere.
- (99) ID- og signaturtjenester er preget av nettverkseffekter. Aktører som tilbyr ulike ID- og signaturtjenester konkurrerer både om sluttbrukere og om brukersteder. Sluttbrukere og brukersteder er gjensidig avhengige av at den aktuelle ID- eller signaturtjenesten er tilstrekkelig utbredt. En sluttbruker vil ikke være interessert i en tjeneste som ikke kan benyttes hos et brukersted, og et brukersted vil ikke være interessert i en tjeneste som ikke benyttes av sluttbrukere.
- (100) BAX benytter i dag BID ved inngåelse av avtaler med brukerstedet, ved bruk av portaler og for autentisering av sluttbrukere i eBetaling og BankAxess.⁹²
- (101) For betalingstransaksjoner gjelder det i dag ikke noe rettslig krav om identifisering, ut over at transaksjonen skal autoriseres på den måten som er avtalt mellom sluttbrukeren og dennes bank eller betalingsforetak.⁹³ Ved betaling med kort i butikk (POS) skjer identifisering vanligvis ved bruk av betalingskort og PIN-kode.
- (102) For betaling på internett gjelder et veiledende krav om sterk kundeautentisering ved to-faktorautentisering, altså bruk av en ID-løsning på minimum sikkerhetsnivå 3.⁹⁴
- (103) PSD2 stiller krav om Strong Customer Authentication ("SCA") ved gjennomføring av betalingstransaksjoner. SCA innebærer at det stilles strengere krav til autentisering av betalingstransaksjoner og for innlogging på nettbank, blant annet i form av krav om to-faktorautentisering, som tilsvarer sikkerhetsnivå 3 eller 4.⁹⁵
- (104) For at en sluttbruker skal kunne ta i bruk en betalingsløsning, kreves to-faktorautentisering, altså autentisering på sikkerhetsnivå 3 eller 4.⁹⁶ For tilgang til betalingskort og PIN-kode kreves slik identifisering overfor den som utsteder betalingskortet, gjerne sluttbrukerens bank. Det vanlige er at sluttbruker har legitimert seg overfor banken ved opprettelsen av kundeforholdet.
- (105) For tilgang til en mobilbetalingsløsning, må sluttbrukeren foreta en to-faktorautentisering overfor leverandøren av betalingsløsningen. Mobilbetalingsløsningen er altså avhengig av tilgang til en ID-løsning for å identifisere nye sluttbrukere.
- (106) Hittil har det for bruk av Vipps vært tilstrekkelig å legge inn kortinformasjon og norsk bankkonto for mottak av penger, samt personopplysninger. Vipps planlegger imidlertid å innføre et krav om at brukeren må identifisere seg via BankID i løpet av 2018.⁹⁷

4.5 Aktører i markedene

- (107) Konkurransetilsynet vil i det følgende redegjøre for enkelte andre aktører, utenom partene, som tilbyr betalingsløsninger, betalingssystemer og ID- og signaturtjenester i Norge.

4.5.1 Aktører som tilbyr betalingsløsninger

4.5.1.1 Aera Payment & Identification AS

- (108) Aera Payment & Identification AS ("Aera") eies av Coop Norge Handel AS og Norgesgruppen Finans Holding AS. Selskapet driver virksomhet kun i Norge. Aera leverer betalingsterminaler og løsninger for kort- og mobilbetaling til POS og nettbetaling.⁹⁸

⁹² Meldingen, bilag 16, side 12.

⁹³ Finansavtaleloven § 24 tredje ledd.

⁹⁴ Finanstilsynets endelige retningslinjer EBA/GL/2014/12 for sikkerhet i internettbetalinger, side 10, punkt 7 (<https://www.finanstilsynet.no/contentassets/c1970a306e2a4400858ae7ca192bf498/retningslinjer-for-sikkerhet-i-internettbetalinger.pdf>).

⁹⁵ Meldingen side 38, og bilag 16, side 15.

⁹⁶ Jf. lov 6. mars 2009 nr. 11 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering mv. (hvitvaskingsloven) § 6 første ledd nr. 1, jf. § 7 første ledd, jf. forskrift 12. mars 2009 nr. 302 (hvitvaskingsforskriften) §§ 5 og 6. Se mer om de ulike sikkerhetsnivåene i avsnitt (90) flg. ovenfor. Det er krav til ID-løsninger på sikkerhetsnivå 4 i brukssituasjoner som er underlagt hvitvaskingsloven eller esignaturloven, jf. meldingen side 56-57.

⁹⁷ Meldingen side 28.

4.5.1.2 Apple

- (109) Apple Pay og Apple Pay Cash eies av Apple Inc. ("Apple"), som er et globalt teknologiselskap som utvikler og selger forbrukerelektronikk, programvare og personlige datamaskiner.⁹⁹ Apples virksomhet i Norge drives gjennom et NUF¹⁰⁰ av det svenskregistrerte Apple AB. Apple Pay og Apple Pay Cash er mobilbetalingsløsninger basert på internasjonale kortsystemer som underliggende betalingssystem. Apple Pay er tilgjengelig i de øvrige nordiske landene, men er ikke lansert i Norge.¹⁰¹

4.5.1.3 Bambora Norge NUF

- (110) Bambora Norge NUF ("Bambora") er en filial av det svenskregistrerte foretaket Bambora AB, som eies av franske Ingenico Group. Bambora tilbyr betalingsterminaler og løsninger for kortbetaling og fakturabetaling innen POS, in-app og nettbetaling, samt innløsning av internasjonale korttransaksjoner.¹⁰²

4.5.1.4 Buypass Payment AS

- (111) Buypass Payment AS ("Buypass Payment") eies av Buypass AS, som leverer tjenester i markedet for ID- og signaturtjenester og betalingsløsninger. Selskapet driver sin virksomhet i Norge. Buypass Payment tilbyr løsninger for kortbetaling innen nettbetaling.¹⁰³

4.5.1.5 iZettle AB

- (112) iZettle AB ("iZettle") er et selvstendig svensk foretak med hovedkontor i Stockholm. Selskapet har virksomhet i Norge og Europa forøvrig, samt i Mexico og Brasil. iZettle tilbyr mobilbaserte kortlesere, stasjonære kassasystemer og fakturering til POS og SMB.¹⁰⁴ Løsningene er basert på internasjonale kortsystemer som underliggende betalingssystemer.¹⁰⁵

4.5.1.6 Klarna Norge AS

- (113) Klarna Norge AS ("Klarna") eies av det svenske selskapet Klarna Bank AB (publ.), som videre eies av en rekke aktører, blant andre Visa og Bestseller Group. Selskapet har virksomhet i 14 land, deriblant Norge. Klarna tilbyr løsninger for fakturabetaling for POS og nettbetaling, samt kortbetaling for nettbetaling.¹⁰⁶

4.5.1.7 Mastercard Europe SA

- (114) Mastercard Europe SA ("Mastercard") er en del av det multinasjonale finansteknologiselskapet Mastercard Inc, og driver sin virksomhet i Norge gjennom et NUF. Selskapets hovedvirksomhet er knyttet til betalingssystemet Mastercard, men selskapet leverer også mobilbetalingsløsningen Masterpass. Masterpass er kompatibel med virtuelle kort utstedt av Eika-banker, Resurs Bank og Sparebank 1-banker, men bare med internasjonale kortbetalingssystemer. Masterpass er ikke tilgjengelig for betaling via BankAxept-infrastrukturen. Løsningen kan benyttes in-app og i nettbetaling.¹⁰⁷

4.5.1.8 Nets Branch Norway

- (115) Nets Branch Norway ("Nets") er en filial av det danske foretaket Nets Danmark A/S, og driver sin virksomhet i Norge gjennom et NUF. Selskapet har virksomhet i hele Norden, samt i de

⁹⁸ www.aera.id (24. april 2018).

⁹⁹ Brev fra Apple 2. februar 2018, side 1.

¹⁰⁰ Norskregistrert Utenlandsk Foretak, norsk filial av et utenlandsk foretak.

¹⁰¹ Brev fra Apple 2. februar 2018, side 2.

¹⁰² Brev fra Bambora 2. februar 2018, side 2.

¹⁰³ <https://www.buypass.no/produkter-og-tjenester/betalingsl%C3%B8sning> (24. april 2018).

¹⁰⁴ Brev fra iZettle 31. januar 2018, side 2.

¹⁰⁵ Brev fra iZettle 31. januar 2018, side 3.

¹⁰⁶ Brev fra Klarna 31. januar 2018, side 2.

¹⁰⁷ <https://www.mastercard.no/no-no/privat/tjenester-og-innovation/innovasjon/masterpass.html> (23. januar 2018). Se mer om Mastercard i avsnitt (122) nedenfor.

baltiske landene. Nets tilbyr betalingsterminaler og løsninger for kortbetaling innen nettbetaling og butikkbetaling (POS, SMB og lag/foreninger).¹⁰⁸

4.5.1.9 PayEx Norge AS

- (116) PayEx Norge AS ("PayEx") er et heleid datterselskap av det svenske Swedbank-konsernet. Selskapet har virksomhet i alle de nordiske landene. PayEx tilbyr betalingsterminaler og løsninger for kortbetaling, direktebetaling og faktura innen nettbetaling, in-app og butikkbetaling (POS).¹⁰⁹

4.5.1.10 PayPal

- (117) PayPal er en global leverandør av betalingsløsninger for nett- og in-app-betaling, og eies av auksjonsnettstedet eBay. For å betale med PayPal må sluttbrukeren på forhånd ha opprettet en bruker, og registrert personalia, e-postadresse og et betalingskort. I betalingsøyeblikket trenger sluttbrukeren bare å identifisere seg med brukernavn og passord for å gjennomføre betalingen.¹¹⁰ PayPal har til sammen over 192 millioner brukere i over 200 land.¹¹¹

4.5.1.11 Payr AS

- (118) Payr AS ("Payr") er et norsk selskap, med kontorer i Oslo. Payr tilbyr en mobilløsning for fakturabetaling. Løsningen er basert på både betalingskortsystemer, og på direkteoverføring mellom konti.¹¹²

4.5.1.12 Trustly Group AB

- (119) Trustly Group AB ("Trustly") driver sin virksomhet fra Stockholm, Sverige. Selskapet har virksomhet i 29 land i Europa, deriblant Norge. Trustly leverer løsninger basert på direkteoverføring mellom konti til aktører innen nettbetaling.¹¹³

4.5.1.13 Verifone Norway AS

- (120) Verifone Norway AS ("Verifone") er en del av det globale selskapet Verifone Holdings Inc, som er registrert i USA. Selskapet har virksomhet i over 150 land, deriblant Norge.¹¹⁴ Verifone tilbyr betalingsterminaler og løsninger for kortbetaling innen POS og nettbetaling.¹¹⁵ Løsningene baseres på ulike underliggende betalingskortsystemer. Fra januar 2018 kunne Verifone også tilby Alipay for betaling fra kinesiske turister.¹¹⁶

4.5.1.14 Øvrige aktører

- (121) Markedet består av flere andre aktører som tilbyr betalingsløsninger med begrenset utbredelse. Dette er blant annet Collector, Afterpay, Revolut, Venmo og Schibsted ePayment,¹¹⁷

4.5.2 Aktører som tilbyr betalingssystemer

4.5.2.1 Mastercard Europe SA

- (122) Mastercard er en del av det multinasjonale finansteknologiselskapet Mastercard Inc, og driver sin virksomhet i Norge gjennom et NUF. Selskapet har brukersteder i over 210 land,¹¹⁸ og i Norge har de aller fleste bankene anledning til å utstede Mastercard-kort til sine kunder.¹¹⁹ Mastercard leverer betalingssystemer til alle typer kortbetaling, herunder blant annet fysisk kortbetaling, nettbetaling og mobilbetaling. I tillegg tilbyr Mastercard ulike fordeler tilknyttet

¹⁰⁸ Brev fra Nets 30. januar 2018, side 1.

¹⁰⁹ Brev fra PayEx 30. januar 2018, side 1.

¹¹⁰ <https://www.paypal.com/no/webapps/mpp/personal> (24. april 2018).

¹¹¹ <https://www.paypal.com/no/webapps/mpp/about> (13. april 2018).

¹¹² Brev fra Payr 29. januar 2018, side 1.

¹¹³ Brev fra Trustly 29. januar 2018, side 2.

¹¹⁴ <https://www.verifone.com/en/us/about> (24. april 2018).

¹¹⁵ Brev fra Verifone 29. januar 2018, side 1.

¹¹⁶ <https://www.verifone.com/nb/no/nyhet/alipay-makes-life-easy> (24. april 2018).

¹¹⁷ Meldingen, vedlegg 17, side 1.

¹¹⁸ Brev fra Mastercard 31. januar 2018, side 4

¹¹⁹ <https://www.mastercard.no/no-no/privat/produkter/kortutstedere.html> (24. april 2018).

betalinger foretatt gjennom Mastercard-systemet.¹²⁰ Mastercard leverer også mobilbetalingsløsningen Masterpass.¹²¹

4.5.2.2 *Visa Europe Services Inc.*

- (123) Visa Europe Services Inc. ("Visa") er en del av det multinasjonale finansteknologiselskapet Visa Inc, og driver sin virksomhet i Norge gjennom et NUF. Selskapet har brukersteder i over 200 land, og i Norge har de aller fleste bankene anledning til å utstede Visa-kort til sine kunder.¹²² Visa leverer elektroniske betalingsystemer til alle typer kortbetaling, herunder blant annet fysisk kortbetaling, nettbetaling og mobilbetaling.¹²³ I tillegg tilbyr Visa ulike fordeler tilknyttet betalinger foretatt gjennom Visa-systemet.¹²⁴

4.5.2.3 *Øvrige aktører*

- (124) Markedet består av flere andre aktører som tilbyr betalingsystemer, blant annet American Express og Diners Club. Disse har imidlertid mindre oppslutning i Norge enn Visa og Mastercard.¹²⁵

4.5.3 **Aktører som tilbyr ID- og signaturtjenester**

4.5.3.1 *Buypass AS*

- (125) Buypass AS ("Buypass") eies av Norsk Tipping AS og Evry AS. Selskapet leverer elektroniske ID- og signaturtjenester til både forbrukermarkedet, private bedrifter og offentlige virksomheter, herunder ID-løsninger for autorisasjon av betalingstransaksjoner.¹²⁶ Buypass sine ID- og signaturtjenester oppfyller kravene til sikkerhetsnivå 1 til 4.¹²⁷ Buypass er gjennom Buypass Payment AS også aktive i markedet for betalingsløsninger.¹²⁸

4.5.3.2 *Commfides Norge AS*

- (126) Commfides Norge AS ("Commfides") er et norsk privateid selskap. Selskapet leverer elektroniske ID- og signaturtjenester til både forbrukermarkedet, private bedrifter og offentlige virksomheter, men konkurrerer ikke i markedet for betalingsløsninger.¹²⁹ De ulike ID- og signaturtjenestene oppfyller kravene til sikkerhetsnivå 2, 3 og 4.¹³⁰

4.5.3.3 *Andre aktører*

- (127) Det er mange aktører som tilbyr ID- og signaturtjenester med sikkerhetsnivå 1 og 2. På mange nettsider er det for eksempel mulig å logge inn med Facebook eller Google,¹³¹ eller med den enkelte nettsidens egen sikkerhetsløsning med brukernavn og passord.

5 **Markedsavgrensning**

5.1 **Innledning**

- (128) Markedsavgrensning gir et rammeverk for analysen av foretakssammenslutningers konkurransemessige virkninger. Hovedformålet med avgrensningen er på en systematisk måte å identifisere umiddelbare begrensninger i den konkurransemessige handlefriheten de fusjonerende foretakene står overfor.¹³² Normalt vil både markedets produktmessige og

¹²⁰ Brev fra Mastercard 31. januar 2018, side 4.

¹²¹ Se avsnitt (114).

¹²² <https://www.visa.no/kort-for-personer/kortutstedere> (24. april 2018).

¹²³ Brev fra Visa 2. februar 2018, side 2-3.

¹²⁴ Brev fra Visa 2. februar 2018, side 2, og <https://www.visaeurope.com/about-us/> (8. mars 2018).

¹²⁵ Brev fra Visa 2. februar 2018, side 8.

¹²⁶ Brev fra Buypass 29. januar 2018, side 2.

¹²⁷ <https://www.buypass.no/om-buypass/selskapet> (24. april 2018).

¹²⁸ Se avsnitt (111).

¹²⁹ Brev fra Commfides 29. januar 2018, side 2 og 3.

¹³⁰ Brev fra Commfides 29. januar 2018, side 1-2.

¹³¹ Meldingen side 24.

¹³² Kommisjonens retningslinjer for horisontale foretakssammenslutninger (2004/C 31/03) avsnitt 10.

geografiske dimensjon vurderes.¹³³ Med utgangspunkt i markedsavgrensningen vil Konkurransetilsynet i konkurranseanalysen ta hensyn til forhold som tilsier at konkurransepress fra enkelte aktører er viktigere enn fra andre, segmentering innenfor det relevante markedet, samt vurdere i hvilken grad det er relevant å trekke inn konkurransepress fra aktører utenfor det relevante markedet.

- (129) Konkurransetilsynets utgangspunkt for markedsavgrensningen er partenes produkter. Tilsynet vurderer videre, primært basert på substitusjon på etterspørselssiden, om markedet skal utvides. Substitusjon på tilbudssiden kan også tas i betraktning ved markedsavgrensningen dersom den har de samme umiddelbare og direkte virkningene som etterspørselssubstitusjon. Konkurransetilsynet vil ved markedsavgrensningen se hen til vurderingskriteriene som fremgår av EFTAs overvåkningsorgans kunngjøring om avgrensning av det relevante marked.¹³⁴

5.2 Produktmarkedsavgrensning

5.2.1 Innledning

- (130) Ved avgrensningen av det relevante produktmarked tar Konkurransetilsynet utgangspunkt i partenes virksomhet. Partene har blant annet virksomhet innen betalingsløsninger, betalingssystemer og ID- og signaturløsninger, jf. kapittel 4.
- (131) Konkurransetilsynet vil i det følgende vurdere hvorvidt betalingsløsninger, betalingssystemer og ID- og signaturløsninger utgjør egne markeder eller om markedene bør segmenteres ytterligere.

5.2.2 Vurdering av hvorvidt det eksisterer et samlet marked for betalingsløsninger

- (132) Som nevnt i avsnitt (68), kan markedet for betalingsløsninger deles inn i segmentene betaling i butikk (POS), vennebetaling (P2P), betaling på internett, SMB inkludert lag og foreninger og faktura.
- (133) Vipps ble etablert som en mobilbetalingsløsning for P2P vennebetaling, og har siden utviklet nye funksjonaliteter i sin mobile betalingsløsning innen segmentene nevnt over. Vipps har en målsetting om å bli en mobil lommebok for alle betalings situasjoner.¹³⁵
- (134) Markedet for betalingsløsninger er tosidig, i den forstand at aktører som tilbyr ulike betalingsløsninger dels konkurrerer om sluttbrukere og dels om brukersteder. Nyten til den ene kundegruppen ved bruk av en betalingsløsning øker ved økt bruk av betalingsløsningen hos den andre kundegruppen og viseversa. Grovt inndelt er det to type kunder; sluttbrukere og brukersteder. Sluttbruker er vedkommende som skal betale for en vare eller tjeneste, og som trenger en løsning for å gjennomføre betalingen. Med unntak av i P2P-segmentet, hvor mottaker er en annen privatperson, er brukerstedet mottaker av betalingen. Eksempler på brukersteder er fysiske butikker, nettbutikker og idrettslag.
- (135) For sluttbrukere vil valg av betalingsløsning i stor grad avhenge av pris, brukervennlighet, tilgjengelighet og sikkerhet, eller at det er knyttet fordeler til bruk av betalingsløsningen, som for eksempel kreditt, rabatter og lignende. For brukersteder vil valg av betalingsløsninger avhenge av pris/kostnad ved bruk, stabilitet, brukervennlighet og sikkerhet.
- (136) Aktører som tilbyr betalingsløsninger kan hente sine inntekter fra sluttbruker og/eller fra brukerstedene. Det finnes også aktører som ikke tar direkte betalt for transaksjoner, men som skaffer seg indirekte inntekter for eksempel gjennom bruk av dataene som betalingene genererer. I Norge belastes sluttbrukere i de fleste tilfeller ikke et gebyr per transaksjon, men kan måtte betale for å ha tjenesten, typisk i form av årsavgift.¹³⁶

¹³³ Kunngjøring fra EFTAs overvåkningsorgan om avgrensning av det relevante marked innen konkurranseretten i Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) – EFT L 200, 16. juli.1998, side 46 og EØS-tillegget til EF-tidende No 28, 16. juli 1998 (heretter "EFTAs kunngjøring") avsnitt 2.

¹³⁴ EFTAs kunngjøring, side 3.

¹³⁵ Meldingen side 4.

¹³⁶ Meldingen side 41.

- (137) Fra et etterspørselsperspektiv må det vurderes hvorvidt sluttbrukere og brukersteder, dersom stilt overfor en fem til ti prosents prisøkning, vil bytte mellom ulike betalingsløsninger. Konkurransetilsynet er av den oppfatning at de ulike betalingsløsningene stort sett dekker de samme behovene hos sluttbrukere og brukersteder når det gjelder å gjennomføre en betaling. Alle betalingsløsningene er imidlertid ikke nødvendigvis tilgjengelige i de ulike betalings situasjonene.
- (138) I Konkurransetilsynets informasjonsinnhenting oppgir de fleste brukerstedene at de, i tillegg til kontanter, aksepterer kortbetaling.¹³⁷ Enkelte aksepterer også alternative betalingsløsninger som mobilbetaling, nettbetaling, faktura og gavekort.¹³⁸ For de brukerstedene som aksepterer mobilbetaling, anses mobilbetalingsløsninger som et alternativ til de øvrige betalingsløsningene.¹³⁹
- (139) De fleste brukerstedene gir uttrykk for at det eksisterer et samlet marked for betalingsløsninger, og at det ikke må avgrenses ytterligere for ulike segmenter.¹⁴⁰ Dette begrunnes med at det er de samme betalingssystemene (BankAxept eller de internasjonale betalingssystemene) med deres bakenforliggende infrastruktur som benyttes. Videre er mange brukersteder representert i flere ulike segmenter (de har for eksempel både fysiske utsalgssteder og nettbutikk), og vil legge til rette for at kundene får utført de kjøp de har behov for, uavhengig av segment og betalingsløsning.
- (140) Konkurransetilsynets informasjonsinnhenting gir likevel ikke et helt entydig svar. Blant annet oppgir Bambora at det i teorien kan argumenteres for at det eksisterer et samlet marked for betalingsløsninger, men at i praksis er markedet delt inn i fysisk handel på den ene siden og e-handel på den andre siden.¹⁴¹
- (141) Basert på ovennevnte er det imidlertid Konkurransetilsynets vurdering at fra et etterspørselsperspektiv er de ulike betalingsløsningene nært relaterte tjenester.
- (142) Fra et tilbudsperspektiv må det vurderes i hvilken grad en aktør på kort sikt og uten betydelige kostnader eller risiko kan tilpasse sitt tilbud av tjenester til å omfatte betalingsløsninger på ulike plattformer (f.eks. på mobil eller kort), og innenfor de forskjellige bruksområdene.
- (143) I Konkurransetilsynets informasjonsinnhenting oppgir flere aktører at det skjer store endringer i måter å foreta og motta betaling på.¹⁴² Selv om det fremdeles finnes en forholdsvis klar skillelinje mellom eksempelvis POS og nettbetaling/in-app i dagens marked når en ser på infrastruktur og regelverk, viskes grensen gradvis ut, og flere aktører tilbyr produkter som kan benyttes i begge segmenter. PayEx skriver at mobilen spiller en viktig rolle som bro mellom fysisk og digital verden. Det betyr at aktører som ikke bare er nisje-aktører må være begge steder.¹⁴³ Verifone skriver at "*med dagens teknologi og harmonisering via PSD2, SEPA og EPAS virker segmentering gammeldags.*"¹⁴⁴
- (144) Informasjonsinnhenting gir også støtte for muligheten for tilbudssubstitusjon mellom ulike betalingsløsninger. NSB skriver at det "*finnes flere leverandører internasjonalt i disse markedene og aktører som tilbyr mye av nevnte funksjonalitet i sine løsninger. Dessuten er det antakeligvis enkelt for de store teknologigigantene å legge på funksjonalitet som de ikke har i dag til sine allerede eksisterende løsninger.*"¹⁴⁵

¹³⁷ Blant annet brev fra Reitangruppen 29. januar 2018, side 2, brev fra NorgesGruppen 29. januar 2018, side 2 og brev fra Coop Norge 31. januar 2018, side 2.

¹³⁸ Blant annet brev fra Entur 29. januar 2018, side 1 og brev fra Ikea 2. februar 2018, side 2.

¹³⁹ Blant annet brev fra Kolonial.no 29. januar 2018 side 2 og brev fra Entur 29. januar 2018, side 2.

¹⁴⁰ Blant annet brev fra Reitangruppen 29. januar 2018, side 3, McDonalds 2. februar 2018, side 2, brev fra Ikea 2. februar 2018 side 2, og brev fra NorgesGruppen 29. januar 2018, side 2.

¹⁴¹ Brev fra Bambora 2. februar 2018, side 2.

¹⁴² Blant annet brev fra Nets 30. januar 2018 side 2, brev fra Elkjøp 31. januar 2018, side 2, brev fra Ikea 2. februar 2018, side 2 og Norwegian 1. februar 2018, side 2-3.

¹⁴³ Brev fra PayEx (ref. dok. 5) 29. januar 2018, side 4-5.

¹⁴⁴ Brev fra Verifone 29. januar 2018, side 2.

¹⁴⁵ Brev fra Entur 29. januar 2018, side 2.

- (145) Enkelte aktører har imidlertid uttrykt bekymring for at virkningen av den foreslåtte fusjonen vil bli vanskelig å vurdere hvis markedet sees under ett.¹⁴⁶ Blant annet skriver Klarna at de "opplever markedet for betalingsløsninger langt mer sammensatt enn partenes oppfatning synes å være. Vår oppfatning er at det er mange ulike leverandører som inkluderes i én transaksjon. For eksempel vil en Visa transaksjon kunne inkludere én kortutsteder, en innløser og en betalingsformidler. [...] Det er vår oppfatning at markedet må avgrenses ytterligere, da de ulike segmentene har ulik grad av tilstedeværelse blant tilbyderne."¹⁴⁷
- (146) Selv om muligheter for tilbudssubstitusjon mellom de ulike betalingsløsningene i dag synes å være begrenset, er det etter Konkurransetilsynets vurdering forhold som tilsier at den teknologiske utviklingen går i retning av å reduserer disse begrensningene. Det er imidlertid uklart om denne utviklingen vil skje også på kort sikt.
- (147) Kommisjonen har behandlet flere saker innen markedet for betalingsløsninger, uten at Kommisjonen synes å ha lagt til grunn en fast konklusjon for markedsavgrensningen.¹⁴⁸
- (148) I sak M.6314 – *Telefónica UK/Vodafone UK/Everything Everywhere/JV* vurderte Kommisjonen at mobilbetaling på nett og i POS trolig ikke var del av et samlet relevant produktmarked.¹⁴⁹ Selv om Kommisjonen kom til at situasjonen kunne utvikle seg på kort og mellomlang sikt, ble det likevel ikke tatt endelig stilling til markedsavgrensningen.¹⁵⁰ Når det gjelder substitusjonsmuligheter mellom mobilbetaling på nett og andre former for nettbetaling, viste Kommisjonen til at disse trolig utgjorde ulike produktmarkeder, men lot være å konkludere.¹⁵¹ Kommisjonen kom til et tilsvarende resultat når det gjaldt mobilbetaling i POS og andre eksisterende POS-betalingsløsninger.¹⁵² I sak M.8251 – *Bite/Tele2/Telia Lietuva/JV* konkluderte Kommisjonen tilsvarende.¹⁵³
- (149) Partene er av den oppfatning at ulike betalingsløsninger tilhører samme relevante marked, og at det heller ikke bør inndeles etter ulike bruksområder. Partene viser til at de tekniske barrierene mellom ulike bruksområder er i ferd med å forsvinne, og at aktører som tidligere har vært spesialisert innenfor et bruksområde, i dag kan levere tjenester som dekker flere bruksområder. Fra etterspørselssiden vil ulike betalingsløsninger, etter partenes oppfatning, dekke behovet for å få utført en betaling. Videre anfører partene at det er høy grad av tilbudssubstitusjon, ved at aktører med betalingsløsninger for bestemte bruksområder relativt enkelt kan levere tjenester for flere bruksområder.¹⁵⁴
- (150) Etter Konkurransetilsynets oppfatning er det, basert på ovennevnte, enkelte forhold som tilsier at det ikke eksisterer et samlet marked for betalingsløsninger, men at markedet må avgrenses snevrere. Konkurransetilsynet finner det imidlertid ikke nødvendig å ta endelig stilling til dette da det ikke har avgjørende betydning for konklusjonen i saken.

5.2.3 Vurdering av hvorvidt det eksisterer et samlet marked for betalingssystemer

- (151) De ulike betalingssystemene som benyttes i Norge i dag omfatter blant annet de internasjonale kortsystemene (eksempelvis Visa og Mastercard), det nasjonalt betalingssystemet BankAxept, systemer for direkteoverføring (konto-til-konto) og system for straksbetaling. Betalingssystemer kan understøtte ulike betalingsløsninger, og alle betalingsløsninger er

¹⁴⁶ Se blant annet brev fra Coop 31. januar 2018, side 2-3, brev fra iZettle 31. januar 2018, side 3 og brev fra Kolonial.no 29. januar 2018, side 2.

¹⁴⁷ Brev fra Klarna 31. januar 2018, side 3-4.

¹⁴⁸ Sak M.6967 – *BNP Paribas Fortis/Belgacom/Beligan Mobile Wallet*, sak M.8251 – *Bite/Tele2/Telia Lietuva/JV* og sak M.6314 – *Telefónica UK/Vodafone UK/Everything Everywhere/JV*. Merk at sakene det her refererer til omhandler markeder med litt andre karakteristika en gjeldende sak.

¹⁴⁹ Mobile betalinger kan avgrenses etter hvor betaler og mottaker befinner seg: i) Offline mobile betalinger er når den som betaler og mottar betaling befinner seg samme sted og ii) online mobile betalinger er når dette ikke er tilfellet. Jf. Blant annet sak M.8251 – *Bite/Tele2/Telia Lietuva/JV* avsnitt 20.

¹⁵⁰ Sak M.6314 – *Telefónica UK/Vodafone UK/Everything Everywhere/JV* avsnitt 139.

¹⁵¹ Sak M.6314 – *Telefónica UK/Vodafone UK/Everything Everywhere/JV* avsnitt 135.

¹⁵² Sak M.6314 – *Telefónica UK/Vodafone UK/Everything Everywhere/JV* avsnitt 127.

¹⁵³ Sak M.8251 – *Bite/Tele2/Telia Lietuva/JV* avsnitt 39.

¹⁵⁴ Meldingen side 39.

avhengige av å ha tilgang til og kunne benytte et underliggende betalingssystem. Valget av hvilket betalingssystem som benyttes avhenger normalt av funksjonalitet og pris, jf. kapittel 4.

- (152) Fra et etterspørselsperspektiv må det vurderes hvorvidt de ulike betalingssystemene er substituerbare. En sluttbruker som har behov for å gjennomføre en betaling, vil i mange tilfeller ikke ha et bevisst forhold til hvilket underliggende betalingssystem som valgte betalingsløsninger er basert på, selv om kunden i visse tilfeller kan velge betalingssystem. Eksempelvis er de fleste debetkort som utstedes i Norge såkalte kombinerte kort, dvs. at de er utstedt med både BankAxept og Visa eller Mastercard, i ett og samme kort. For kombinerte kort kan brukerstedene sette en preferanse for et betalingssystem, men kortholder kan overstyrte dette. Det er likevel slik at ikke alle betalingssystemene er tilgjengelig for alle kunder ved bruk av ulike betalingsløsninger.¹⁵⁵ Eksempelvis kan ikke BankAxept i dag benyttes ved mobilbetaling (Vipps).
- (153) Konkurransetilsynets informasjonsinnhenting viser at de ulike betalingssystemene både supplerer og komplementerer hverandre, avhengig av betalingsløsning, sluttbruker og brukersted.¹⁵⁶ Mastercard oppgir at for en kunde, vil alle betalingssystemer til en viss grad være substituerbare.¹⁵⁷ Samtidig uttrykker Mastercard at en markedsavgrensning der internasjonale kortsystemer, BankAxept, direkteoverføring og straksbetaling inngår i samme marked, er for vid.¹⁵⁸ Både Visa og Mastercard skriver at i segmentet POS har de ulike betalingssystemene ikke mulighet til å supplere hverandre, da alternativene til BankAxept er utestengt. For netthandel har imidlertid kundene, slik kortselskapene ser det, mulighet til å velge mellom ulike betalingssystemer da BankAxept ikke har en like dominerende posisjon innenfor netthandel.¹⁵⁹
- (154) Nets og St1 Norge AS, oppgir at de anser de ulike betalingssystemene å være i konkurranse med hverandre.¹⁶⁰ Nets uttaler at de "██████████. Terminaler (POS, MPOS, eComm, mComm) kan modtage alle/eller i hvert fald flere af disse betalingssystemer ved siden af hinanden. Da også betalerne har oftest flere betalingskort – og nu og fremadrettet også en eller flere andre betalingsalternativer, hvor både kort og konto-til-konto betalinger er betalingsalternativer, så er de nasjonale betalingssystemer i fuld konkurrence med de internationale."¹⁶¹
- (155) Kommisjonen har tidligere vurdert at betalingssystemer (formidling av en betaling) utgjør et separat marked, adskilt fra markedet for utstedere og markedet for innløserne.¹⁶² Bankene konkurrerer i markedet for utstedelse av betalingsinstrumenter, og i markedet for innløsning av transaksjoner. Disse markedene er vurdert som markeder "nedstrøms" i forhold til markedet for betalingssystemer, der internasjonale og nasjonale kortsystemer konkurrerer. I sak COMP/34.579 MasterCard, avsnitt 281 uttaler Kommisjonen: "*The upstream market is the market where card scheme owners compete to persuade financial institutions to join their schemes and on which they provide services to such institutions. [...] It is therefore appropriate to identify a distinct upstream market for the provision of network services.*"
- (156) Kommisjonen har også tidligere vurdert, uten å konkludere, om markedet for betalingssystemer skal segmenteres ytterligere ut fra om kortordningen blant annet er nasjonal eller internasjonal og om betalingen skjer via fysisk POS eller via nettbaserte løsninger.¹⁶³
- (157) Partene legger i meldingen til grunn at de fire beskrevne løsningene for betalingssystemer i avsnitt (151) er i samme marked og dekker liknende behov. Dette begrunnes med at selv om

¹⁵⁵ Meldingen, bilag 13, side 4-5.

¹⁵⁶ Brev fra Visa 2. februar 2018, side 7.

¹⁵⁷ Brev fra Mastercard 31. januar 2018, side 9.

¹⁵⁸ Brev fra Mastercard 31. januar 2018, side 6.

¹⁵⁹ Brev fra Mastercard 31. januar 2018, side 10 og brev fra Visa 2. februar 2018, side 8.

¹⁶⁰ Brev fra Nets 30. januar 2018, side 4 og brev fra St1 Norge AS 30. januar 2018, side 3.

¹⁶¹ Brev fra Nets 30. januar 2018, side 4.

¹⁶² Sak M.7241 – Advent International/Bain Capital Invsters/Nets Holding avsnitt 12.

¹⁶³ Sak M.7241 – Advent International/Bain Capital Invsters/Nets Holding avsnitt 21 og 22.

det er forskjeller mellom løsningene på flere områder, kan alle løsningene brukes til å hente midler på kundenes konto og gi oppgjør til mottaker av pengene.¹⁶⁴

- (158) Etter Konkurransetilsynets oppfatning er det, basert på ovennevnte, enkelte forhold som tilsier at det ikke eksisterer et samlet marked for betalingsystemer, og at markedet må avgrenses snevrere. Konkurransetilsynet finner det imidlertid ikke nødvendig å ta endelig stilling til dette da det ikke har avgjørende betydning for konklusjonen i saken.

5.2.4 Vurdering av hvorvidt det eksisterer et samlet marked for ID- og signaturtjenester

- (159) Tilbydere av betalingsløsninger er pålagt å forsikre seg om at sluttbrukeren identifiserer seg og gir sitt samtykke ved for eksempel initiering av betalingstransaksjoner og ved pålogging i nettbank med mer, jf. kapittel 4.4.
- (160) Som også omtalt i kapittel 4.4, inndeles ID- og signaturtjenester i ulike sikkerhetsnivåer (1 til 4). BankID tilbyr tjenester innenfor identifisering og signering på høyeste sikkerhetsnivå (nivå 4), og er i tillegg i ferd med å utvikle et produkt med lavere sikkerhetsnivå (nivå 2), xID.
- (161) Fra et etterspørselsperspektiv må det vurderes om kjøperne, dersom de blir stilt overfor en fem til ti prosents prisøkning, vil bytte fra en ID- og signaturtjeneste med sikkerhetsnivå 4 til en ID- og signaturtjeneste på et lavere sikkerhetsnivå. Konkurransetilsynets informasjonsinnhenting viser at ulike sikkerhetsnivåer representerer forskjellige markedssegmenter primært på grunn av forskjellig krav til sikkerhet/aksept av risiko. Det synes å gå et tydelig skille mellom sikkerhetsnivå 4 og ID- og signaturtjenester på lavere nivåer. Blant annet skriver Schibsted ePayment at "*[f]or Schibsted ePayments ståsted fremstår det som tvilsomt at identifikasjonsløsninger med sikkerhetsnivå 4 inngår i samme marked som identifikasjonsløsninger med lavere sikkerhetsnivåer fordi de kun til dels er substituerbare. Med dette mener vi at identifikasjonsløsninger med sikkerhetsnivå 4 normalt vil kunne erstatte en løsning med lavere sikkerhetsnivå, men at en løsning med lavere sikkerhetsnivå kan ikke erstatte sikkerhetsnivå 4 i de tilfeller hvor dette sikkerhetsnivået er påkrevet.*"¹⁶⁵
- (162) Tilsvarende uttaler Buypass at det er "*et klart skille mellom de ulike nivåene og tilhørende markeder. For eksempel er offentlig sektor i stor grad innkjøper av ID og ID-tjenester på sikkerhetsnivå 4 gjennom ID-porten og helsesektoren, mens markedsaktører i liten grad har anledning til å levere lavere sikkerhetsnivåer til de nevnte prosjekter/kunder.*"¹⁶⁶
- (163) Konkurransetilsynets informasjonsinnhenting viser også at enkelte kunder etterspør sikkerhetsnivå 4 selv om det ikke er påkrevd. Difi uttaler at "*[s]elv om størsteparten av tjenestene som tilbys gjennom ID-porten bare krever nivå 3 ser vi at mange brukere foretrekker ID-produkter på nivå 4.*"¹⁶⁷
- (164) Etter Konkurransetilsynets oppfatning synes det, basert på ovennevnte, ikke å foreligge mulighet for etterspørselssubstitusjon fra ID- og signaturtjenester med høyere sikkerhetsnivå (nivå 4) til lavere sikkerhetsnivåer (nivå 1-3).
- (165) Fra et tilbudssideperspektiv må det vurderes i hvilken grad en aktør på kort sikt og uten betydelige kostnader eller risiko kan tilby ID- og signaturtjenester på nivå 4, gitt at de allerede i dag tilbyr ID- og signaturtjenester på lavere nivå. Etableringshindringer for å kunne tilby ID- og signaturtjenester på sikkerhetsnivå 4 synes å være langt høyere enn tilsvarende tjenester med lavere sikkerhetsnivå. Det skyldes først og fremst kostnadene ved å verifisere brukere med høyere sikkerhetsnivå. PayEx uttaler at "*innenfor finansielle tjenester (f.eks. verifisering av bruker, PSD2 etc) er det ofte behov for høyeste sikkerhetsnivå. Dette kan sees på som et eget marked [...]. Og prislappen for å bli en aktør i dette markedet er stor fordi det er*

¹⁶⁴ Meldingen side 50. Merk at Konkurransetilsynet bruker andre begrep enn partene. Markedet for betalingsløsninger er av partene definert som kundefront betalingsløsninger. Markedet for betalingsystemer er av partene definert som markedet for betalingsformidling og markedet for ID- og signaturtjenester er av partene omtalt som ID- og signaturtjenester.

¹⁶⁵ Brev fra Schibsted ePayment 29. januar 2018, side 4.

¹⁶⁶ Brev fra Buypass (ref. dok. 6) 29. januar 2018, side 3.

¹⁶⁷ Brev fra Difi 29. januar 2018, side 2.

*kostnadskrevende å verifisere brukere på høyeste sikkerhetsnivå: a) personlig fremmøte, b) Postens Personlige Utlevering med Mottaksbevis (PUM)."*¹⁶⁸

- (166) Dette støttes av Commfides som uttaler: "Det er relativt enkelt å utvide fra høyt til lavt sikkerhetsnivå, men ikke omvendt."¹⁶⁹
- (167) Partene har også vist til at for å etablere en identifiseringsløsning på sikkerhetsnivå 4 foreligger det i dag etableringshindringer i form av regulatoriske krav fra både nasjonale myndigheter og EU. I tillegg må en eventuell konkurrent til BankID på sikkerhetsnivå 4 måtte bygge opp en kundebase med førstegangsutstedelse gjennom fysisk oppmøte eller gjennom Postens PUM-tjeneste.¹⁷⁰
- (168) Etter Konkurransetilsynet vurdering vil det for en aktør som tilbyr ID-tjenester på sikkerhetsnivå 1-3 være begrensede muligheter for tilbudssubstitusjon til tjenester innen sikkerhetsnivå 4. For en aktør som tilbyr ID-tjenester innen nivå 4 synes det imidlertid enkelt å utvide til lavere sikkerhetsnivå.¹⁷¹
- (169) Kommisjonen har tidligere vurdert, men ikke tatt stilling til, om markedet for ID- og signaturtjenester utgjør et eget produktmarked. Det er heller ikke tatt stilling til om dette markedet kan segmenteres ytterligere i egne markeder basert på ulike sikkerhetsnivåer.¹⁷²
- (170) Partene skriver i meldingen at de er av den oppfatning at identifikasjonstjenester med ulike sikkerhetsnivå inngår i samme marked. Ifølge partene er det ikke slik at konkurransen er en direkte funksjon av graden av sikkerhetsnivå, men av kombinasjon av eventuelle regulatoriske krav, ønsket brukeropplevelse og kalkulert risiko håndtert gjennom en egnet sikkerhetsløsning.¹⁷³ Samtidig fremgår det av interne dokumenter at BID vurderer [redacted] jf. Figur 1 og Figur 2 under.

¹⁶⁸ Brev fra PayEx (ref. dok 9) 29. januar 2018, side 3.

¹⁶⁹ Brev fra Commfides, 29. januar 2018, side 3.

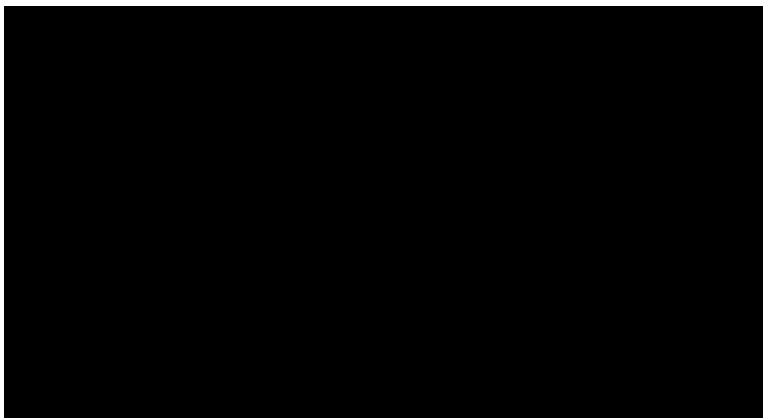
¹⁷⁰ Meldingen side 56.

¹⁷¹ Brev fra Commfides, 29. januar 2018, side 3 og brev fra Difi 29. januar 2018, side 2.

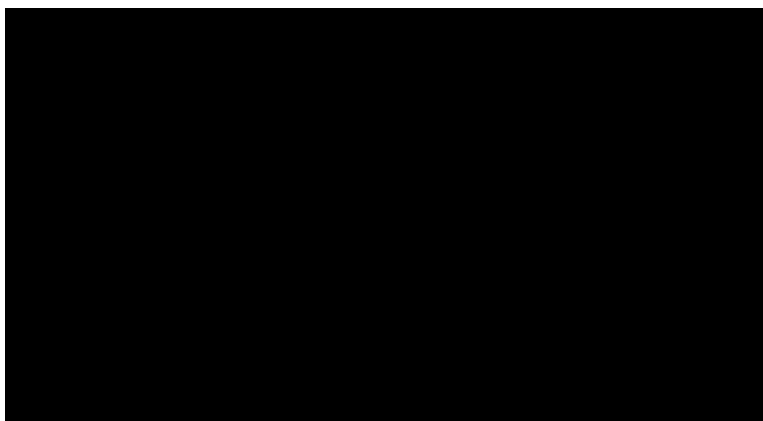
¹⁷² Sak M.8251 – Bite/Tele2/Telia Lietuva/JV avsnitt 39 og 42.

¹⁷³ Meldingen side 54.

Figur 1 *Fra BID sine interne dokumenter om* [redacted]¹⁷⁴



Figur 2 *Fra BID sine interne dokumenter om* [redacted]¹⁷⁵



- (171) Etter Konkurransetilsynets oppfatning er det, basert på ovennevnte, forhold som tilsier at ID- og signaturtjenester innen ulike sikkerhetsnivå utgjør egne produktmarkeder, særlig når det gjelder sikkerhetsnivå 4. Konkurransetilsynet finner det imidlertid ikke nødvendig å ta endelig stilling til dette da det ikke har avgjørende betydning for konklusjonen i saken.

5.2.5 Konklusjon

- (172) Konkurransetilsynet legger etter dette til grunn at de relevante produktmerkene er i) markedet for betalingsløsninger, ii) markedet for betalingssystemer og iii) markedet for ID- og signaturtjenester.

5.3 Geografisk markedsavgrensning

- (173) Et relevant geografisk marked er et område hvor virksomheten ved salg eller etterspørsel av produkter og tjenester møter tilstrekkelig ensartede konkurransevilkår, og som kan holdes atskilt fra tilgrensende områder, særlig fordi konkurransevilkårene der er merkbart forskjellige.¹⁷⁶ Også det relevante geografiske markedet avgrenses med utgangspunkt i etterspørernes og tilbydernes substitusjonsmuligheter.

¹⁷⁴ Brev fra BID 2. februar 2018, internt dokument nr. 56, side 12.

¹⁷⁵ Brev fra BID 2. februar 2018, internt dokument nr. 56, side 35.

¹⁷⁶ ESAs kunngjøring, avsnitt 8.

5.3.1 Markedet for betalingsløsninger

- (174) Mobilbetalingsløsningen Vipps er i dag kun tilgjengelig i Norge, for kunder med norsk bankkonto.¹⁷⁷ Vipps konkurrerer blant annet med etablerte betalingsløsninger som kort og kontanter. Når det gjelder nettbetaling har betalingsløsninger basert på de internasjonale betalingskortnettverkene Visa og Mastercard en betydelig posisjon, som utfordres av både nasjonale og internasjonale betalingsløsninger.¹⁷⁸
- (175) I vurderingen av etterspørreernes substitusjonsmuligheter vil det være relevant å vurdere hvorvidt brukere av betalingsløsninger, dersom de blir stilt overfor en fem til ti prosents prisøkning, vil bytte til aktører uten tilstedeværelse i Norge. Som omtalt i 4.2 er det to typer brukere; sluttbrukere og brukersteder. For å få utstedt et norsk betalingskort, og benytte dette som en betalingsløsning, må en sluttbruker ha en bankkonto i en bank som opererer i Norge. Konkurransetilsynet finner det lite sannsynlig at norske sluttbrukere som skal gjennomføre en betaling i norske kroner vil substituere til utenlandske betalingsløsninger dersom prisen ved å benytte norske betalingsløsninger øker. Konkurransetilsynet finner det også lite sannsynlig at brukerstedene vil bytte til utenlandske betalingsløsninger for å ta imot betaling fra kunder bosatt i Norge.¹⁷⁹
- (176) Utenlandske aktører vil potensielt kunne gjøre investeringer og endringer slik at de blir i stand til å tilby betalingsløsninger i Norge. Konkurransetilsynets informasjonsinnhenting viser at det er betydelige etableringshindringer i markedet for betalingsløsninger. Det skyldes blant annet betydningen av nettverkseffekter ved etablering av nye betalingsløsninger.¹⁸⁰ I tillegg finnes det særnorske reguleringer og løsninger. Mastercard uttaler at vilkårene for konkurranse i Norge skiller seg fra konkurransen ellers i Europa.¹⁸¹ Nordea har også uttalt at konkurransen i Norge er unik ved at tjenestene som Vipps, BAX og BID tilbyr langt på vei har blitt standardløsninger i det norske markedet. Dette skyldes, ifølge Nordea, at selskapene har utviklet løsninger og underliggende betalingsinfrastruktur som i praksis benyttes av alle banker og kunder i det norske betalingsmarkedet.¹⁸² Konkurransetilsynet finner det derfor lite sannsynlig at tilbydere av utenlandske betalingsløsninger på kort sikt og uten betydelige kostnader eller risiko kan tilby sine løsninger i det norske markedet for betalingsløsninger.
- (177) Kommisjonen har tidligere lagt til grunn at markedet for betalingsløsninger trolig er nasjonalt i utstrekning, men har latt markedsavgrensingen være åpen.¹⁸³
- (178) Partene har i meldingen anført at selv om markedet beveger seg raskt mot et bredere geografisk område, er markedet for betalingsløsninger fremdeles nasjonalt.¹⁸⁴
- (179) Basert på overstående er det Konkurransetilsynets vurdering at det relevante markedet for betalingsløsninger er nasjonalt.

5.3.2 Markedet for betalingssystemer

- (180) BankAxept er det nasjonale betalingssystemet eid av banker med virksomhet i Norge. Som vist nedenfor i avsnitt (219) har det nasjonale betalingskortsystemet BankAxept en sterk posisjon innen butikkbetaling (POS), mens internasjonale kortsystemer som Visa og Mastercard har en sterk posisjon innen nettbetaling, jf. avsnitt (174).
- (181) Det relevante geografiske markedet avgrenses med utgangspunkt i etterspørreernes substitusjonsmuligheter. Betalingssystemer etterspørres av aktører som er avhengige av et slikt

¹⁷⁷ Meldingen side 28.

¹⁷⁸ Meldingen side 23.

¹⁷⁹ Det er brukersteder som tilbyr utenlandske betalingsløsninger, eksempelvis den kinesiske betalingsløsningen Alipay, men dette er kun rettet mot utenlandske turister.

¹⁸⁰ Se blant annet brev fra Buypass (ref. dok. 6) 29. januar 2018, side 6 og brev fra Klarna 31. januar 2018, side 8. En nærmere beskrivelse av etableringshindringene i markedet for betalingsløsninger er omtalt i kapittel 7.2.3.2.

¹⁸¹ Brev fra Mastercard 31. januar 2018, side 7.

¹⁸² Brev fra Nordea 7. februar 2018, side 5.

¹⁸³ Se blant annet sak M.6314 – *Telefónica UK/Vodafone UK/Everything Everywhere/JV* avsnitt 224 og sak M.8251 – *Bite/Tele2/Telia Lietuva/JV* avsnitt 62.

¹⁸⁴ Meldingen side 40.

system for å kunne initiere eller gjennomføre betalingstransaksjoner. Denne etterspørselen er igjen avledet av etterspørselen til brukerne av betalingssystemer, brukersteder og sluttbrukere, jf. 4.3.

- (182) Brukersteder i Norge som ønsker å gjøre det mulig for kunder å betale med betalingskort, må inngå en avtale med en innløserbank. For brukersteder som ønsker å benytte betalingssystemet BankAxept, må de være tilknyttet et betalingsforetak som har tillatelse til å drive betalingsvirksomhet i Norge. Dersom brukerstedene benytter de internasjonale kortsystemene, er det så langt Konkurransetilsynet kjenner til ikke avgjørende at tilbyder av betalingssystemer er lokalisert i Norge. Både Visa, Mastercard og øvrige internasjonale kortsystemer som American Express og Diners Club har likevel etablert virksomhet i Norge. Dette tyder på at det er viktig med nasjonal tilstedeværelse også for de internasjonale kortsystemene.
- (183) Sluttbrukere etterspør betalingskort som tilbys av utstederbanker. For at en sluttbruker skal kunne bruke BankAxept, må betalingskortet utstedes fra en bank med virksomhet i Norge. Dersom sluttbrukeren benytter et betalingskort som benytter internasjonale kortsystemer, kan utstederbanken også være en utenlandsk aktør.
- (184) For brukersteder og sluttbrukere som benytter betalingsløsninger basert på BankAxept, er det derfor nødvendig å benytte nasjonale aktører. I og med at BankAxept har en sterk posisjon i POS segmentene, er det Konkurransetilsynets oppfatning at det ikke foreligger etterspørselssubstitusjon til utenlandske betalingssystemer i POS-segmentet.
- (185) Utenlandske aktører vil potensielt kunne gjøre investeringer og endringer slik at de blir i stand til å tilby betalingssystemer i Norge. Konkurransetilsynets informasjonsinnhenting viser at det er betydelige etableringshindringer i markedet for betalingssystemer. Det skyldes blant annet nødvendigheten av avtaler med bankene, viktigheten av tillit til systemet og sterke nettverkseffekter på brukersiden. I det videre tas det derfor ikke hensyn til mulig tilbudssubstitusjon fra aktører som ikke tilbyr betalingssystemer i Norge i dag.
- (186) I Konkurransetilsynets informasjonsinnhenting er det gitt uttrykk for ulike synspunkter når det gjelder den geografisk utstrekningen av markedet for betalingssystemer. Enkelte har uttalt at konkurranseforholdene innen markedet for betalingssystemer i Norge skiller seg fra andre land på grunn av den dominerende rollen til BankAxept.¹⁸⁵ Nets er imidlertid av den oppfatning at det ikke er tale om et særskilt norsk marked, men heller et EØS/globalt marked med europeiske og globale aktører, hvor det også finnes nasjonale betalingssystemer.¹⁸⁶
- (187) Kommisjonen har i tidligere saker valgt å holde den geografiske markedsavgrensningen i markedet for betalingssystemer åpen.¹⁸⁷
- (188) Partene har også valgt å la den eksakte markedsavgrensningen for betalingsløsninger stå åpen.¹⁸⁸
- (189) Konkurransetilsynet legger etter dette til grunn at markedet for betalingssystemer er nasjonalt.

5.3.3 Markedet for ID- og signaturtjenester

- (190) Utstedelse av BankID personsertifikater er geografisk begrenset til norske statsborgere og personer bosatt i Norge.¹⁸⁹ De eneste øvrige aktørene som kan gjennomføre elektronisk signering på høyere sikkerhetsnivå (nivå 4) i Norge er Commfides og Buypass, jf. avsnitt 4.4. Tilbydere av ID- og signaturtjenester på lavere sikkerhetsnivåer er både nasjonale og internasjonale aktører.
- (191) Som omtalt i kapittel 4.4, blir ID- og signaturtjenester etterspurt av sluttbrukere (betalere) og brukersteder ved betalingstransaksjoner. Det fremgår videre av kapittel 7.3.1.1 at det er

¹⁸⁵ Brev fra Mastercard 31. januar 2018, side 8, brev fra Klarna 31. januar 2018, side 7, brev fra Visa 2. februar 2018, side 9 og brev fra Nordea 7. februar 2018, side 5.

¹⁸⁶ Brev fra Nets 30. januar 2018, side 5-6.

¹⁸⁷ Se blant annet sak M.2567 – *Nordbanken/Postgirot* avsnitt 37, og sak M.3740 – *Barclays Bank /Föreningsparbanken/JV*

¹⁸⁸ Meldingen side 23.

¹⁸⁹ Meldingen side 30.

primært ID- og signatortjenester på sikkerhetsnivå 4 som etterspørres når det gjelder initiering av betalingstransaksjoner.

- (192) Utenlandske aktører vil potensielt kunne gjøre investeringer og endringer slik at de blir i stand til å tilby ID- og signatortjenester i Norge. Konkurransetilsynets informasjonsinnhenting viser at etableringshindringene for aktører som vil tilby sikkerhetstjenester på nivå 4 er høye, og langt høyere enn for aktører som tilbyr tjenester med lavere sikkerhetsnivå, jf. avsnitt (165). I det videre tas det derfor ikke hensyn til mulig tilbudssubstitusjon fra aktører som ikke tilbyr ID- og signatortjenester på nivå 4 i Norge i dag.
- (193) I Konkurransetilsynets informasjonsinnhenting oppgir flere aktører at BankID har en sterk posisjon i Norge, og har blitt en norsk standard for ID- og signatortjenester.¹⁹⁰ Blant annet skriver [redacted]¹⁹¹
- (194) Kommisjonen synes å legge til grunn, men uten å endelig konkludere, at markedet for ID- og signatortjenester er nasjonalt.¹⁹²
- (195) Partene har ikke omtalt den geografiske markedsavgrensningen i markedet for ID- og signatortjenester.
- (196) Konkurransetilsynets vurdering er etter dette at den geografiske utstrekningen til ID- og signatortjenester er nasjonalt.

5.4 Konklusjon markedsavgrensning

- (197) Konkurransetilsynet legger etter dette til grunn at det er tre relevante markeder i inneværende sak: i) Markedet for betalingsløsninger, ii) markedet for betalingssystemer og iii) markedet for ID- og signatortjenester.
- (198) Konkurransetilsynet legger til grunn at de tre relevante produktmarkedene er nasjonale i utstrekning.

6 Alternativsituasjon

- (199) Konkurransetilsynet skal forby foretakssammenslutninger som i betydelig grad vil hindre effektiv konkurranse. Det er ikke grunnlag for å forby en transaksjon der det er sannsynlig at konkurranseforholdene vil svekkes i like stor, eller i større grad, uten foretakssammenslutningen. I dette ligger et krav om årsakssammenheng.¹⁹³
- (200) Kravet til årsakssammenheng innebærer at Konkurransetilsynet må sammenligne konkurransesituasjonen som vil oppstå dersom foretakssammenslutningen gjennomføres med den mest sannsynlige markedsutviklingen uten foretakssammenslutningen (alternativsituasjonen).¹⁹⁴
- (201) I de fleste tilfeller vil det være mest relevant å sammenligne med konkurransesituasjonen slik den var før foretakssammenslutningen, når man skal vurdere transaksjonens virkninger. Dette

¹⁹⁰ Se blant annet brev fra Schibsted ePayment 29. januar 2018, side 5 og brev fra Mastercard 31. januar 2018, side 9.

¹⁹¹ [redacted]

¹⁹² Se blant annet sak M.8251 – *Bite/Tele2/Telia Lietuva/JV* side 13-16.

¹⁹³ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 20, og Kommisjonens retningslinjer for vurdering av horisontale foretakssammenslutninger (2004/C 31/03) avsnitt 9 jf. avsnitt 2, og sak M.6360 – *Nynas/Shell/Harburg Refinery* avsnitt 307 til 311.

¹⁹⁴ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 20, og Kommisjonens retningslinjer for vurdering av horisontale foretakssammenslutninger (2004/C 31/03) avsnitt 9. Se også Fornyings- og administrasjonsdepartementets vedtak 17. april 2009 etter klage på Konkurransetilsynets vedtak V2008-22 *Opplysningen Mobil AS – Aspiro Søk AS*, og EU-domstolens dom i sak C-12/03 P *Kommisjonen mot Tetra Laval*, premiss 42 og 43.

er også i samsvar med Kommisjonens praksis og retningslinjer for vurdering av foretakssammenslutninger.¹⁹⁵

- (202) Konkurransetilsynet har i gjeldende sak ikke funnet grunnlag for å legge til grunn en annen konkurransesituasjon enn den konkurransesituasjonen som forelå før foretakssammenslutningen. Partene har heller ikke anført at det bør legges til grunn en annen alternativsituasjon.

7 Konkurransanalyse - ikke-horisontale virkninger i markedet for betalingsløsninger

7.1 Innledning

- (203) Det følger av ordlyden i konkurranseloven § 16 første ledd at Konkurransetilsynet skal forby en foretakssammenslutning som i betydelig grad vil hindre effektiv konkurranse, særlig som et resultat av at en dominerende stilling skapes eller styrkes.
- (204) Foretakssammenslutninger mellom aktører i ulike ledd av verdikjeden kan hindre effektiv konkurranse ved at det oppstår ikke-koordinerte virkninger og/eller koordinerte virkninger.¹⁹⁶
- (205) Ikke-koordinerte virkninger kan oppstå ved at ikke-horisontale foretakssammenslutninger medfører utestenging. Gjennom dette vil det fusjonerte foretaket kunne oppnå økt markedsmakt.¹⁹⁷
- (206) En vertikal foretakssammenslutning vil kunne føre til utestenging når faktiske eller potensielle konkurrenters tilgang til innsatsfaktorer eller markeder blir begrenset eller eliminert som følge av foretakssammenslutningen, og således begrenser disse selskapenes mulighet og insentiv til å konkurrere.¹⁹⁸ Slik utestenging kan også begrense potensiell etablering eller ekspansjon, og kan innebære at konkurrenter forsvinner fra markedet.¹⁹⁹ Det er tilstrekkelig at utestengelsen fører til at konkurrentene får en ulempe som medfører at de ikke kan konkurrere like effektivt. En utestengelse anses å være konkurransebegrensende hvor de fusjonerende partene som et resultat av foretakssammenslutningen kan, på en lønnsom måte, øke prisene til forbrukerne²⁰⁰, gi dårligere service, lavere kvalitet eller redusert innovasjon.²⁰¹
- (207) I Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger skilles det mellom to typer utestenging, innsatsfaktorutestengelse og kundeutestengelse. Med innsatsfaktorutestengelse menes tilfeller hvor foretakssammenslutningen med sannsynlighet vil kunne øke kostnadene til konkurrenter i nedstrømsmarkedet ved å begrense deres tilgang til viktige innsatsfaktorer. Med kundeutestengelse menes tilfeller hvor foretakssammenslutningen med sannsynlighet vil stenge ute konkurrenter i oppstrømsmarkedet ved å begrense deres tilgang til et tilstrekkelig kundegrunnlag.²⁰²
- (208) Innsatsfaktorutestengelse oppstår når den fusjonerte enheten i etterkant av foretakssammenslutningen med sannsynlighet vil begrense tilgang til produktene eller tjenestene som selskapet uten foretakssammenslutningen ellers ville tilbudt, og på den måten øke kostnadene til konkurrentene i nedstrømsmarkedet ved å gjøre det vanskeligere for dem å få tak i forsyninger til lignende priser og betingelser som uten foretakssammenslutningen. Det er ikke nødvendig at den fusjonerte enhetens konkurrenter må forlate markedet for at

¹⁹⁵ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 20, og Kommisjonens retningslinjer for vurdering av horisontale foretakssammenslutninger (2004/C 31/03) avsnitt 9.

¹⁹⁶ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 17.

¹⁹⁷ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 18.

¹⁹⁸ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 4, jf. avsnitt 29, se også sak M.8124 – *Microsoft/LinkedIn* avsnitt 182 flg.

¹⁹⁹ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 29, se også sak M.8124 – *Microsoft/LinkedIn* avsnitt 182 flg.

²⁰⁰ I Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 16, er det spesifisert at med forbruker menes både sluttbruker og forbrukere på øvrige ledd i verdikjeden.

²⁰¹ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 29, jf. fotnote 8 i retningslinjene.

²⁰² Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 30.

innsatsfaktorutestengelse skal føre til skade for konsumentene. Den relevante terskelen er hvorvidt den økte prisen på innsatsfaktoren vil føre til høyere priser for konsumentene.²⁰³

- (209) Konglomerate foretakssammenslutninger kan medføre utestenging ved koblingssalg i form av "tying" eller "bundling". Gjennom koblingssalg vil det fusjonerte foretaket kunne ha mulighet og insentiv til å utnytte sin markedsstilling i et marked til å oppnå konkurransefordeler i et annet marked, hvilket kan skade konkurransen.²⁰⁴
- (210) Når Konkurransetilsynet skal vurdere sannsynligheten for konkurranseskadelig utestenging, må tilsynet først ta stilling til om det fusjonerte foretaket vil ha mulighet til slik utestenging. Videre må det tas stilling om det fusjonerte foretaket har insentiv til å foreta en slik utestenging. Avslutningsvis må det tas stilling til hvilken virkning den aktuelle utestengingen vil ha på markedet.²⁰⁵
- (211) Foretakssammenslutningen innebærer at betalingsløsningen Vipps fusjonerer med to sentrale aktører, BAX og BID, innen infrastrukturtenester (betalingssystemet BankAxept og ID- og signaturtjenesten BankID). Dette er foretak på ulike ledd av verdikjeden, og etter Konkurransetilsynets oppfatning utgjør gjeldende foretakssammenslutning således en vertikal integrasjon.
- (212) I det følgende vil Konkurransetilsynet vurdere om foretakssammenslutningen vil føre til ikke-horisontale, ikke-koordinerte virkninger, i markedet for betalingsløsninger som i betydelig grad vil hindre effektiv konkurranse. I kapittel 7.2 vurderes hvorvidt partene som følge av foretakssammenslutningen har mulighet og insentiv til å hindre faktiske og potensielle konkurrenter i markedet for betalingsløsninger tilgang til BankAxept, samt hvilke virkninger dette eventuelt vil ha på konkurransen i markedet for betalingsløsninger. I kapittel 7.3 vurderes det hvorvidt partene som følge av foretakssammenslutningen har mulighet og insentiv til å hindre faktiske og potensielle konkurrenter i markedet for betalingsløsninger tilgang til BankID, samt hvilke virkninger dette eventuelt vil ha på konkurransen i markedet for betalingsløsninger. Avslutningsvis, i kapittel 7.4, diskuteres det hvorvidt partene som følge av foretakssammenslutningen har mulighet og insentiv til å hindre konkurrerende betalingsløsninger tilgang til BankAxept gjennom koblingssalg av BankAxept og Vipps.

7.2 Innsatsfaktorutestengelse av BankAxept

7.2.1 Muligheter til å hindre tilgang til BankAxept

- (213) For at det fusjonerte foretakets mulighet til å hindre tilgang til en innsatsfaktor skal utgjøre et konkurranseproblem, må foretakssammenslutningen omhandle en viktig innsatsfaktor i nedstrømsmarkedet.²⁰⁶ Det vertikalt integrerte foretaket som oppstår må videre ha en tilstrekkelig grad av markedsrett i oppstrømsmarkedet.²⁰⁷ Den fusjonerte enheten vil kun ha mulighet til å utestenge konkurrenter i nedstrømsmarkedet hvis det, ved å hindre tilgang til sitt eget oppstrømsprodukt eller -tjeneste, reduserer det totale tilbudet av denne innsatsfaktoren for aktører i nedstrømsmarkedet gjennom pris eller kvalitet. Dette kan blant annet være tilfelle dersom de resterende tilbyderne i oppstrømsmarkedet er mindre effektive, ikke tilbyr like etterspurte alternativer eller har kapasitetsbegrensninger.²⁰⁸

7.2.1.1 Viktig innsatsfaktor

- (214) Som det fremgår ovenfor, kan innsatsfaktorutestengelse utgjøre et konkurranseproblem dersom foretakssammenslutningen omhandler en viktig innsatsfaktor i nedstrømsmarkedet.²⁰⁹ Utestengning fra BankAxept for aktører i markedet for betalingsløsninger kan dermed utgjøre

²⁰³ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 31.

²⁰⁴ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 93.

²⁰⁵ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 32 og 94. Dette er blant annet lagt til grunn i Kommisjonens saker M.8124 – *Microsoft/LinkedIn* avsnitt 184 og sak M.6381 – *Google/Motorola* avsnitt 78.

²⁰⁶ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 34.

²⁰⁷ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 35.

²⁰⁸ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 36.

²⁰⁹ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 34.

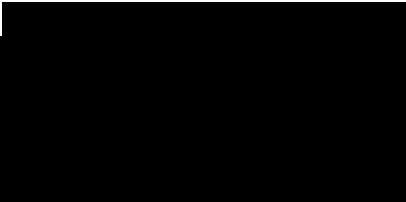
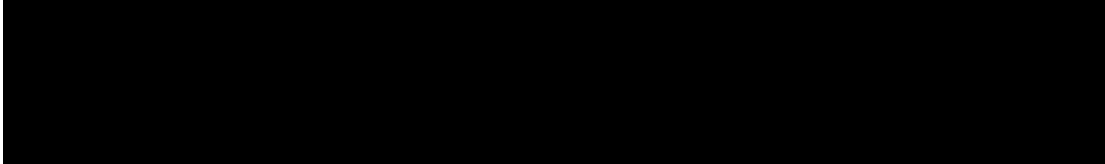


et konkurranseproblem dersom betalingssystemer er en viktig innsatsfaktor i markedet for betalingsløsninger.

- (215) Som det fremgår av avsnitt (76), er et betalingssystem den underliggende infrastrukturen som muliggjør bruk av betalingsløsninger. Etter Konkurransetilsynets vurdering er et betalingssystem således en nødvendig innsatsfaktor for betalingsløsninger.

7.2.1.2 Markedsrett i markedet for betalingssystemer

- (216) Det følger videre av Kommisjonens retningslinjer at for at innsatsfaktorutestengelse skal utgjøre et konkurranseproblem, må det vertikalt integrerte foretaket som oppstår som følge av foretakssammenslutningen ha tilstrekkelig grad av markedsrett i oppstrømsmarkedet. Det er kun under disse omstendigheter at det vertikalt integrerte foretaket kan forventes å ha vesentlig innflytelse på konkurranseforholdene i oppstrømsmarkedet, og dermed også på priser og forsyningsvilkår i nedstrømsmarkedet.²¹⁰
- (217) Utestenging fra BankAxept for aktører i markedet for betalingsløsninger kan dermed utgjøre et konkurranseproblem dersom det fusjonerte foretaket har tilstrekkelig markedsrett i markedet for betalingssystemer.

7.2.1.2.1 Markedsstruktur

- (218) Markedsandeler og konsentrasjonsnivå gir en nyttig første indikasjon på både partenes og deres konkurrenters markedsrett og konkurransemessige betydning.²¹¹
- (219) Målt i antall transaksjoner er BankAxept det klart største betalingssystemet i Norge, med 56 prosent av alle transaksjoner i Norge.²¹² Til sammen dekker Visa, Mastercard og BankAxept mer enn 95 prosent av markedet både med hensyn til antall transaksjoner og volum.²¹³ Innen butikkbetaling (POS) i Norge, har BankAxept en markedsandel på omkring 80 prosent²¹⁴, mens de internasjonale betalingskortene står for ca. 20 prosent av transaksjonene. POS er det desidert største markedssegmentet for betalingstransaksjoner i Norge.²¹⁵
- (220) Det fremgår av BAXs interne dokumenter at 

²¹⁶
- (221) Det fremgår videre av interne dokumenter fra BAX at BankAxept har 
²¹⁷
- (222) Tall fra Norges Bank viser en tilsvarende utvikling, men selv om BankAxept har tapt markedsandeler til internasjonale betalingskort, har BankAxept hatt nominell vekst i både antall kort, antall transaksjoner og målt i verdi. Norges Bank viser til at veksten for de internasjonale betalingskortene kommer av vekst i netthandel og betalinger i mobile betalingsløsninger, da det kun er internasjonale betalingskort som er tilrettelagt for internetthandel og mobilbetalinger.²¹⁸
- (223) Selv om BankAxept har tapt markedsandeler relativt til internasjonale betalingssystemer, er BankAxept fremdeles det klart største betalingskortsystemet som benyttes i Norge, med en

²¹⁰ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 35.

²¹¹ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 24.

²¹² Norges Bank Memo 2/2017, side 6 (<https://www.norges-bank.no/Publisert/Publikasjoner/Norges-Bank-Memo-2017/norges-bank-memo-22017/>).

²¹³ Brev fra Visa 2. februar 2018, side 8.

²¹⁴ Meldingen side 61.

²¹⁵ Meldingen side 43.

²¹⁶ Brev fra BAX 2. februar 2018, internt dokument nr. 059, side 2.

²¹⁷ Brev fra BAX 2. februar 2018, internt dokument nr. 281.

²¹⁸ Norges Bank Memo 2/2017, kapittel 2.

markedsandel i 2016 på 73,3 prosent²¹⁹ når alle typer betalingskorttransaksjoner tas med. Sett bort fra netthandel og bruk av norske kort i utlandet, hadde BankAxept en markedsandel på 85,6 prosent i 2016.²²⁰

- (224) Basert på det ovennevnte, er det Konkurransetilsynets vurdering at BankAxept har høye markedsandeler i markedet for betalingssystemer i Norge, og vesentlig høyere markedsandeler enn sine konkurrenter.

7.2.1.2.2 *BankAxepts betydning i markedet for betalingssystemer*

- (225) Konkurransetilsynets informasjonsinnhenting viser at majoriteten av konkurrentene til Vipps ikke anser tilgang til BankAxept som nødvendig for å etablere seg som en tilbyder av betalingsløsninger i Norge. Begrunnelsen aktørene oppgir for at de mener BankAxept ikke er nødvendig er blant annet tilstedeværelsen av de internasjonale betalingskortsystemene og lanseringen av PSD2.²²¹ Flere av konkurrentene har imidlertid påpekt at det vil være vanskelig for nye aktører å etablere seg i POS-segmentet uten tilgang til BankAxept-infrastruktur, ettersom BankAxept er et mer kostnadseffektivt betalingskortsystem enn de internasjonale systemene.²²² Også for brukerstedene er tilgang til BankAxept vurdert som viktig for aktører som vil etablere seg som tilbyder av betalingsløsninger i Norge.²²³
- (226) Partene anfører at bruken av BankAxept som betalingssystem ikke er nødvendig for å kunne konkurrere i markedet for betalingsløsninger, og at det heller ikke forventes å bli det i fremtiden.²²⁴ Partene underbygger anførselen med at Vipps ble etablert i markedet uten løsninger basert på BankAxept.²²⁵ Partene viser også til at flere av tredjepartsaktørene, inkludert Apple, ikke vurderer tilgang til BankAxept som nødvendig.²²⁶ Samtidig opplyser partene at for at en mobil betalingsløsning skal lykkes med mobilbetaling i Norge må denne benytte BankAxept for å være billig nok for brukerstedene.²²⁷ Partene viser også til at butikkbetaling er det desidert største markedssegmentet for betalingstransaksjoner i Norge, og at "[d]agligvarehandelen er avgjørende for en vellykket etablering av nye og effektive betalingsløsninger".²²⁸
- (227) Mastercard og Nordea har uttalt at BankAxept er viktig for aktører i nedstrømsmarkedet for å kunne skape konkurranse innen betalingsløsninger til bruk i detaljhandelen. Dette skyldes at tjenestene BAX tilbyr langt på vei er blitt en standardløsning i det norske markedet.²²⁹
- (228) Som det fremgår av kapittel 7.2.1.2.1, har BankAxept høye markedsandeler, og særlig innen POS-segmentet. På tross av noe nedgang i BankAxepts markedsandeler generelt, har markedsandelene holdt seg relativt stabile i POS.
- (229) Etter Konkurransetilsynets vurdering, tilsier det ovennevnte at det fusjonerte foretaket vil ha en sterk stilling i markedet for betalingssystemer, og da særlig innenfor butikkbetaling (POS).

7.2.1.2.3 *Sannsynlig reaksjon fra konkurrerende aktører*

- (230) Et moment som påvirker partenes markedsrett, og således hvilken mulighet de har til å begrense konkurransen i nedstrømsmarkedet, er hvorvidt det finnes konkurrerende betalingssystem som disiplinere partenes adferd i oppstrømsmarkedet.²³⁰

²¹⁹ Norges Bank Memo 2/2017, side 9.

²²⁰ Norges Bank Memo 2/2017, fotnote 7, side 10.

²²¹ Se blant annet brev fra Apple 2. februar 2018, side 6, Buypass (ref. dok. 5) 29. januar 2018, side 7, brev fra Klarna 31. januar 2018, side 7 og brev fra PayEx (ref. dok. 5) 29. januar 2018, side 9.

²²² Se blant annet brev fra Buypass (ref. dok. 5) 29. januar 2018, side 7 og brev fra Payr 29. januar 2018, side 6.

²²³ Se blant annet brev fra Coop 31. januar 2018, side 8, brev fra NorgesGruppen 29. januar 2018, side 5, brev fra Elkjøp 31. januar 2018, side 4 og brev fra XXL 2. februar 2018, side 4.

²²⁴ Meldingen side 58.

²²⁵ Meldingen side 61.

²²⁶ Brev fra partene 12. mars 2018, side 4.

²²⁷ Meldingen side 61.

²²⁸ Meldingen side 43.

²²⁹ Brev fra Mastercard 31. januar 2018, side 10 og brev fra Nordea 7. februar 2018, side 5.

²³⁰ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 36.

- (231) Utenom BankAxept, er de internasjonale betalingssystemene, Visa og Mastercard, de mest utbredte betalingssystemene i Norge, jf. avsnitt 4.5.2. I tillegg finnes det andre betalingssystemer som f.eks. American Express og Diners, men disse er kun tilstede i Norge i et begrenset omfang.
- (232) Konkurransetilsynets informasjonsinnhenting viser at i Norge anser Visa BankAxept som sin nærmeste konkurrent i POS-segmentet, og Mastercard som nærmeste konkurrent innen utstedelse av betalingskort.²³¹ Mastercard anser [REDACTED].²³²
Som det fremgår av avsnitt (219), dekker Visa, Mastercard og BankAxept mer enn 95 prosent av markedet både med hensyn til antall transaksjoner og volum.
- (233) I Norge har de internasjonale betalingskortsystemene høyere transaksjonskostnader enn BankAxept, jf. avsnitt (86). Dette understøttes av Konkurransetilsynets informasjonsinnhenting, der det fremgår at BankAxept er et mer kostnadseffektivt betalingssystem enn de internasjonale systemene, jf. avsnitt (225). Det skulle tilsi, alt annet likt, at brukerstedene vil foretrekke BankAxept fremfor internasjonale betalingskortsystem i de tilfeller pris er avgjørende.
- (234) Partene anfører at for betalingsløsninger vil tilgjengelige alternativer begrense muligheten til å hindre eller fordyre konkurrenters tilgang til eller bruk av infrastrukturen.²³³ Ifølge partene er BankAxept allerede i dag utsatt for sterk konkurranse fra Visa og Mastercard. De viser til at trenden i markedet er at de internasjonale kortselskapene blir billigere å bruke for brukersteder og tredjeparter, og partene forventer at dette vil forsterkes med PSD2. Partene hevder videre at Visa/Mastercard har ekstremt høye marginer som gir selskapene rom til å redusere prisene ytterligere.²³⁴
- (235) BankAxepts relativt stabile markedsandel innen POS-segmentet er imidlertid, etter Konkurransetilsynets vurdering, en sterk indikasjon på at BankAxept ikke opplever betydelig konkurransepress fra Visa, Mastercard eller andre internasjonale betalingskortsystemer innen POS.
- (236) Basert på det ovennevnte er det Konkurransetilsynets vurdering at konkurrerende betalingssystemer ikke vil utøve et betydelig konkurransepress på det fusjonerte foretaket, særlig innen butikkbetaling (POS).

7.2.1.2.4 Etablering

- (237) Størrelsen på eventuelle etableringshindre i markedet for betalingssystemer vil også være av betydningen for vurderingen av hvorvidt BAX har markedsrett. Dersom etableringshindringene i markedet for betalingssystemer er lave, slik at konkurrenter til Vipps enkelt kan finne et godt substitutt til BankAxept, vil ikke det å hindre tilgang til BankAxept utgjøre et konkurranseproblem i markedet for betalingsløsninger.
- (238) Konkurransetilsynets informasjonsinnhenting viser imidlertid at det er betydelige etableringshindringer i markedet for betalingssystemer.²³⁵ Visa oppgir at *"[t]he investments needed in infrastructure, security, cyber security, compliance etc. are considerable. A payment system needs to invest in brand, as trust is essential for consumers to use it. Moreover, to establish a payment system you need scale on users as well as acceptance network."*²³⁶
- (239) Partene opplyser at sentrale forhold som påvirker aktørers mulighet til å etablere seg i markedet for betalingssystemer er nødvendigheten av avtaler med bankene, viktigheten av tillit til systemet og sterke nettverkseffekter på brukersiden. Partene vurderer det som krevende å etablere seg i markedet for betalingssystemer i butikksegmentet, spesielt i fysisk

²³¹ Brev fra Visa 2. februar 2018, side 8

²³² Brev fra Mastercard 31. januar 2018, side 11.

²³³ Meldingen side 58.

²³⁴ Brev fra partene 12. mars 2018, side 7.

²³⁵ Brev fra Mastercard 31. januar 2018, side 15 og brev fra Visa 2. februar 2018, side 15.

²³⁶ Brev fra Visa 2. februar 2018, side 15.

butikk og til en viss grad for nettbetaling. I følge partene vil PSD2 bidra til å redusere etableringshindringene i dette markedet.²³⁷

- (240) Konkurrentene til BankAxept gir uttrykk for at PSD2 vil kunne gjøre det enklere å etablere nye betalingssystemer, men at etableringshindringene likevel vil være betydelige.²³⁸ Samtidig uttrykker Mastercard at PSD2 trolig ikke vil bli implementert i Norge før mot slutten av 2019, og at det fortsatt er stor usikkerhet knyttet til virkningen av direktivet.²³⁹
- (241) Basert på det ovennevnte, er det Konkurransetilsynets vurdering at det er betydelige etableringshindringer i markedet for betalingssystemer.

7.2.1.2.5 Konklusjon markedsrett

- (242) Basert på gjennomgangen av markedsstrukturen, BankAxepts betydning i markedet for betalingssystemer, sannsynlig reaksjon fra konkurrerende aktører, samt etablering, legger Konkurransetilsynet til grunn at det fusjonerte foretaket vil ha markedsrett i markedet for betalingssystemer.
- (243) Dette tilsier at partene etter fusjonen vil ha mulighet til å hindre faktiske eller potensielle konkurrenter av betalingsløsningen Vipps tilgang til BankAxept, og at det vil redusere deres mulighet til å konkurrere effektivt i markedet for betalingsløsninger, og da særlig innen POS-segmentet.

7.2.1.3 Regulatoriske forhold

- (244) Regelverk og standarder som begrenser partenes handlefrihet vil kunne være til hinder eller begrense for at partene har mulighet til å hindre aktører tilgang til BankAxept.
- (245) Det fremgår av meldingen at BAX forvalter et sett av regelverk og standarder ("et scheme" eller en "kortordning") fastsatt av Bits.²⁴⁰ Partene anfører at alle tjenestene til BankAxept tilbys på gjensidige ikke-diskriminerende vilkår til bankene som har rett til å delta i BankAxept. Dette fremgår av de alminnelige reglene for BankAxept, som er fastsatt av Bits AS.²⁴¹ Partene anfører også at det er Bits AS som fastsetter reglene for hvem som kan være deltaker i BankAxept, dvs. hvem som kan utstede BankAxept-instrumenter og inngå innløsningsavtaler med brukersteder om oppgjør av BankAxept-transaksjoner.²⁴²
- (246) Partene anfører videre at betalingssystemet i Norge i stor grad er utviklet og bygget på banknæringens selvregulering, og at det er i banknæringens interesse at denne selvreguleringen videreføres. Beslutninger i Bits, som et samarbeidsorgan for bankene, som bidrar til å favorisere BAX eller bidrar til å utestenge andre tilbydere av betalingssystemer vil, ifølge partene, sette selvreguleringen i fare.²⁴³
- (247) Det er Konkurransetilsynets vurdering at Bits regulerer vilkår for deltakelse i BankAxept, men ikke hvem som får tilgang til å bruke BankAxept. Som også partene opplyser, er ikke Vipps deltaker i BankAxept, og kan heller ikke bli det med konsesjon som betalingsforetak. På samme måte er det for en konkurrerende betalingsløsning til Vipps, det er tilgangen til å benytte BankAxept som er avgjørende, og ikke det å være en deltaker i BankAxept (som gir mulighet til å utstede BankAxept-instrumenter og innløse BankAxept-transaksjoner). Som det fremgår av avsnitt (80), må tredjepartsløsninger som ønsker å bruke BankAxept ha avtale med BAX direkte og utstederbanker.
- (248) Konkurransetilsynets vurdering er dermed at regelverk fastsatt av Bits ikke hindrer partenes mulighet til å stenge ute aktører som ønsker å benytte BankAxept.

²³⁷ Meldingen side 52-53.

²³⁸ Brev fra Mastercard 31. januar 2018, side 16 og brev fra Visa 2. februar 2018, side 15.

²³⁹ Brev fra Mastercard 31. januar 2018, side 14-15.

²⁴⁰ Meldingen side 62.

²⁴¹ Meldingen side 62.

²⁴² Meldingen, bilag 13, side 9, jf. Regler om BankAxept-infrastruktur punkt 8 og 9.

²⁴³ Meldingen, bilag 13, side 12.

7.2.1.4 Utestengelsesstrategier

- (249) Innsatsfaktorutestengelse kan skje på flere måter. Som det fremgår av Kommisjonens retningslinjer, kan det fusjonerte foretaket beslutte å ikke handle med sine faktiske eller potensielle konkurrenter i det vertikalt relaterte markedet. Alternativt kan det fusjonerte foretaket velge å gi tilgang på vilkår som gjør det vanskelig for konkurrerende foretak å være en effektiv konkurrent. Videre kan det fusjonerte foretaket velge å anvende en teknologi som ikke er kompatibel med den teknologien konkurrerende virksomheter har valgt. Utestengelse kan også skje ved at det fusjonerte foretaket tilbyr en innsatsfaktor av lavere kvalitet. Det følger av Kommisjonens retningslinjer at Konkurransetilsynet, i sin saksbehandling, kan vurdere en rekke alternative eller komplementære utestengelsesstrategier.²⁴⁴
- (250) Som det fremgår av kapittel 4.3, kan en aktør som tilbyr betalingsløsninger i dag få tilgang til BankAxept enten ved å være en deltaker i betalingssystemet eller som bruker av infrastrukturen i tredjepartsløsninger.
- (251) Vipps er ikke deltaker i BankAxept, og kan heller ikke bli det med konsesjon som betalingsforetak. For konkurrenter av Vipps er det heller ikke nødvendig å være deltaker i BankAxept for å tilby betalingsløsninger. Det vil hovedsakelig være bruk av BankAxept-infrastrukturen som er relevant for konkurrenter av Vipps.²⁴⁵
- (252) Konkurransetilsynet er ikke kjent med at det foreligger noe regelverk som hindrer eller setter vilkår for tredjeparters adgang til å benytte seg av BankAxept-tjenester. En tredjepartsløsning vil imidlertid måtte inngå to type avtaler for kunne benytte BankAxept i sin betalingsløsning; én avtale med BAX og avtale med minst én utstederbank.²⁴⁶
- (253) Avtalen med BAX omhandler teknisk utstedelse av BankAxept-instrumenter i tredjepartsløsningen, og regulerer gjensidige forpliktelser og skal sikre at utstedelse og bruk skjer i henhold til tekniske standarder, grensesnittspesifikasjoner og sikkerhetskrav.²⁴⁷ Partene opplyser at for BAX vil dette være en standardisert prosess basert på standardkrav og grensesnitt.²⁴⁸
- (254) Avtaler med de enkelte utstederbankene må inngås for at utstedte virtuelle BankAxept-kort skal fungere i en tredjepartsløsning (f.eks. en mobil lommebok).²⁴⁹ Det er opp til hver enkelt utstederbank å bestemme hvorvidt avtaler med tredjepartsaktører skal inngås, og til hvilke betingelser.
- (255) Partene hevder at det prinsipielt er tilstrekkelig med avtale med én bank, men at avtaler med flere banker vil gi lommeboktjenesten bredere markedsdekning.²⁵⁰
- (256) Gjennom Konkurransetilsynets informasjonsinnhenting har en rekke aktører gitt uttrykk for at det fusjonerte foretaket har mulighet til å hindre konkurrenter tilgang til BankAxept.²⁵¹ NorgesGruppen skriver blant annet: "*Pr dags dato er det kun bankene som har direkte tilgang til BankAxept infrastrukturen og deres produkter/tjenester. En foretakssammenslutning med de samme eiere på et så bredt område som betalingsløsninger (Vipps) og – systemer samt i tillegg egen ID løsning vil kunne begrense, blant annet gjennom prising av tjenestene, andre aktørers tilgang til foretakssammenslutningens infrastruktur, produkter og tjenester.*"²⁵²
- (257) Payr skriver at partene vil ha mulighet til å "*stenge ute andre aktører fra å benytte BankAxept i POS segmentet, noe som i prinsippet ville tvinge andre betalingsløsninger til å fortsette å*

²⁴⁴ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 33.

²⁴⁵ Meldingen, bilag 13, side 9.

²⁴⁶ Brev fra partene 12. mars 2018, bilag 1 side 7.

²⁴⁷ Meldingen side 59 og bilag 25 til meldingen, side 2.

²⁴⁸ Meldingen side 59.

²⁴⁹ Meldingen side 59 og bilag 25 til meldingen, side 2.

²⁵⁰ Meldingen side 59-60.

²⁵¹ Brev fra NorgesGruppen 29. januar 2018, side 6, brev fra Schibsted ePayment 29. januar 2018, side 10 og brev fra Nordea 7. februar 2018, side 6.

²⁵² Brev fra NorgesGruppen 29. januar 2018, side 6.

*kjøre sine transaksjoner gjennom Visa/Mastercard, noe som igjen kan bli tregere og dyrere.*²⁵³

- (258) I sitt svarbrev til Konkurransetilsynet oppgir Nordea at de frykter at *"foretakssammenslutningen kan føre til at det ikke gis tilgang til de tjenester/infrastruktur som tilbys av den planlagte foretakssammenslutningen på like vilkår, eller at fremtidige tjenesteutviklere vil prioritere løsninger som ivaretar behovene til de største eiergrupperingene fremfor løsninger som kommer bank og finansnæringen som helhet til gode.*"²⁵⁴
- (259) En annen bekymring sett fra Nordeas side er knyttet til [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]²⁵⁵
- (260) Basert på gjennomgangen over, er det Konkurransetilsynets vurdering at en aktør kan hindres tilgang til å benytte BankAxept direkte ved at BAX ikke inngår avtale om teknisk utstedelse av BankAxept-instrument eller at selskapet hindrer teknisk kompatibilitet mellom BankAxept og tredjepartsløsning. Alternativt kan utestengelse skje ved at tilgang gis på vilkår som gjør det vanskelig for konkurrerende foretak å være en effektiv konkurrent. Tredjepartsløsninger kan også hindres tilgang til å benytte BankAxept indirekte, ved at det fusjonerte selskapets eiere (utstederbankene) ikke inngår avtale med tredjepartsløsningen.

7.2.1.5 Konklusjon

- (261) Basert på det ovennevnte legger Konkurransetilsynet til grunn at partene har mulighet til å hindre eller begrense faktiske og potensielle konkurrenter i markedet for betalingsløsninger tilgang til BankAxept-infrastrukturen på en måte som vil kunne være til skade for konkurransen.

7.2.2 Insentiver til å hindre tilgang til BankAxept

- (262) Det følger av Kommisjonens retningslinjer at hvorvidt det fusjonerte foretaket vil ha insentiv til å hindre tilgang til en innsatsfaktor avhenger av om dette vil være lønnsomt for foretaket. Det fusjonerte foretaket står overfor en avveining mellom den fortjeneste som går tapt i oppstrømsmarkedet som følge av redusert salg av innsatsfaktoren, og den potensielt økte fortjenesten i nedstrømsmarkedet. Økt fortjeneste i nedstrømsmarkedet kan være som en følge av økt salg, eller eventuelt muligheten for å ta økte priser overfor forbrukerne.²⁵⁶
- (263) Når Konkurransetilsynet skal vurdere det fusjonerte foretakets insentiver, vil tilsynet ta en rekke ulike forhold i betraktning, blant annet eierstruktur, tidligere eller eksisterende markedsstrategier, eller innholdet i interne dokumenter, som for eksempel forretningsplaner.²⁵⁷

7.2.2.1 Lønnsomhet

- (264) I vurderingen av hvorvidt en utestengingsstrategi vil være lønnsom, må den fusjonerte enheten foreta en avveining mellom redusert salg av BankAxept i oppstrømsmarkedet og større inntjening for Vipps-betalingsløsning i nedstrømsmarkedet.²⁵⁸
- (265) BAXs nye forretningsmodeller trådte i kraft fra 1. april 2018. Forretningsmodellene innebærer en endring i prismodellen for BankAxept kortbetaling og en ny prismodell for den nye tjenesten eBetaling, som er en kontobasert tjeneste. Innen BankAxept kortbetaling har BAX inntekter i form av gebyrer fra utstederbanker, innløserbanker og brukerstedene. En prognose for fullårseffekten for inntekter i 2018 er [REDACTED] kroner.²⁵⁹ For eBetaling vil BAX kunne

²⁵³ Brev fra Payr 29. januar 2018, side 7.

²⁵⁴ Brev fra Nordea 7. februar 2018, side 6.

²⁵⁵ Brev fra Nordea 7. februar 2018, side 7.

²⁵⁶ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 40.

²⁵⁷ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 45.

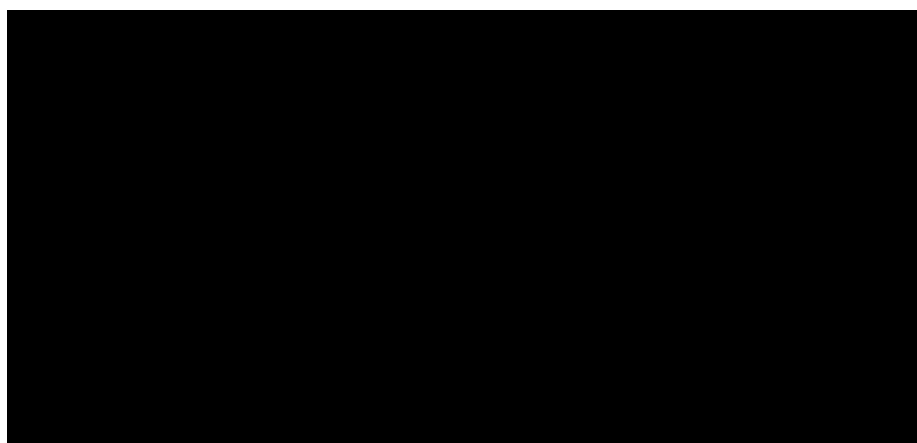
²⁵⁸ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 40-41.

²⁵⁹ Meldingen, bilag 13, side 7.

motta betaling for tjenesten fra brukerstedene.²⁶⁰ Tjenesten eBetaling er et nytt produkt, og etter det Konkurransetilsynet kjenner til, foreligger det ikke informasjon om forventet inntekt for 2018. I tillegg til at enkelte avtaleparter betaler en fast avgift til BAX, mottar BAX et gebyr per transaksjon som gjennomføres. BAXs inntjening er således økende med volum.²⁶¹

- (266) Fra meldingen fremgår det at BAX sin nye forretningsmodell gir selskapet økt inntjening ved å distribuere tjenestene sine så vidt som mulig med hensyn til antall utstedte BankAxept-instrumenter, antall brukersteder og antall transaksjoner.²⁶²
- (267) Etter Konkurransetilsynets vurdering taler dette for at det fusjonerte foretaket isolert sett har incentiver til å holde tilgangen til BankAxept åpen for å bygge volum.
- (268) Vipps tar i dag betalt fra bedrifter og lag og foreninger, mens vennebetaling for beløp under 5000 kroner er gratis, og [redacted] av transaksjonene i Vipps er gratis vennebetalinger. Transaksjonene som Vipps tar betalt for utgjør dermed [redacted] av totalt antall transaksjoner.²⁶³ I Vipps sine interne dokumenter fremgår det at [redacted]²⁶⁴
- (269) Lav lønnsomhet i Vipps tilsier isolert sett at partene vil ha begrensede incentiver til å hindre tilgang til BankAxept etter foretakssammenslutningen.
- (270) Det er imidlertid flere forhold som tilsier at partene likevel vil ha incentiver til å hindre tilgang til BankAxept. Vipps har siden lansering hatt kraftig vekst, og har ambisjoner om å utvide virksomheten innen flere segmenter. Vipps har også en ambisjon om å øke andelen betalte transaksjoner. Markedet for betalingsløsninger er preget av nettverkseffekter og stordriftsfordeler som gjør at én aktør kan ende opp med å "vinne" hele markedet. Dette var situasjonen for Vipps da de vant kampen om mobilbetaling innen P2P-segmentet, og konkurrenten mCash ble kjøpt opp og MobilePay ble lagt ned.²⁶⁵ Partene vil derfor kunne ha incentiv til å hindre tilgang til BankAxept for en konkurrerende aktør som potensielt får en høy markedsandel på bekostning av Vipps. Disse forholdene vil bli beskrevet nærmere i avsnittene under.
- (271) Vipps har hatt stor vekst siden lanseringen i mai 2015. Figur 3 viser utviklingen i antall brukere fra mai 2015 til juni 2017. Det fremgår av figuren at Vipps i juni 2017 [redacted]. Siden juni 2017 har Vipps vokst ytterligere, og har i dag 2,8 millioner brukere, jf. avsnitt (18).

Figur 3 *Utvikling i antall brukere fra mai 2015 til juni 2017*²⁶⁶



²⁶⁰ Meldingen, bilag 13, side 6-7.

²⁶¹ Meldingen, bilag 13, side 6-7.

²⁶² Meldingen, bilag 13, side 4.

²⁶³ Meldingen, bilag 10, side 6.

²⁶⁴ Brev fra Vipps 2. februar 2018, internt dokument fra Vipps nr. 125, side 3.

²⁶⁵ mCash ble lagt ned i februar 2017 og MobilePay i oktober 2017.

²⁶⁶ Brev fra Vipps 2. februar 2018, internt dokument fra Vipps nr. 117, side 16.

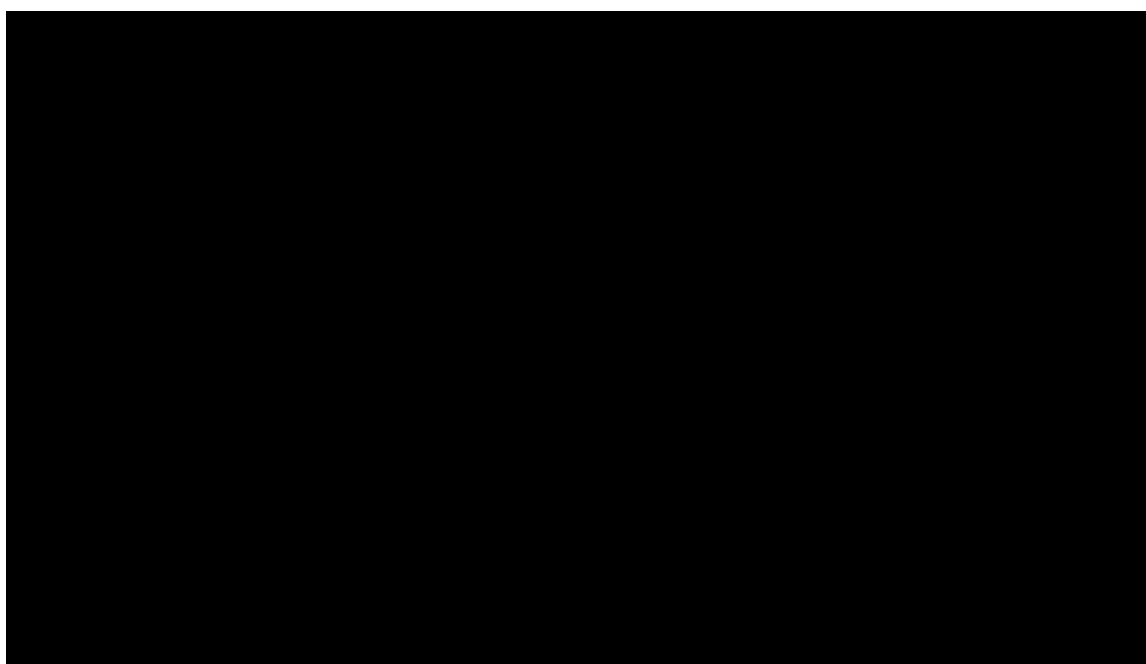
(272) Vipps er fortsatt en aktør i vekst. I Vipps sine interne dokumenter fremgår det blant annet at [redacted]. Det er videre forventet at Vipps sin markedsandel innen [redacted].²⁶⁷

(273) I interne dokumenter fremgår det at hovedlinjene i Vipps sin strategi knytter seg til [redacted].

[redacted]
[redacted]
[redacted].²⁶⁸

(274) Figur 4 viser at det er [redacted].

Figur 4 *Antall P2P-transaksjoner og P2B-transaksjoner oktober 2016 - oktober 2017*²⁶⁹



(275) Partene oppgir at Vipps har et mål om å øke andelen betalte transaksjoner.²⁷⁰ Gjennom å tilby vennebetaling gratis, bygger Vipps brukermasse som gir grunnlag for salg av andre produkter og tjenester.²⁷¹ Dette er også illustrert i Figur 5, hvor utviklingen i antall P2P- og P2B-transaksjoner fremgår. Vipps har et uttalt hovedfokus på å øke antall brukersteder og transaksjoner innenfor netthandel og faktura, samt å lykkes med en satsning i butikk. Målet er ifølge partene at så mange som mulig av kjøpsituasjonene i Vipps skal kunne [redacted] [redacted] som underliggende betalingsinfrastruktur.²⁷² Dette vil isolert sett redusere Vipps sine kostnader, og dermed øke marginene.

²⁶⁷ Brev fra Vipps 2. februar 2018, internt dokument fra Vipps nr. 105, side 24.

²⁶⁸ Brev fra Vipps 2. februar 2018, internt dokument fra Vipps nr. 144, side 3. Se også brev fra Vipps 2. februar 2018, internt dokument fra Vipps nr. 54, side 9.

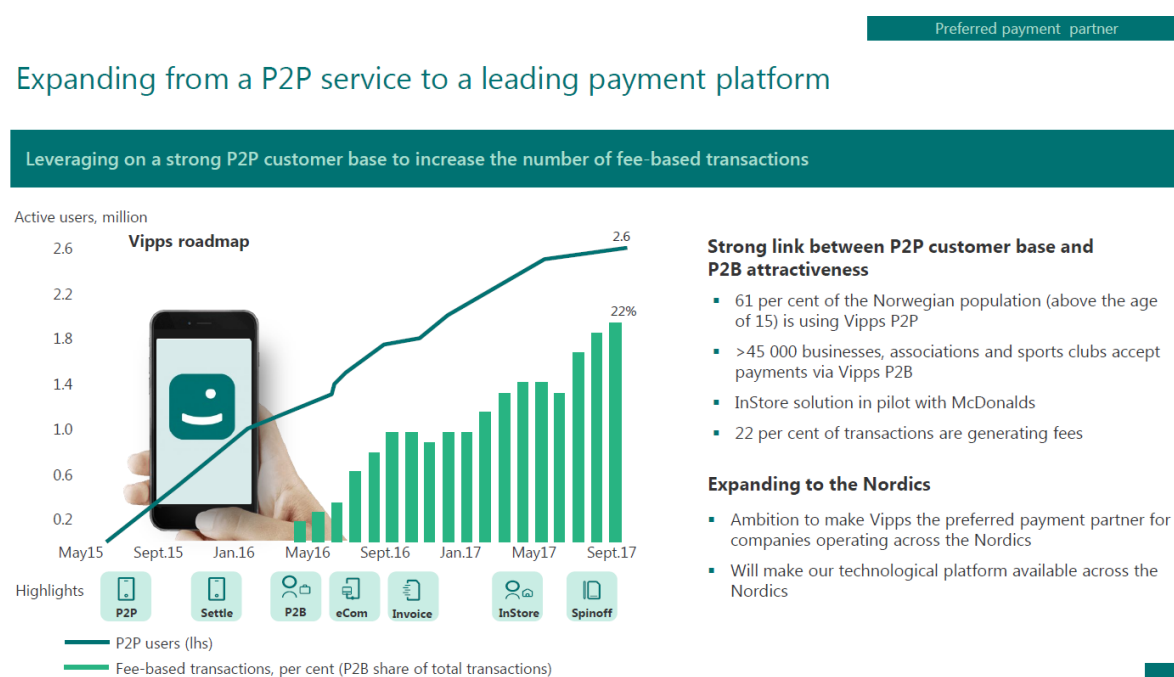
²⁶⁹ Brev fra Vipps 2. februar 2018, internt dokument fra Vipps nr. 105, side 4.

²⁷⁰ Meldingen, bilag 10, side 6.

²⁷¹ Meldingen, bilag 10, side 3.

²⁷² Meldingen, bilag 10, side 7.

Figur 5 Utvidelse av virksomheten til Vipps²⁷³



61

- (276) Fra Vipps sine interne dokumenter fremgår det også [redacted] [redacted].²⁷⁴
- (277) Basert på det ovenstående er det Konkurransetilsynets vurdering at Vipps trolig vil bli en vesentlig større og mer lønnsom aktør, med et bredere produkttilbud og høyere omsetning, enn i dag. Konkurransetilsynet bemerker også at størrelsen til Vipps vil kunne påvirke insentivene til å hindre tilgang til en innsatsfaktor. Jo større Vipps blir, jo større gevinst vil det være å hente for partene i markedet for betalingsløsninger, og jo mer vil Vipps tape dersom det kommer en ny aktør som tar markedsandeler fra Vipps. Partenes insentiv til å stenge ute en konkurrerende betalingsløsning gjennom å hindre tilgang til BankAxept er dermed større, jo større og mer utbredt Vipps er.²⁷⁵
- (278) Det vil imidlertid ikke være lønnsomt for partene å hindre tilgang til BankAxept dersom det finnes andre, like gode, betalingssystemer som en konkurrerende betalingsløsning kan benytte seg av. Konkurransetilsynet er imidlertid av den oppfatning at de andre betalingssystemene, herunder de internasjonale kortsystemene, ikke er reelle utfordrere til BankAxept, jf. avsnitt (236).
- (279) Som blant annet omtalt i kapittel 4.2, er markedet for betalingsløsninger preget av nettverkseffekter. En betalingsløsning betjener to kundegrupper, herunder sluttbrukere og brukersteder. Nettverkseffekter for Vipps oppstår ved at nytten til sluttbruker av å bruke vennebetalingstjenesten (P2P) blir større dess flere andre sluttbrukere som benytter seg av tjenesten. Tilsvarende blir nytten til brukerstedene av å bruke betalingsløsningen større dess flere sluttbrukere som benytter seg av betalingsløsningen (P2B), og motsatt. At det foreligger nettverkseffekter tilsier at Vipps har mulighet til fortsatt rask vekst.
- (280) Også partene peker på at det er betydelige nettverkseffekter i markedet for betalingsløsninger. Partene oppgir i meldingen at *"Dette betyr at aktørene er avhengige av en stor brukermasse, merkevarestyrke og tilgjengelighet for å lykkes. For å ha nytte av en betalingsløsning må begge parter i en betalingstransaksjon ha tatt i bruk samme løsning. Nytten av en*

²⁷³ Meldingen side 45, fotnote 43, side 61.

²⁷⁴ Brev fra Vipps 2. februar 2018, internt dokument fra Vipps nr. 162, side 1.

²⁷⁵ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 43.

*betalingsløsning øker derfor typisk med antallet betalings situasjoner som løsningen kan brukes i.*²⁷⁶

- (281) Nettverkseffekter og muligheten til å vinne markedet er også omtalt i [REDACTED]²⁷⁷
- (282) På grunn av nettverkseffekter vil det, etter Konkurransetilsynets vurdering, være en risiko for at Vipps taper store markedsandeler dersom en ny aktør med potensiale for å hente ut disse nettverkseffektene etablerer seg. Gjennomgangen over viser også at en aktør kan vinne markedet i ett segment, mobilbetaling, og at dette gir muligheter til å vokse og hente ut verdier i andre segmenter i markedet for betalingsløsninger. Det vil derfor være viktig for partene å beskytte Vipps fra potensielle konkurrenter, og Konkurransetilsynet er av den oppfatning at dette gir partene insentiv til å nekte konkurrenter tilgang til BankAxept.
- (283) Konkurransetilsynets informasjonsinnhenting viser at flere aktører er bekymret for at foretakssammenslutningen vil gi det fusjonerte foretaket insentiver til å styre BankAxept på en måte som fremmer Vipps.²⁷⁸ Eksempelvis anfører Norwegian at det er vanskelig å se for seg at ikke Vipps vil prioritere en videreutvikling av BankAxept-løsningen først og fremst tilpasset Vipps sin egen plattform, og dermed gjøre det umulig for andre aktører å tilby samme sømløse brukeropplevelse til sine kunder.²⁷⁹
- (284) Partene anerkjenner at selv om BAX har insentiver til å gi tilgang til tredjeparter av hensyn til nettverkseffekter og egne inntekter, vil et fusjonert foretak ha mer "*blandede insentiver*", ettersom selskapet også må ta i betraktning hva man ønsker å oppnå med Vipps.²⁸⁰ Isolert sett kan dette forholdet indikere at det fusjonerte foretaket har insentiver til å hindre tilgang til BankAxept for å bygge opp Vipps med et kostnadseffektivt betalingssystem i bunn, uten at konkurrerende tredjepartsløsninger får tilsvarende tilgang. Partene anfører imidlertid at bankene har insentiver til å bevare en kostnadseffektiv nasjonal infrastruktur, og at dette ikke er mulig uten å legge til rette for at den grunnleggende eksisterende infrastrukturen også kan benyttes av tredjeparter.²⁸¹
- (285) Konkurransetilsynet bemerker at en kostnadseffektiv nasjonal infrastruktur er avhengig av volum. Det er Konkurransetilsynets vurdering at ved å bygge tilstrekkelig volum gjennom Vipps, vil ikke tilgang til tredjeparter være nødvendig for å oppnå et slikt volum, og vurderingen for partene av hvorvidt tilgangen til BankAxept skal begrenses eller være åpen, vil bero på en vurdering av den totale lønnsomheten i den vertikalt integrerte enheten.
- (286) Basert på det ovennevnte er det Konkurransetilsynets vurdering at partene etter foretakssammenslutningen vil ha insentiv til å hindre konkurrenter til Vipps tilgang til BankAxept.

7.2.2.2 Endringer i eierstruktur

- (287) Som det fremgår i avsnitt (263), kan det også sees hen til eierskapsstrukturen i den fusjonerte enheten i vurderingen av hvorvidt det er forhold som påvirker insentivene til den fusjonerte enheten om å hindre tilgang til en viktig innsatsfaktor.²⁸²
- (288) Etter Konkurransetilsynets vurdering medfører foretakssammenslutningen to endringer som omhandler eierstrukturer i de berørte selskapene, og som kan påvirke den fusjonerte enhetens insentiver til å hindre tilgang til BankAxept. For det første kommer det inn nye banker på eiersiden av Vipps, slik at alle eierbankene har eierinteresser i både oppstrømsmarkedet og nedstrømsmarkedet. For det andre fusjoneres de tre selskapene til én økonomisk enhet. Endringene i eierstruktur er relevante både for vurderingen av innsatsfaktorutestengelse av

²⁷⁶ Meldingen side 17.

²⁷⁷ [REDACTED].

²⁷⁸ Blant annet brev fra Nets 30. januar 2018, side 8 og brev fra Payr 29. januar 2018, side 7.

²⁷⁹ Brev fra Norwegian 1. februar 2018, side 6.

²⁸⁰ Brev fra partene 12. mars 2018, side 5-6.

²⁸¹ Brev fra partene 12. mars 2018, side 7.

²⁸² Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 45.

BankAsept og BankID. Vurderingene under vil derfor være relevante for endring i insentiv til å hindre tilgang til begge innsatsfaktorene.

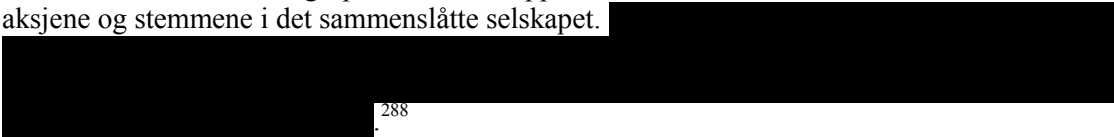
- (289) Som det fremgår i kapittel 7.2.1, har eierbankene i Vipps allerede før foretakssammenslutningen mulighet til å hindre tilgang til BankAsept for konkurrerende betalingsløsninger. Det er likevel viktig å poengtere at selv om dagens Vipps-eiere har denne muligheten, så er det likevel enkelte forhold som gjør det mindre attraktivt å velge en slik utestengelsesstrategi. Selv om bankene med eierandeler i Vipps har en stor samlet andel av bankkundene, har bankene som i dag ikke har eierandeler i Vipps tilnærmet 25 prosent av bankkundene.²⁸³ Disse bankene kan spille en rolle som døråpner til det norske marked for betalingsløsninger. Muligheten til å knytte seg til en eller flere av bankene som i dag ikke er medeiere i Vipps, og derigjennom en forankring hos sluttbrukerne, kan være nok til at tredjepartsløsninger kan etablere seg og bli en effektiv konkurrent i markedet for betalingsløsninger med BankAsept som underliggende infrastruktur.
- (290) Foretakssammenslutningen innebærer derfor, etter Konkurransetilsynets vurdering, en reduksjon i risiko for dagens Vipps-eiere ved å hindre tilgang til BankAsept. Årsaken til dette er at før foretakssammenslutningen risikerte Vipps-eierne at bankene som ikke var medeiere i Vipps ville gi konkurrenter av Vipps tilgang til BankAsept. Etter foretakssammenslutningen vil alle bankene være medeiere i Vipps, og en eventuell utestengelsesstrategi vil derfor være mer effektiv da risikoen for at konkurrenter av Vipps får tilgang til BankAsept reduseres. Denne reduksjonen i risikoen øker insentivene til dagens Vipps-eiere til en utestengende atferd.
- (291) Enkelte av eierbankene i BAX og BID har ikke eierandeler i Vipps før foretakssammenslutningen. Dette gjelder blant annet Nordea, Danske Bank, Handelsbanken, Sbanken og flere mindre banker. Til sammen har disse ca. 25 prosent av eierinteressene i BAX og BID i dag. Disse har før foretakssammenslutningen kun eierinteresser i oppstrømsmarkedet, og således insentiver til å sikre at henholdsvis BAX og BID styres på en slik måte at selskapene isolert sett er så lønnsomme som mulig. Gjennom foretakssammenslutningen vil disse bankene også få eierinteresser i nedstrømsmarkedet, og således da vurdere den totale lønnsomheten av den vertikalt integrerte enheten. Etter Konkurransetilsynets vurdering er dette forhold som tilsier at foretakssammenslutningen øker insentivene til å nekte eller redusere tilgang til BankAsept og BankID for bankene som i dag ikke er Vipps-eiere.
- (292) Nordea er en av bankene som har eierandeler i BAX og BID, men ikke i Vipps før foretakssammenslutningen. I Nordeas interne dokumenter fremgår det at [redacted]
[redacted]
[redacted]²⁸⁴ Det er Konkurransetilsynets vurdering at dette indikerer at [redacted]
[redacted] Det må likevel bemerkes at det også fremgår av interne dokumenter at [redacted]
[redacted]²⁸⁵.
- (293) Etter Konkurransetilsynets vurdering vil foretakssammenslutningen innebære en endring i insentiver for de øvrige eierbankene i BAX og BID som ikke har eierinteresser i Vipps i dag. Endringer i insentiver etter foretakssammenslutningen skyldes at de eierbankene som før fusjonen kun så hen til inntjeningen i BAX og BID, nå også internaliserer inntjeningen i Vipps.
- (294) Som nevnt innledningsvis i kapittel 7.2.2.2, medfører foretakssammenslutningen en endring i eierstrukturen som gjør at de tre selskapene blir én økonomisk enhet – herunder en samlet

²⁸³ Eierandelene i BAX og BID er delvis beregnet ut fra eierbankenes størrelse, herunder blant annet antall kunder. Andelen bankkunder kommer av at bankene som ikke har eierandeler i Vipps før transaksjonen eier omtrent 25 prosent av henholdsvis BAX og BID.

²⁸⁴ Brev fra Nordea 7. februar 2018, internt dokument nr. 002, side 2-3.

²⁸⁵ Brev fra Nordea 7. februar 2018, internt dokument nr. 011, side 1.

ledelse og ett styre. Dette gir større mulighet for enhetlig tenking og implementering av den fusjonerte enhetens forretningsstrategi, prising, profitt etc. på tvers av dagens tre selskaper.

- (295) I Konkurransetilsynets informasjonsinnhenting peker flere aktører på at endringer i eierstruktur påvirker det fusjonerte selskapet og dets eierbankers insentiver til å hindre tilgang til BankAxept og BankID.²⁸⁶ Flere av aktørene i det relevante markedet er bekymret for endringen i eierstruktur på konkurransen. Blant annet anfører Trustly at transaksjonen "*will give rise to a new competitive landscape which we believe can increase the bank's incentive to foreclose Trustly (or another competitor)*". Dette for det første som følge av at "*all banks will own shares in one and the same company*". For det andre vil det fusjonerte foretaket "*[...] control a business that is directly competing with Trustly on the downstream market (i.e. Vipps) and therefore any business that Trustly is foreclosed from, is business that the merged entity itself may win through Vipps*".²⁸⁷
- (296) Nordea viser til at DNB og Sparebank 1 Gruppen til sammen kontrollerer mer enn 2/3 av aksjene og stemmene i det sammenslåtte selskapet. ²⁸⁸
- (297) Partene hevder at foretakssammenslutningen "*i nokså begrenset grad innebærer en endring i de økonomiske insentivene som måtte følge av eierskap*".²⁸⁹ Dette forklares av partene med at bankene har insentiv til å tilby gode betalingsløsninger uavhengig av eget eierskap, dersom kundene oppfatter betalingsløsningen som god og betalingsløsningen kan brukes til å vinne kunder. Partene viser til at bankene har lansert Fitbit Pay²⁹⁰ og betaling av e-faktura i Messenger.²⁹¹ Konkurransetilsynet bemerker at Fitbit-betaling og betaling av e-faktura i Messenger er lansert av henholdsvis Danske Bank og Nordea, som ikke har eierandeler i Vipps før foretakssammenslutningen.
- (298) Det er Konkurransetilsynets vurdering at foretakssammenslutningen, ved å gå fra tre til ett selskap, fører til en harmonisering av insentivene til å drive utestengende atferd.

7.2.2.3 Konklusjon

- (299) Basert på informasjonen over er det Konkurransetilsynets vurdering at det fusjonerte foretaket vil ha insentiver til å hindre eller begrense faktiske og potensielle konkurrenter i markedet for betalingsløsninger tilgang til BankAxept-infrastrukturen.

7.2.3 Virkninger på konkurransen

- (300) Det følger av Kommisjonens retningslinjer at en foretakssammenslutning vil føre til konkurransemessige problemer på grunn av innsatsfaktorutestengelse dersom utestengelsen fører til økte priser, dårligere service, lavere kvalitet eller redusert innovasjon i nedstrømsmarkedet, og således i betydelig grad hindrer effektiv konkurranse.²⁹²
- (301) Konkurranseskadelig innsatsfaktorutestengelse kan føre til økte etableringshindringer for potensielle konkurrenter i nedstrømsmarkedet, ved at disse får begrenset tilgang til den nødvendige innsatsfaktoren eller tilgang på dårligere vilkår enn uten foretakssammenslutningen.²⁹³

²⁸⁶ Se blant annet brev fra Trustly 29. januar 2018, side 10, brev fra Mastercard, side 16, brev fra Norwegian 1. februar 2018, side 5 og brev fra Nordea 7. februar 2018, side 6.

²⁸⁷ Brev fra Trustly 29. januar 2018, side 10.

²⁸⁸ Brev fra Nordea 7. februar 2018, side 6.

²⁸⁹ Meldingen side 62.

²⁹⁰ Fitbit Pay er en betalingsløsning lansert av Fitbit, og muliggjør kontaktløs betaling i butikker ved hjelp av et armbåndsur.

²⁹¹ Brev fra partene 12. mars 2018, side 7.

²⁹² Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 47, jf. fotnote 8.

²⁹³ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 49.

- (302) Virkningen på konkurransen i nedstrømsmarkedet skal også vurderes på bakgrunn av faktorer som vil kunne oppveie mulige skadevirkninger. Dette kan være kjøpermakt, eller sannsynlighet for nyetableringer som opprettholder effektiv konkurranse i markedene.²⁹⁴
- (303) Utestengning i markedet for betalingsløsninger kan forekomme blant annet gjennom manglende tilgang til BankAxept, jf. avsnitt (260).

7.2.3.1 Økte etableringshindringer

- (304) Konkurransen i markedet for betalingsløsninger kan bli begrenset dersom utestengning fra BankAxept fører til økte etableringshindringer for potensielle konkurrenter til Vipps. Trusselen om å hindre tilgang til BankAxept, eller gi tilgang på dårligere vilkår, kan være nok til å avskrekke potensielle konkurrenter fra å etablere seg.²⁹⁵ I det følgende vil tilsynet vurdere hvorvidt foretakssammenslutningen fører til økte etableringshindringer for potensielle konkurrenter til Vipps ved at disse får begrenset tilgang til BankAxept.
- (305) Konkurransetilsynets informasjonsinnhenting viser at det allerede i dag er betydelige etableringshindringer i markedet for betalingsløsninger. Det skyldes blant annet betydningen av nettverkseffekter ved etablering av nye betalingsløsninger.²⁹⁶ Buypass skriver blant annet at "*[n]ettverkseffekter i form av kundemasse, merkevarekjennskap vil sammen med forretningsmodell/prisnivå ha betydning for nye aktørers etableringsmuligheter.*"²⁹⁷
- (306) Selv om partene oppgir at det er få etableringshindringer innen markedet for betalingsløsninger, har de likevel trukket frem nettverkseffekter, driftsstabilitet og skalafordeler som mulige etableringshindringer.²⁹⁸
- (307) Basert på det ovennevnte, legger Konkurransetilsynet til grunn at det er betydelige etableringshindringer i markedet for betalingsløsninger i dag.
- (308) Betalingssystem er en viktig innsatsfaktor i markedet for betalingsløsninger, jf. avsnitt (215). Gjennomgangen i kapittel 7.2.1.2 viser også at BankAxept har markedsrett i markedet for betalingssystemer. Videre fremgår det av kapittel 7.2.1.2.2 at BankAxept oppleves som det mest kostnadseffektive betalingssystemet i Norge i dag, og at aktører som ønsker å tilby betalingsløsninger vil måtte ha tilgang til BankAxept for å kunne konkurrere effektivt i POS.
- (309) Som nevnt i avsnitt (291), har ikke alle eierbankene i BAX eierandeler i Vipps før foretakssammenslutningen. Dette gjelder blant annet Nordea, Danske Bank, Handelsbanken, Sbanken og flere mindre banker. Disse har før foretakssammenslutningen kun eierinteresser i oppstrømsmarkedet, og har således incentiver til å sikre at BAX styres på en slik måte at selskapet isolert sett er så lønnsomt som mulig. Det innebærer at de vil kunne ha interesse av å tilby BankAxept-løsningen til potensielle nye aktører innen markedet for betalingsløsninger. Etter foretakssammenslutningen vil det imidlertid kunne være vanskelig for nye aktører å inngå et samarbeid med en bank, da tilnærmet alle banker i Norge vil være eiere i Vipps etter foretakssammenslutningen.
- (310) Partene anfører på den ene siden at en eventuell utestengende atferd fra det fusjonerte foretaket vil ha liten påvirkning på konkurransen mellom mobile lommebøker. Dette begrunner partene med at det vil være mulig for mobile lommebøker å etablere seg som konkurrent basert på internasjonal kortinfrastruktur, løsninger basert på kredittkjøp eller løsninger muliggjort av PSD2, slik som f.eks. både Klarna og Vipps har gjort.²⁹⁹
- (311) På den annen side, anfører partene at det er forventet at for at en mobil betalingsløsning skal lykkes i Norge må denne benytte BankAxept for å være billig nok per transaksjon for brukerstedene.³⁰⁰

²⁹⁴ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 51.

²⁹⁵ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 49.

²⁹⁶ Se blant annet brev fra Buypass (ref. dok. 5) 29. januar 2018, side 8 og brev fra Klarna 31. januar 2018, side 7.

²⁹⁷ Brev fra Buypass (ref. dok. 5) 29. januar 2018, side 8.

²⁹⁸ Meldingen side 47.

²⁹⁹ Brev fra partene 12. mars 2018, side 14.

³⁰⁰ Meldingen side 61.

- (312) Basert på det ovenstående er det Konkurransetilsynets vurdering at hindret tilgang til BankAxept etter foretakssammenslutningen vil øke etableringshindringene. Høyere etableringshindringer kan føre til at potensielle konkurrenter til Vipps ikke etablerer seg i markedet, eller blir mindre effektive konkurrenter til Vipps. Færre, eller mindre effektive konkurrenter i markedet, åpner for at partene kan øke prisen på Vipps overfor brukerstedene og/eller sluttbrukerne. Det kan også føre til dårligere service, lavere kvalitet eller redusert innovasjon.

7.2.3.2 Faktorer som vil kunne oppveie den konkurranseskadelige virkningen

- (313) Virkningen på konkurransen i nedstrømsmarkedet skal også vurderes på bakgrunn av faktorer som vil kunne oppveie mulige skadevirkninger. Dette kan være kjøpermakt, eller sannsynlighet for nyetableringer i oppstrømsmarkedet som opprettholder effektiv konkurranse i markedene.³⁰¹
- (314) I markedet for betalingsløsninger er kundene sluttbrukere og brukersteder, jf. avsnitt (67). Dersom kundene har kjøpermakt vil det være vanskeligere for aktørene som tilbyr betalingsløsninger å øke prisen etter foretakssammenslutningen.
- (315) Sluttbrukere vil ikke ha kjøpermakt overfor det fusjonerte foretaket, men brukerstedene vil kunne ha noe kjøpermakt. I Konkurransetilsynets informasjonsinnhenting er det flere aktører som peker på at brukerstedene har kjøpermakt, det gjelder imidlertid kun de store brukerstedene.³⁰²
- (316) Partene anfører at det er stor kjøpermakt innenfor dagligvare-sektoren.³⁰³
- (317) Konkurransetilsynets vurdering er at det ikke kan utelukkes at det er enkelte brukersteder som har noe kjøpermakt, men at disse ikke er store nok til å hindre en generell prisøkning i markedet.
- (318) Som det fremgår av kapittel 7.2.1.2, er det Konkurransetilsynets vurdering at BankAxept har markedsrett i markedet for betalingssystemer, og etableringshindringene i markedet for betalingssystemer er betydelige. Konkurransetilsynet vurderer på denne bakgrunn at det vil være lite sannsynlig med en nyetablering i markedet for betalingssystemer som opprettholder effektiv konkurranse i markedet for betalingsløsninger.
- (319) Konkurransetilsynet legger etter dette til grunn at det ikke foreligger forhold som vil kunne oppveie den konkurranseskadelige virkningen av foretakssammenslutningen.

7.2.3.3 Konklusjon

- (320) Basert på det ovenstående legger Konkurransetilsynet til grunn at hindret eller begrenset tilgang til BankAxept i betydelig grad vil hindre effektiv konkurranse i markedet for betalingsløsninger.

7.2.4 Konklusjon

- (321) Etter en samlet vurdering finner Konkurransetilsynet at foretakssammenslutningen i betydelig grad vil hindre effektiv konkurranse i markedet for betalingsløsninger som følge av innsatsfaktorutestengelse av BankAxept.

7.3 Innsatsfaktorutestengelse av BankID

7.3.1 Muligheter til å hindre tilgang til BankID

- (322) Det følger av Kommisjonens retningslinjer at for at det fusjonerte foretakets mulighet til å hindre tilgang til en innsatsfaktor skal utgjøre et konkurranseproblem, må foretakssammenslutningen omhandle en viktig innsatsfaktor i nedstrømsmarkedet.³⁰⁴ Det vertikalt integrerte foretaket som oppstår må videre ha en tilstrekkelig grad av markedsrett i

³⁰¹ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 51.

³⁰² Se blant annet brev fra Reitangruppen 29. januar 2018, side 4 og brev fra Coop 31. januar 2018, side 7.

³⁰³ Meldingen side 43.

³⁰⁴ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 34.

oppstrømsmarkedet.³⁰⁵ Den fusjonerte enheten vil kun ha mulighet til å utestenge konkurrenter i nedstrømsmarkedet hvis, ved å hindre tilgang til sitt eget oppstrømsprodukt eller -tjeneste, det reduserer det totale tilbudet av denne innsatsfaktoren for aktører i nedstrømsmarkedet gjennom pris eller kvalitet. Dette kan blant annet være tilfelle dersom de resterende tilbyderne i oppstrømsmarkedet er mindre effektive, ikke tilbyr like etterspurte alternativer eller har kapasitetsbegrensninger.³⁰⁶

7.3.1.1 Viktig innsatsfaktor

- (323) Som det fremgår ovenfor, kan innsatsfaktorutestengelse føre til et konkurranseproblem dersom foretakssammenslutningen omhandler en viktig innsatsfaktor i nedstrømsmarkedet.³⁰⁷ Utestenging fra BankID for aktører i markedet for betalingsløsninger kan dermed utgjøre et konkurranseproblem dersom ID- og signaturtjenester er en viktig innsatsfaktor i markedet for betalingsløsninger.
- (324) ID-løsninger brukes når sluttbrukeren etablerer et kundeforhold til betalingsløsningen, og ved autentisering av sluttbruker ved hver betalingstransaksjon.³⁰⁸ Tilbydere av betalingsløsninger er pålagt å sikre at brukeren identifiserer seg med en ID-løsning på sikkerhetsnivå 4 ved etablering av kundeforholdet.³⁰⁹ Det må dermed legges til grunn at ID-løsninger med sikkerhetsnivå 4 er en viktig innsatsfaktor i markedet for betalingsløsninger.

7.3.1.2 Markedsmakt i markedet for ID- og signaturtjenester

- (325) Innsatsfaktorutestengelse vil kunne utgjøre et konkurranseproblem dersom det fusjonerte foretaket har markedsmakt i oppstrømsmarkedet, jf. avsnitt (322). Det er kun når det fusjonerte foretaket har en tilstrekkelig grad av markedsmakt i oppstrømsmarkedet at det kan forventes å ha en vesentlig innflytelse på konkurransevilkårene i dette markedet, og dermed også på priser og forsyningsvilkår i nedstrømsmarkedet.³¹⁰ BID må dermed ha betydelig markedsmakt i markedet for at ID- og signaturtjenester for innsatsfaktorutestengelse skal utgjøre et konkurranseproblem etter foretakssammenslutningen.
- (326) I det følgende vurderer Konkurransetilsynet hvorvidt BID har markedsmakt i markedet for ID- og signaturtjenester, herunder BankIDs betydning i markedet, sannsynlig reaksjon fra konkurrerende aktører og etablering.

7.3.1.2.1 BankIDs betydning i markedet for ID- og signaturtjenester

- (327) BankID ble opprinnelig opprettet for å brukes i banktjenester på internett, og kan brukes til å logge inn i alle norske banker.³¹¹ BankID brukes hovedsakelig for tilgang til nettbanktjenester hos bankene, men i økende grad også til ID-porten og andre offentlige tjenester.³¹² Det er også mange andre typer aktører som bruker BankID, eksempelvis brukes BankID av eiendomsmeglere som et verktøy for budgivning.³¹³ I dag har BankID 3,7 millioner brukere på sikkerhetsnivå 4 og blir brukt oppimot 1,7 millioner ganger hver dag.³¹⁴ BankID har dermed stor utbredelse i befolkningen.
- (328) En oversikt over bruken av ID-løsninger i ID-porten viser at BankID er den mest brukte ID-løsningen. ID-porten brukes til innlogging i en rekke offentlige virksomheter, og i 2017 var det 114 millioner innlogginger i ID-porten.³¹⁵ De mest brukte innloggingsmetodene i ID-porten er BankID og BankID på mobil, som i 2017 stod for 83,5 prosent av innloggingene i

³⁰⁵ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 35.

³⁰⁶ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 36.

³⁰⁷ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 34.

³⁰⁸ Brev fra partene 12. mars 2018, bilag 1, side 2.

³⁰⁹ Meldingen side 36. Identifisering av kunden kan også skje fysisk ved offentlig utstedt legitimasjon (pass).

Kundekontroll og ID-verifisering kommer av krav i hvitvaskingsloven § 6 om kundekontroll, jf. brev fra partene 12. mars 2018, bilag 1, side 2.

³¹⁰ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 35.

³¹¹ www.Bankid.no.

³¹² Meldingen, bilag 16, side 1.

³¹³ Meldingen, bilag 16, side 5.

³¹⁴ Meldingen, bilag 16, side 1.

³¹⁵ Brev fra Difi 29. januar 2018, side 2. ID-porten drives av Difi, og benyttes av 754 offentlige virksomheter.

ID-porten. Til sammenligning ble andre ID-løsninger, herunder MinID, Buypass og Commfides brukt i henholdsvis 14,2 prosent, 2,3 prosent og 0,01 prosent av alle innloggingene.³¹⁶

- (329) I Konkurransetilsynets informasjonsinnhenting peker flere aktører på at BankID regnes som en standardløsning i markedet.³¹⁷ Blant annet viser Klarna til en spørreundersøkelse av BankID-brukere som viser at 70 prosent av respondentene forbinder BankID med en "generell" innlogging og signering.³¹⁸
- (330) Partene gir også uttrykk for at BankID har en udiskutabel sterk posisjon i banksektoren og offentlig sektor, og at denne posisjonen er utviklet over lang tid.³¹⁹
- (331) BankID er dermed en svært utbredt ID-løsning, som kan ses på som en standardløsning i markedet for ID- og signaturtjenester. Dette skyldes tilknytningen til banksektoren.
- (332) Markedet for ID- og signaturtjenester er preget av nettverkseffekter. Både sluttbrukere og brukersteder, herunder betalingsløsninger, er gjensidig avhengige av at den aktuelle ID-løsningen er tilstrekkelig utbredt, og nytten av en ID-løsning for brukerne vil øke dess flere brukere denne har. Nettverkseffekter gjør at en stor brukermasse er viktig for å lykkes i markedet. BankID har dermed, gjennom deres utbredelse, et konkurransefortrinn.
- (333) Etter Konkurransetilsynets vurdering, tilsier det ovennevnte at det fusjonerte foretaket vil ha en sterk stilling i markedet for ID- og signaturtjenester etter foretakssammenslutningen.

7.3.1.2.2 Sannsynlig reaksjon fra konkurrerende aktører

- (334) Et moment som påvirker partenes markedsrett, og således hvilken mulighet de har til å begrense konkurransen i nedstrømsmarkedet er hvorvidt det finnes konkurrerende ID-løsninger som disiplinerer partenes adferd i oppstrømsmarkedet.³²⁰
- (335) Som det fremgår i avsnitt (324), er ID-løsninger med sikkerhetsnivå 4 en viktig innsatsfaktor i markedet for betalingsløsninger. Det er tre aktører som har godkjenning for sikkerhetsnivå 4 i Norge i dag. I tillegg til BankID, er dette Buypass og Commfides, jf. kapittel 4.5.3.1 og 4.5.3.2. Selv om disse løsningene har samme sikkerhetsnivå, er imidlertid løsningene i praksis funksjonelt ulike.
- (336) Buypass tilbyr ID-tjenester på alle fire sikkerhetsnivåer, og leverer løsninger til forbrukermarkedet, private bedrifter og offentlige virksomheter. Buypass har i dag 2,8 millioner sluttbrukere i Norge som benytter Buypass ID til over 500 millioner transaksjoner, på sikkerhetsnivå 1-4, i året. Buypass sin største kunde på nivå 1-3 er [REDACTED], mens deres største kunde på nivå 4 er [REDACTED].³²¹ Buypass oppgir at "Innenfor ID-løsninger på høyt sikkerhetsnivå (nivå 4) har BankID en dominerende rolle i konsumentmarkedet med Buypass som utfordrer. I B2B har Buypass en sterkere posisjon".³²² Buypass har dermed relativt mange brukere og et høyt antall transaksjoner samlet for alle sikkerhetsnivåer, men har et mindre omfang innenfor sikkerhetsnivå 4.
- (337) Commfides retter seg mot bedriftsmarkedet, og har over [REDACTED] bedriftskunder i Norge, hvorav ca. [REDACTED] er aktive forhandlere som igjen har et stort antall bedriftskunder. Commfides tilbyr ikke identifikasjonstjenester for autorisasjon av betalingstransaksjoner i dag. Commfides oppgir at de ikke har virksomhet innenfor autorisering av betalingstransaksjoner i Norge på grunn av [REDACTED].³²³ Deres største kunder er [REDACTED].³²⁴

³¹⁶ Brev fra Difi 29. januar 2018, side 10.

³¹⁷ Brev fra Nordea 7. februar 2018, side 5 og brev fra Payr 30. januar 2018, side 6.

³¹⁸ Brev fra Klarna 31. januar 2018, side 8.

³¹⁹ Brev fra partene 12. mars 2018, side 3.



³²⁰ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 36.

³²¹ Brev fra Buypass (ref. dok. 6) 29. januar 2018, side 2.

³²² Brev fra Buypass (ref. dok. 6) 29. januar 2018, side 3.

³²³ Brev fra Commfides 29. januar 2018, side 3.

³²⁴ Brev fra Commfides 29. januar 2018, side 2.

- (338) Fra Konkurransetilsynets informasjonsinnhenting fremgår det at flere aktører ikke anser Buypass og Commfides for å være reelle alternativer til BankID. Buypass og Commfides beskrives blant annet som for nisjeaktører og dårlige substitutter til BankID.³²⁵
- (339) Schibsted ePayment er et e-pengeforetak som er avhengig av å identifisere kunder med en ID-løsning på sikkerhetsnivå 4.³²⁶ Schibsted ePayment bruker i dag BankID til å verifisere kunder, som da kan bruke FINN.no sin betalingstjeneste. Schibsted ePayment anser ikke Buypass og Commfides som fullgode alternativer til BankID, årsaken til dette er primært brukeropplevelsen.³²⁷
- (340) PayEx bruker BankID indirekte til å identifisere bruker ved autorisering av kort-transaksjoner, samt til signering av avtaler og KYC-skjemaer.³²⁸ PayEx skriver i sitt hørings svar at "*Når det gjelder kategori 4 er det ikke så mange alternativer. BuyPass/Commfides er etter vår mening for nisje-aktige til å kunne konkurrere med BankID. Gjelder det ID-løsninger med mindre krav til sikkerhet, kan det være aktuelt med Vipps eller noen av gigantenes ID-løsninger.*"³²⁹ PayEx oppgir videre at "*Commfides fungerer best for næringslivet, der "jobben" sikrer den enkelte ID fordi behovet er der i andre sammenhenger*".³³⁰
- (341) Klarna har valgt BankID til autentisering, fordi BankID er markedsleder og har størst dekning i antall brukere. Klarna er av den oppfatning at det per dags dato ikke finnes noen reelle alternativer til BankID.³³¹ Klarna oppgir også at Buypass og Commfides ikke kan erstatte den løsningen BankID leverer. I Klarnas hørings svar fremgår det at "*Med 3,7 millioner brukere, vil BankID være det opplagte valget for identifikasjon da ingen andre aktører er i nærheten av å kunne tilby det samme omfanget*".³³²
- (342) Partene anfører at både Buypass og Commfides er gode alternative løsninger til BankID,³³³ men vedgår samtidig at alternativene til BankID har begrenset konkurransekraft siden de har betydelig lavere andel brukere enn BankID.³³⁴ Fra BID sine interne dokumenter fremgår det at BID 
³³⁵.
- (343) Det er videre ekspansjonshindringer for å få nye kunder på sikkerhetsnivå 4. For å opprette et nytt kundeforhold på sikkerhetsnivå 4, må sluttbrukeren identifisere seg enten gjennom fysisk oppmøte eller gjennom Postens PUM-tjeneste³³⁶, jf. avsnitt (352). Dette bidrar til å begrense Buypass og Commfides sin mulighet til å respondere.
- (344) Buypass og Commfides har også en svært liten andel av alle innlogginger i ID-porten, jf. avsnitt (328).
- (345) Buypass og Commfides fremstår etter dette ikke som reelle utfordrere til BankID, selv om disse aktørene også tilbyr ID-løsninger på sikkerhetsnivå 4.

³²⁵ Brev fra Schibsted ePayment 29. januar 2018, side 4 og brev fra PayEx (ref. dok. 9) 29. januar 2018, side 4.

³²⁶ Brev fra Schibsted ePayment 29. januar 2018, side 3. Krav om sikkerhetsnivå 4 kommer av hvitvaskingsreglene og gjennomføring av tiltak for kjenn din kunde ("Know Your Customer" heretter "KYC").

³²⁷ Brev fra Schibsted ePayment 29. januar 2018, side 4.

³²⁸ Brev fra PayEx (ref. dok. 9) 29. januar 2018, side 2.

³²⁹ Brev fra PayEx (ref. dok. 9) 29. januar 2018, side 4.

³³⁰ Brev fra PayEx (ref. dok. 9) 29. januar 2018, side 4.

³³¹ Brev fra Klarna 31. januar 2018, side 6.

³³² Brev fra Klarna 31. januar 2018, side 9.

³³³ Brev fra partene 12. mars 2018, side 12.

³³⁴ Brev fra partene 12. mars 2018, side 10.

³³⁵ Brev fra BID 2. februar 2018, internt dokument nr. 53, side 13.

³³⁶ Personlig utlevering mottakingsbevis (PUM).

- (346) Regjeringen besluttet i 2016 å opprette Nasjonal eID. Partene anfører at Nasjonal eID vil være en konkurrent til BankID, og at det vil være umulig å hindre nye betalingsløsninger i å etablere seg når Nasjonal eID er lansert.³³⁷
- (347) Det er stor usikkerhet rundt når Nasjonal eID vil bli lanseres. Lanseringsdatoen er blitt utsatt flere ganger.³³⁸ Aktører i markedet fremhever at det er uklart når og hvorvidt en slik løsning vil bli lansert. PayEx oppgir at "*Når det gjelder kategori 4-løsninger forventer vi at lansering av myndighetenes ID muligens vil føre til en forbedret konkurransesituasjon. Men det foreligger ingen garanti for at denne ID-en blir levert, og det er heller ikke sikkert at denne er til fri bruk. Og prisene er heller ikke satt*".³³⁹
- (348) Partene angir heller ikke når de forventer at Nasjonal eID vil lanseres.
- (349) Etter Konkurransetilsynets vurdering er det en betydelig usikkerhet knyttet til lanseringstidspunktet for Nasjonal eID. Tilsynet anser det dermed som lite sannsynlig at Nasjonal eID blir en potensiell konkurrent til BankID de nærmeste årene.
- (350) Konkurransetilsynets vurdering er at verken de eksisterende konkurrentene til BankID, herunder Buypass og Commfides, eller Nasjonal eID som potensiell konkurrent til BankID, vil utøve tilstrekkelig konkurransepress på partene etter transaksjonen. Tilsynets vurdering er dermed at konkurrerende ID-løsninger ikke vil disiplinere partenes adferd etter foretakssammenslutningen.

7.3.1.2.3 Etablering

- (351) Størrelsen på eventuelle etableringshindre i markedet for ID- og signaturtjenester vil videre være av betydning for vurderingen av BIDs markedsrett. Lave etableringshindringer innebærer at konkurrerende ID-løsninger enkelt kan etablere seg, som medfører at konkurrerende betalingsløsninger kan bytte til andre ID-løsninger enn BankID. Dette vil igjen motvirke konkurranseskaden som kan oppstå ved utestengende adferd fra partene.
- (352) For å etablere en identifiseringsløsning på sikkerhetsnivå 4 foreligger det regulatoriske krav fra både nasjonale myndigheter og EU. En konkurrent til BankID på sikkerhetsnivå 4 vil måtte bygge opp en kundebase med førstegangsutstedelse gjennom fysisk oppmøte eller gjennom Postens PUM-tjeneste, jf. avsnitt (28). Kundene må fremvise ID-dokumenter etter de krav til fysiske legitimasjonsdokumenter som følger av hvitvaskingsloven med forskrifter.
- (353) Partene antar at denne hindringen vil reduseres da det vil komme løsninger som tillater full digital identifisering og digital bekreftelse av identitet. Partene angir imidlertid ikke når dette vil skje.³⁴⁰
- (354) Konkurransetilsynets vurdering er at regulatoriske krav knyttet til opparbeidelse av kundemasse utgjør en etableringshindring i markedet for ID- og signaturtjenester.
- (355) Det fremgår i kapittel 7.3.1.2.1 at har BankID stor utbredelse i markedet for ID- og signaturtjenester, og at markedet for ID- og signaturtjenester er preget av nettverkseffekter. Nettverkseffekter medfører at det er relativt vanskelig for konkurrerende ID-løsninger å kapre kunder fra BankID. Buypass, som også tilbyr ID-løsninger, oppgir at "*Nettverkseffekter i form av kundemasse, merkevarekjennskap vil sammen med forretningsmodell/prisnivå ha betydning for nye aktørers etableringsmuligheter og etablerte aktørers ekspansjonsmuligheter*".³⁴¹
- (356) Partenes oppfatning er at nettverkseffekter utgjør et indirekte etableringshinder i markedet for ID- og signaturtjenester.³⁴²

³³⁷ Brev fra partene 12. mars, side 12.

³³⁸ Se <https://www.dagbladet.no/tema/vil-du-ha-det-nye-passet-og-id-kortet-for-ferien-glem-det/69551233>.

³³⁹ Brev fra PayEx (ref. dok. 9) 29. januar 2018, side 5.

³⁴⁰ Meldingen side 56. DNB er i ferd med å utvikle en IDmee. Med IDmee kan en ved hjelp av et pass og en smarttelefon verifisere identiteten til en person, uansett hvor personen befinner seg. Det er uklart når tjenesten lanseres. Se <https://www.dn.no/nyheter/2018/02/26/2140/Teknologi/na-kan-mobilten-sjekke-passet-ditt>.

³⁴¹ Brev fra Buypass (ref. dok. 6) 29. januar 2018, side 7.

³⁴² Meldingen side 57.

- (357) Etter Konkurransetilsynets oppfatning vil derfor også nettverkseffekter utgjøre en etableringshindring i markedet for ID- og signaturtjenester.
- (358) Innføringen av PSD2 kan føre til større etterspørsel etter ID- og signaturtjenester. Dette skyldes at kravene til sterk kundeautentisering (SCA) innebærer at banker og betalingsforetak må autentisere sluttbrukeren i flere situasjoner enn i dag, samt at det stilles nye krav til sikkerheten i løsningen som brukes til å autentisere sluttbrukeren.³⁴³
- (359) Økt etterspørsel etter ID-løsninger kan gjøre det mer attraktivt for andre aktører å etablere seg, eller ekspandere. Buypass oppgir blant annet at *"I det digitale konsumentmarkedet har BankID en dominerende posisjon, men gjennom PSD2 vi det kunne åpnes for større konkurranse i ID-markedet"*.³⁴⁴ Commfides er også positive til at PSD2 kan føre til økt konkurranse, men er også bekymret for eksisterende aktørers tilpasning til regelverket. De oppgir at:
- "Vi ser det som helt opplagt at PSD2 vil kunne bidra til etablering av konkurransedyktige ID-løsninger. Betalingsløsninger med tilhørende ID løsninger vil komme fra andre enn bankene og lettere kunne kopieres til andre land. PSD2 vil naturlig nok føre til at eksisterende aktører beskytter seg mot denne mulige konkurransen ved blant annet å slå sammen flere deler av verdikjeden"*.³⁴⁵
- (360) Partene anfører også at PSD2 kan føre til at tredjeparter med store kundebaser vil kunne tilby ID-løsninger som på sikt kan bli en trussel mot BankID.³⁴⁶ Konkurransetilsynet bemerker at økte krav til sterk kundeautentisering også kan føre til økt etterspørsel etter BankID.
- (361) Større krav til sterk kundeautentisering i PSD2 kan dermed åpne for økt konkurranse om ID-løsninger. Det er imidlertid uklart når denne reguleringen blir implementert i Norge.
- (362) På bakgrunn at ovennevnte har Konkurransetilsynet kommet til at regulatoriske krav knyttet til opparbeidelse av kundemasse og nettverkseffekter i markedet, utgjør betydelige etableringshindringer i markedet for ID- og signaturtjenester.

7.3.1.2.4 Konklusjon markedsrett

- (363) Det fremgår av det ovennevnte at BankID har en sterk posisjon i markedet for ID- og signaturtjenester. Det er videre ikke andre ID-løsninger på sikkerhetsnivå 4 som vurderes å til å være reelle konkurrenter til BankID. Konkurransetilsynets vurdering er også at det finnes betydelige etableringshindringer i markedet for ID- og signaturtjenester, som medfører at det er mindre sannsynlig at konkurrerende ID-løsninger etablerer seg.
- (364) Konkurransetilsynet legger etter dette til grunn at det fusjonerte foretaket vil ha markedsrett i markedet for ID- og signaturtjenester.

7.3.1.3 Regulatoriske forhold

- (365) Regelverk og standarder som begrenser partenes handlefrihet vil kunne være til hinder for at partene har mulighet til å hindre aktører tilgang til BankID.
- (366) Partene anfører at BID etter transaksjonen har begrensede muligheter til utestengende atferd vis-a-vis konkurrerende tilbydere av betalingsløsninger. Partene påpeker at selve infrastrukturen ("schemet") ligger utenfor selskapet, og at det er Bits som fastsetter og styrer reglene for utstedelse av BankID.³⁴⁷ Tilgang til utstedere (deltakere) i BankID skal gis på rettferdige, rimelige og ikke-diskriminerende vilkår. Dette reguleres av Bits.³⁴⁸
- (367) Partene anfører videre at siden Bits fastsetter Regler om BankID, som bestemmer hvem som kan være utsteder, har ikke det fusjonerte foretaket kontroll på hvem som kan utstede BankID. Det fusjonerte foretaket har derfor ikke mulighet til å begrense tilbudet av BankID, eksempelvis ved å begrense kretsen av utstedere av BankID.

³⁴³ Meldingen, bilag 16, side 15.

³⁴⁴ Brev fra Buypass (ref. dok. 6) 29. januar 2018, side 7.

³⁴⁵ Brev fra Commfides 29. januar 2018, side 5.

³⁴⁶ Meldingen side 55-56.

³⁴⁷ Meldingen side 64.

³⁴⁸ Regler om BankID. Fastsett av Finans Norge Servicekontor etter behandling i Bransjestyre betalingsformidling og infrastruktur 28.11.2013. Endret av Bits AS 03.11.2017.

- (368) Det er Konkurransetilsynets vurdering at Bits regulerer *utstedelse* av BankID, men ikke hvem som får *tilgang* til BankID. For en konkurrerende betalingsløsning er det imidlertid *tilgangen* til å benytte BankID som er avgjørende, og ikke det å være *utsteder*. Konkurransetilsynets vurdering er dermed at regelverket fastsatt av Bits ikke hindrer partenes mulighet til å stenge ute aktører som ønsker tilgang til BankID.

7.3.1.4 Utestengingsstrategier

- (369) Innsatsfaktorutestengelse kan skje på flere måter. Som det fremgår av Kommisjonens retningslinjer, kan det fusjonerte foretaket beslutte å ikke handle med sine faktiske eller potensielle konkurrenter i det vertikalt relaterte markedet. Alternativt kan det fusjonerte foretaket velge å gi tilgang på vilkår som gjør det vanskelig for konkurrerende foretak å være en effektiv konkurrent. Videre kan det fusjonerte foretaket velge å anvende en teknologi som ikke er kompatibel med den teknologien konkurrerende virksomheter har valgt. Utestengelse kan også skje ved at det fusjonerte foretaket tilbyr en innsatsfaktor av lavere kvalitet. Det følger av Kommisjonens retningslinjer at Konkurransetilsynet, i sin saksbehandling, kan vurdere en rekke alternative eller komplementære utestengelsesstrategier.³⁴⁹
- (370) Et brukersted, som blant annet kan være en betalingsløsning, må inngå to avtaler for å få tilgang til BankID.³⁵⁰ Brukerstedet må for det første inngå en avtale enten med BID direkte eller med en av BID sine forhandlere.³⁵¹ For det andre må brukerstedet ha et avtaleforhold til en bank som kan utstede et BankID-sertifikat.
- (371) En betalingsløsning må således inngå en avtale med BID direkte eller med en av BID sine forhandlere. BID har i dag 19 forhandlere.³⁵² Oppgavene en forhandler utfører for sine kunder er blant annet rådgivning for digitalisering, BankID-tjenester, BankID-support, fakturering og teknisk integrasjon/support.³⁵³ Hovedregelen er at alt nysalg skal skje gjennom forhandlerapparatet.³⁵⁴
- (372) Partene anfører at en forhandler ikke har mulighet til å nekte å inngå avtale med en konkurrerende betalingsløsning fordi det i forhandleravtalen som er inngått mellom BID og forhandlerne er angitt at forhandleren kun kan nekte tilgang til BankID dersom det foreligger saklig grunn. Saklig grunn kan eksempelvis være at brukerstedet bruker BankID-sertifikatet i virksomhet som er i strid med norsk lov.³⁵⁵
- (373) Etter Konkurransetilsynets oppfatning har BID mulighet til å endre strategi ved å gå over til å kun selge BankID direkte, uten forhandlere, eller å legge føringer for hvilke kunder forhandlerne kan selge til. Partene peker på at dette er en mulighet, men anfører at det kun er en teoretisk mulighet for at distribusjonsmodellen kan endres, og at de har svake insentiver til å gjøre dette.³⁵⁶
- (374) Konkurransetilsynet legger dermed til grunn at BID har mulighet til å hindre tilgang til BankID gjennom forhandlerapparatet.
- (375) En betalingsløsning kan også inngå en avtale direkte med BID.³⁵⁷ I standardvilkårene for BankID fremgår det at BID kan nekte å inngå avtale med brukerstedet dersom det foreligger saklig grunn.³⁵⁸ Standardvilkårene gjelder mellom BID og brukerstedet, og det må legges til grunn at BID har mulighet til å endre disse. Konkurransetilsynets er derfor av den oppfatning at BID har mulighet til å hindre brukersteder tilgang til BankID.

³⁴⁹ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 33.

³⁵⁰ Meldingen, bilag 25, side 6.

³⁵¹ E-post fra partene 13. mars 2018, side 4.

³⁵² Meldingen, bilag 16, side 9.

³⁵³ E-post fra partene 13. mars 2018, side 5.

³⁵⁴ Meldingen, bilag 16, side 10.

³⁵⁵ Brev fra partene 12. mars, side 11.

³⁵⁶ Brev fra partene 12. mars, side 10.

³⁵⁷ BID har i dag ni direkte avtaler. E-post fra partene 13. mars 2018, side 5.

³⁵⁸ Brev fra partene 6. april 2018, bilag 1, side 2.

- (376) For å bruke BankID må en betalingsløsning også ha et kundeforhold til en utstederbank for å få BankID-sertifikat utstedt til seg.³⁵⁹ I utgangspunktet skal banken ikke nekte å utstede BankID-brukerstedsertifikat med mindre det foreligger saklig grunn. Dette reguleres av utstederavtalen.³⁶⁰ Det finnes imidlertid ikke regelverk som eksplisitt pålegger bankene en kontraheringsplikt for utstedelse av BankID-brukerstedsertifikat, uavhengig av kravet til saklig grunn.³⁶¹ Konkurransetilsynet legger dermed til grunn at bankene har mulighet til å nekte å utstede BankID-brukerstedsertifikat til et brukersted.
- (377) Prisene og vilkårene på BankID-produktet ligger åpent på BankID sine hjemmesider. Nesten alle brukerstedene som BID i dag har direkte avtale med følger den offentlige prislisten.³⁶² Prislisten som forhandlerne forholder seg til er identisk med den offentlige prislisten.³⁶³ Partene anfører at siden prisene er så transparente vil andre aktører raskt oppdage eventuelle endringer som vil kunne være til hinder for konkurrerende betalingsløsninger.
- (378) Konkurransetilsynet har lagt til grunn at BID kan legge føringer på hvilke kunder som forhandlerne kan selge til, jf. avsnitt (373). Dersom BID bestemmer at enkelte kunder må inngå avtale med dem direkte, er det også mulig å opprette en egen prisliste for enkelte kunder eller en bestemt type kunder. Det kan dermed legges til grunn at partene har mulighet til å prisdiskriminere mellom ulike kunder. Tilsynet legger dermed til grunn at partene kan gi tilgang til BankID til en høyere pris, eller andre dårligere betingelser, etter foretakssammenslutningen. Ved å gjøre det kan BID øke kostnadene til konkurrerende betalingsløsninger, og dermed hindre dem i å bli effektive konkurrenter til Vipps.
- (379) Konkurransetilsynets vurdering er at en utestengingsstrategi kan oppnås gjennom at BID eller en forhandler nekter å inngå avtale med en konkurrerende betalingsløsning, eller at en bank nekter å utstede BankID-brukerstedsertifikat til en betalingsløsning. Konkurransetilsynet legger også til grunn at BID har mulighet til å øke prisen, eller gi dårligere betingelser til enkeltkunder.

7.3.1.5 Konklusjon

- (380) Basert på det ovennevnte legger Konkurransetilsynet til grunn at partene har mulighet til å hindre eller begrense faktiske og potensielle konkurrenter i markedet for betalingsløsninger tilgang til BankID på en måte som vil kunne være til skade for konkurransen.

7.3.2 Insentiver til å hindre tilgang til BankID

- (381) Hvorvidt det fusjonerte foretaket vil ha insentiv til å hindre tilgang til en innsatsfaktor avhenger av om dette vil være lønnsomt for foretaket. Det fusjonerte foretaket står overfor en avveining mellom den fortjeneste som går tapt i oppstrømsmarkedet som følge av redusert salg av innsatsfaktoren, og den potensielt økte fortjenesten i nedstrømsmarkedet. Økt fortjeneste i nedstrømsmarkedet kan være som en følge av økt salg, eller eventuelt muligheten for å ta økte priser overfor forbrukerne.³⁶⁴
- (382) Når Konkurransetilsynet skal vurdere det fusjonerte foretakets insentiver, kan tilsynet ta en rekke ulike forhold i betraktning, blant annet eierstruktur, tidligere eller eksisterende markedsstrategier, eller innholdet i interne dokumenter, som for eksempel forretningsplaner.³⁶⁵

7.3.2.1 Lønnsomhet

- (383) Insentiv til å hindre tilgang til BankID kan oppstå dersom det fusjonerte foretaket kan begrense konkurransen i markedet for betalingsløsninger etter foretakssammenslutningen. I

³⁵⁹ Meldingen, bilag 16, side 14. I dag er det omtrent 120 banker som utsteder BankID, meldingen, bilag 16, side 10. Det forventes at BID vil ta over rollen som utsteder av BankID sertifikater innen 31.12.2019, jf. brev fra partene 12. mars, side 11.

³⁶⁰ Meldingen, bilag 16, side 14.

³⁶¹ Brev fra Bits 5. februar 2018, side 6.

³⁶² E-post fra partene 13. mars 2018, side 5. Difi sin prismodell er et resultat av en offentlig anbudsprosess, jf. meldingen, bilag 16, side 11.

³⁶³ Meldingen, bilag 21, side 1-2.

³⁶⁴ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 40.

³⁶⁵ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 45.

vurderingen av hvorvidt en utestengingsstrategi vil være lønnsom, må den fusjonerte enheten foreta en avveining mellom redusert salg av BankID i markedet for ID- og signaturtjenester og større inntjening på Vipps i markedet for betalingsløsninger.

- (384) Omsetningen til BID kommer fra brukersteder som enten er banker, private bedrifter eller det offentlige. Eksempelvis kan et brukersted være en betalingsløsning. Inntekten genereres ved at brukerstedene betaler BID for at deres kunder bruker BankID.³⁶⁶
- (385) Partene anfører at de etter foretakssammenslutningen vil ha sterkt insentiv til å distribuere BankID til alle brukersteder for å sikre at nettverkseffektene, som er noe av det som gjør BankID til en attraktiv tjeneste, ikke svekkes og at BankID forblir den prefererte løsningen blant sluttbrukere. For å sikre at BankID fortsetter å være den prefererte løsningen er det ifølge partene viktig at BankID er tilgjengelig i flest mulig identifiserings- og signeringssituasjoner.³⁶⁷ Prismodellen til BankID er videre satt slik at pris per transaksjon faller med økt volum. Dette skal ifølge partene gi insentiver til økt bruk av BankID.³⁶⁸
- (386) Konkurransetilsynet bemerker at bekymringen knyttet til foretakssammenslutningen kun gjelder utestenging av betalingsløsninger som konkurrerer med Vipps, og at partene dermed har et bredt spekter av andre aktører som etterspør BankID.
- (387) Dersom partene hindrer tilgang til BankID, jf. avsnitt (379), risikerer de å tape omsetning i markedet for ID- og signaturtjenester. Konkurransetilsynets oppfatning er at partene likevel kan ha insentiv til å hindre konkurrerende betalingsløsninger tilgang til BankID, dersom tapt omsetning på BankID oppveies av økt inntjening fra Vipps.
- (388) Konkurransetilsynets vurdering er at det er flere forhold som tilsier at Vipps ikke er en lønnsom betalingsløsning i dag, noe som isolert sett gjør at partene vil ha begrensede insentiver til å hindre tilgang til BankID etter foretakssammenslutningen, jf. avsnitt (268) - (269).
- (389) Som det fremgår i avsnitt (277) er det imidlertid Konkurransetilsynets vurdering at Vipps trolig vil bli en vesentlig større og mer lønnsom aktør, med et bredere produkttilbud og høyere omsetning enn i dag. Vipps [redacted] utvikling peker i retning av at Vipps kommer til å bli en større aktør i markedet for betalingsløsninger, jf. avsnitt (270) - (277). I tillegg er markedet for betalingsløsninger preget av nettverkseffekter, som også tilsier at partene etter transaksjonen har insentiver til å hindre tilgang til BankID, jf. avsnitt (279) - (282). Økt lønnsomhet i Vipps, kan veie opp for tapt omsetning på BankID, som igjen tilsier at partene kan ha insentiv til å hindre tilgang til BankID etter foretakssammenslutningen. Størrelsen til Vipps påvirker også partenes insentiver. Partenes insentiv til å stenge ute en konkurrerende betalingsløsning gjennom å hindre tilgang til BankID vil være større, dess større og mer utbredt Vipps er, jf. avsnitt (277).³⁶⁹
- (390) Konkurransetilsynet legger dermed til grunn at Vipps vil bli en større og mer lønnsom aktør i fremtiden. Dette tilsier at partene har insentiv til å hindre tilgang til BankID etter foretakssammenslutningen.
- (391) Det vil imidlertid ikke være lønnsomt for partene å hindre tilgang til BankID dersom det finnes andre, like gode, ID-løsninger som en konkurrerende betalingsløsning kan benytte seg av.³⁷⁰ Konkurransetilsynet er imidlertid av den oppfatning at de andre ID-løsningene med sikkerhetsnivå 4, herunder Buypass og Commfides, ikke er reelle utfordrere til BankID, jf. avsnitt (345).
- (392) Basert på det ovennevnte er det Konkurransetilsynets vurdering at partene etter foretakssammenslutningen vil ha insentiv til å hindre tilgang konkurrenter til Vipps tilgang til BankID.

³⁶⁶ Meldingen, bilag 16, side 9. Brukerstedene betaler enten BID direkte eller via en forhandler.

³⁶⁷ Brev fra partene 12. mars 2018, side 10 og meldingen side 64.

³⁶⁸ Meldingen, bilag 16, side 3.

³⁶⁹ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 43.

³⁷⁰ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 43.

7.3.2.2 Endringer i eierstruktur

- (393) Det følger av Kommisjonens retningslinjer at eierskapsstrukturen i den integrerte enheten også kan sees hen til i vurderingen av hvorvidt partene har insentiver til å hindre tilgang til en viktig innsatsfaktor, jf. avsnitt (382).³⁷¹
- (394) Som det fremgår i avsnitt (288) medfører foretakssammenslutningen at det skjer endringer i eierstrukturen i de berørte selskapene, som kan påvirke insentivene selskapene har til å hindre tilgang til BankID. For det første kommer det nye eierbanker inn på eiersiden av Vipps, slik at alle eierbankene har eierinteresser i både oppstrømsmarkedet og nedstrømsmarkedet. For det andre fusjoneres de tre selskapene til én økonomisk enhet.
- (395) Som vist over i avsnitt (45) har bankene som har eierandeler i Vipps før foretakssammenslutningen også 75,76 prosent av aksjene i BID. Konkurransetilsynets vurdering er at disse bankene får økte insentiver til å hindre tilgang til BankID etter foretakssammenslutningen, jf. avsnitt (290).
- (396) Enkelte av eierbankene i BID har imidlertid ikke eierandeler i Vipps før foretakssammenslutningen, men vil ha eierandeler i det sammenslåtte selskapet. Dette gjelder blant annet Nordea, Danske Bank, Handelsbanken, Sbanken og flere mindre banker. Disse har før foretakssammenslutningen kun eierinteresser i oppstrømsmarkedet, og således insentiver til å sikre at BID styres på en slik måte at selskapet er så lønnsomt som mulig. Gjennom foretakssammenslutningen vil disse bankene også få eierinteresser i nedstrømsmarkedet, og således også vurdere den totale lønnsomheten av den vertikalt integrerte enheten. Konkurransetilsynets vurdering er at dette er et forhold som tilsier at insentivene til å hindre tilgang til BankID øker etter foretakssammenslutningen, jf. avsnitt (291).
- (397) Dette underbygges blant annet av Nordeas egne vurderinger, jf. avsnitt (292). Konkurransetilsynets informasjonsinnhenting viser videre at det er flere forhold som tilsier at eierbankenes insentiver vil endres som følge av foretakssammenslutningen, jf. avsnitt (295).
- (398) Partene anfører at anfører at foretakssammenslutningen "*i nokså begrenset grad innebærer en endring i de økonomiske insentivene som måtte følge av eierskap*", jf. avsnitt (297).
- (399) Etter Konkurransetilsynets vurdering vil foretakssammenslutningen innebære en endring i insentiver for de øvrige eierbankene i BID som ikke har eierinteresser i Vipps i dag. Endringer i insentiver etter foretakssammenslutningen skyldes at de eierbankene som før fusjonen kun så hen til inntjeningen i BID, nå også internaliserer inntjeningen i Vipps.
- (400) Konkurransetilsynet er også av den oppfatning at foretakssammenslutningen, ved å gå fra tre til ett selskap, fører til en harmonisering av insentivene til å drive utestengende atferd, jf. avsnitt (294) - (295).

7.3.2.3 Konklusjon

- (401) Basert på informasjonen over er det Konkurransetilsynets vurdering at det fusjonerte foretaket vil ha insentiver til å hindre eller begrense faktiske og potensielle konkurrenter i markedet for betalingsløsninger tilgang til BankID.

7.3.3 Virkninger på konkurransen

- (402) Det følger av Kommisjonens retningslinjer at en foretakssammenslutning vil føre til konkurransemessige problemer på grunn av innsatsfaktorutestengelse dersom utestengelsen fører til økte priser, dårligere service, lavere kvalitet eller redusert innovasjon i nedstrømsmarkedet, og således i betydelig grad hindrer effektiv konkurranse.³⁷²
- (403) Konkurranseskadelig innsatsfaktorutestengelse kan forekomme ved at partene øker konkurrentene i nedstrømsmarkedet sine kostnader, noe som igjen kan føre til at konkurrentene må sette høyere pris på sine produkter.³⁷³ Innsatsfaktorutestengelse kan også

³⁷¹ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 45.

³⁷² Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 47, jf. fotnote 8 i retningslinjene.

³⁷³ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 48.

føre til økte etableringshindringer for potensielle konkurrenter, ved at disse får begrenset tilgang til den nødvendige innsatsfaktoren.³⁷⁴ Trusselen om å hindre tilgang til en innsatsfaktor kan være nok til å avskrekke potensielle konkurrenter fra å etablere seg.³⁷⁵

- (404) Virkningen på konkurransen i nedstrømsmarkedet skal også vurderes på bakgrunn av faktorer som vil kunne oppveie mulige skadevirkninger. Dette kan være kjøpermakt, eller sannsynlighet for nyetableringer som opprettholder effektiv konkurranse i markedene.³⁷⁶
- (405) Utestenging av konkurrenter i markedet for betalingsløsninger kan forekomme både gjennom høyere pris og manglende tilgang til BankID, jf. avsnitt (379).

7.3.3.1 Økte omkostninger for konkurrenter

- (406) Konkurranseskadelig innsatsfaktorutestengelse kan forekomme ved at partene øker kostnadene til konkurrentene nedstrømsmarkedet, noe som igjen kan føre til at konkurrentene må sette høyere pris på sine produkter, jf. avsnitt (403).
- (407) Som det fremgår av kapittel 7.3.1 er ID-løsninger med sikkerhetsnivå 4 en nødvendig innsatsfaktor for betalingsløsninger. Videre fremgår det av Konkurransetilsynets vurdering i avsnitt (345) at Buypass og Commfides ikke fremstår som reelle utfordrere til BankID. Betalingsløsninger som konkurrerer med Vipps er dermed avhengige av tilgang til BankID.
- (408) Ved at partene gir tilgang til BankID til høyere pris eller dårligere betingelser enn tilfelle ville vært uten foretakssammenslutningen, jf. avsnitt (378), vil partene øke konkurrentenes kostnader i markedet for betalingsløsninger. Konkurrerende betalingsløsninger, vil dermed imidlertid ikke kunne konkurrere like effektivt. Dette kan føre til at konkurrentene øker prisen på sine betalingsløsninger, som igjen åpner for at Vipps kan øke prisen på sine tjenester. Dette vil føre til tap for konsumentene.
- (409) For at innsatsfaktorutestengelse skal ha en virkning på konkurransen, må imidlertid konkurrentene til Vipps, som blir utsatt for utestengelsen, spille en tilstrekkelig viktig rolle i markedet for betalingsløsninger.³⁷⁷ Økt pris på BankID overfor eksisterende konkurrenter til Vipps, vil påvirke aktører som blant annet Klarna og Payr.
- (410) Klarna er en aktør som hovedsakelig har virksomhet innenfor segmentene for nettbetaling/in-app og faktura, men har også planer om å utvide virksomheten til å inkludere POS.³⁷⁸ Partene oppgir at Klarna har en markedsandel innenfor nettbetaling/in-app på 10 prosent.³⁷⁹ I 2017 behandlet Klarna transaksjoner til en verdi av omtrent [REDACTED] i segmentet for nettbetaling/in-app.³⁸⁰ Klarna er dermed en ikke uvesentlig aktør i markedet for betalingsløsninger i dag. Videre har Klarna potensial til å bli en større aktør i fremtiden.
- (411) Payr har i dag kun virksomhet innenfor segmentet for faktura, [REDACTED] [REDACTED].³⁸¹ Payr har en plan om å lansere innovative løsninger i markedet for betalingsløsninger. Payr oppgir at:
- "Payr's langsiktige visjon er å gi forbrukerne og bedrifter mulighet til å analysere og forbedre deres økonomi gjennom et frittstående finansielt dashboard og digitale banktjenester. Bygget på nye muligheter som PSD2, koblet med kunstig intelligens og tilgang på nye datakilder, vil Payr kunne yte økonomiske anbefalinger og fasilitere handling, uavhengig av hvilke banker, låneinstitusjoner, kortutstedere og andre relasjoner den enkelte måtte ha i sitt finansielle liv".³⁸²*
- (412) Konkurransetilsynet legger dermed til grunn at Payr er en innovativ aktør, som har potensial til å bli en større aktør innen markedet for betalingsløsninger enn i dag.

³⁷⁴ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 49.

³⁷⁵ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 49.

³⁷⁶ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 51.

³⁷⁷ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 48.

³⁷⁸ Brev fra Klarna 31. januar 2018, side 2.

³⁷⁹ Meldingen side 45.

³⁸⁰ Brev fra Klarna 31. januar 2018, side 3.

³⁸¹ Brev fra Payr 30. januar 2018, side 2.

³⁸² Brev fra Payr 30. januar 2018, side 2.

- (413) Konkurransetilsynets oppfatning er dermed at disse aktørene har en ikke uvesentlig påvirkning på konkurransen.
- (414) Konkurransetilsynets vurdering er at økt pris på BankID overfor eksisterende konkurrenter til Vipps vil føre til en virkning på konkurransen i form av høyere priser. Det kan også føre til dårligere service, lavere kvalitet eller redusert innovasjon.

7.3.3.2 Økte etableringshindringer

- (415) Konkurransen i markedet for betalingsløsninger kan bli begrenset dersom utestenging fra BankID fører til økte etableringshindringer for potensielle konkurrenter til Vipps. Trusselen om å hindre tilgang til BankID kan være nok til å avskrekke potensielle konkurrenter fra å etablere seg.³⁸³
- (416) Som det fremgår av kapittel 7.2.3 er det allerede i dag betydelige etableringshindringer i markedet for betalingsløsninger. I det følgende vil tilsynet vurdere hvorvidt foretakssammenslutningen fører til økte etableringshindringer for potensielle konkurrenter, ved at disse får begrenset tilgang til BankID.
- (417) Tilgang til en ID-løsning på sikkerhetsnivå 4 er en viktig innsatsfaktor i markedet for betalingsløsninger, jf. avsnitt (324). Gjennomgangen i kapittel 7.3.1.2 viser også at BID har markedsrett i markedet for ID- og signaturtjenester. Utestenging fra BankID, som kan foregå ved at partene øker prisen på BankID eller nekter å gi tilgang til BankID, jf. avsnitt (379), kan dermed føre til økte etableringshindringer i markedet for betalingsløsninger.
- (418) Konkurransetilsynets informasjonsinnhenting viser at de fleste respondentene med virksomhet i markedet for betalingsløsninger vurderer at tilgang til BankID er nødvendig for å etablere en betalingsløsning.³⁸⁴ Aktørene peker blant annet på utbredelsen til BankID som en viktig årsak til at tilgang til BankID er viktig.³⁸⁵ Blant annet oppgir Payr at:
- "BankID er per definisjon standarden for identifisering i Norge, og om konkurrenter tvinges til å ta i bruk andre alternativer med langt lavere distribusjon eller brukervennlighet vil det klart bremse eller helt sperre for alle konkurrenter som har behov for sterk autentisering".*³⁸⁶
- (419) iZettle mener også at tilgang til BankID er nødvendig for å etablere en betalingsløsning *"i den utstrækning sådan tillgång är en förutsättning för den specifika lösningens målgrupp och/eller användningsområde".*³⁸⁷
- (420) Klarna oppgir at de frykter at *"en foretakssammenslutning vil hindre og ekskludere konkurrenters evne til å etablere seg eller skape nyvinninger som kommer brukersteder og konsumenter til gode. Det er spesielt leveranse av ID-løsninger som vil være problematisk [...]".*³⁸⁸
- (421) Som nevnt i avsnitt (396), har ikke alle eierbankene i BID eierandeler i Vipps før foretakssammenslutningen. Dette gjelder blant annet Nordea, Danske Bank, Handelsbanken, Sbanken og flere mindre banker. Disse har før foretakssammenslutningen kun eierinteresser i oppstrømsmarkedet, og har således insentiver til å sikre at BID styres på en slik måte at selskapet isolert sett er så lønnsomt som mulig. Det innebærer at de vil kunne ha interesse av å tilby BankID til potensielle nye aktører innen markedet for betalingsløsninger. Etter foretakssammenslutningen vil det imidlertid kunne være vanskelig for nye aktører å inngå et samarbeid med en bank, da tilnærmet alle bankene i Norge vil være eiere i Vipps etter foretakssammenslutningen. Dette vil også være med på å øke etableringshindringene i markedet for betalingsløsninger.

³⁸³ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 49.

³⁸⁴ Brev fra Verifone 29. januar 2018, side 4, [redacted], brev fra Klarna 31. januar 2018, side 10, brev fra Payr 30. januar 2018, side 6, brev fra iZettle 1. februar 2018, side 5, brev fra PayEx (ref. dok. 5) 29. januar 2018, side 10 og brev fra Trustly 29. januar 2018, side 8.

³⁸⁵ Brev fra PayEx (ref. dok. 5) 29. januar 2018, side 10, brev fra Klarna 31. januar 2018, side 8, brev fra Payr 30. januar 2018, side 6 og brev fra Trustly 29. januar 2018, side 8.

³⁸⁶ Brev fra Payr 30. januar 2018, side 6.

³⁸⁷ Brev fra iZettle 1. februar 2018, side 5.

³⁸⁸ Brev fra Klarna 31. januar 2018, side 10.

- (422) Partene peker på at eventuell utestengende adferd etter foretakssammenslutningen kan påvirke konkurransen på kort sikt, siden det vil øke barrieren for at en sluttbruker vil etablere kundeforhold med en tredjeparts betalingsløsning. Partene anfører imidlertid at i et noe lengre tidsperspektiv vil en slik atferd ha liten eller ingen påvirkning på konkurransesituasjonen da det finnes gode alternativer til BankID, og sluttbrukere vil være villige til å benytte en annen identifiseringsløsning for å ta i bruk en betalingsløsning.³⁸⁹
- (423) Konkurransetilsynets vurdering er at hindret tilgang til BankID etter foretakssammenslutningen vil øke etableringshindringene. Økte etableringshindringer kan føre til at potensielle konkurrenter til Vipps ikke etablerer seg i markedet, eller blir mindre effektive konkurrenter til Vipps. Færre, eller mindre effektive konkurrenter i markedet, åpner for at partene kan øke prisen på Vipps, overfor brukersteder, herunder butikker, og/eller sluttbrukere. Det kan også føre til dårligere service, lavere kvalitet eller redusert innovasjon, jf. avsnitt (402).

7.3.3.3 Faktorer som vil kunne oppveie den konkurranseskadelige virkningen

- (424) Virkningen på konkurransen i nedstrømsmarkedet skal også vurderes på bakgrunn av faktorer som vil kunne oppveie mulige skadevirkninger, jf. avsnitt (404). Dette kan være kjøpermakt i nedstrømsmarkedet, eller sannsynlighet for nyetableringer i oppstrømsmarkedet som opprettholder effektiv konkurranse i markedene.³⁹⁰
- (425) I markedet for betalingsløsninger er kundene sluttbrukere og brukersteder, jf. avsnitt (67). Dersom kundene har kjøpermakt vil det være vanskeligere for aktørene som tilbyr betalingsløsninger å øke prisen etter foretakssammenslutningen.
- (426) Sluttbrukere vil ikke ha kjøpermakt overfor det fusjonerte foretaket, men brukerstedene vil kunne ha noe kjøpermakt. I Konkurransetilsynets informasjonsinnhenting er det flere aktører som peker på at brukerstedene har kjøpermakt, det gjelder imidlertid kun de store brukerstedene.³⁹¹
- (427) Partene anfører at det er stor kjøpermakt innenfor dagligvare.³⁹²
- (428) Konkurransetilsynets vurdering er at det ikke kan utelukkes at det er enkelte brukersteder som har noe kjøpermakt, men at disse ikke er store nok til å hindre en generell prisøkning i markedet.
- (429) Som det fremgår av kapittel 7.3.1.2, er det Konkurransetilsynets vurdering at BID har markedsrett i markedet for ID- og signaturtjenester, og at etableringshindringene i markedet for ID- og signaturtjenester er betydelige. Konkurransetilsynet vurderer på denne bakgrunn at det vil være lite sannsynlig med en nyetablering i markedet for betalingsløsninger som opprettholder effektiv konkurranse i markedet for betalingsløsninger.
- (430) Konkurransetilsynet legger etter dette til grunn at det ikke foreligger forhold som vil kunne oppveie den konkurranseskadelige virkningen av foretakssammenslutningen.

7.3.3.4 Konklusjon

- (431) Basert på det ovenstående legger Konkurransetilsynet til grunn at hindret eller begrenset tilgang til BankID i betydelig grad vil hindre effektiv konkurranse i markedet for betalingsløsninger.

7.3.4 Konklusjon

- (432) Etter en samlet vurdering finner Konkurransetilsynet at foretakssammenslutningen i betydelig grad vil hindre effektiv konkurranse i markedet for betalingsløsninger som følge av innsatsfaktorutestengelse av BankID.

³⁸⁹ Brev fra partene 12. mars 2018, side 12.

³⁹⁰ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 51.

³⁹¹ Se blant annet brev fra Reitangruppen 29. januar 2018, side 4 og brev fra Coop 31. januar 2018, side 7.

³⁹² Meldingen side 43.

7.4 Utestengelse som følge av koblingssalg av BankAxept og Vipps

7.4.1 Innledning

- (433) Konglomerate foretakssammenslutninger er foretakssammenslutninger mellom foretak som har virksomhet i nært beslektede markeder.³⁹³
- (434) Konglomerate foretakssammenslutninger kan føre til utestengende virkninger ved at det fusjonerte foretaket driver med koblingssalg i form av "tying" eller "bundling". Gjennom koblingssalg vil det fusjonerte foretaket kunne ha mulighet og insentiv til å utnytte sin markedsrett i et marked til å oppnå konkurransefordeler i et annet marked.³⁹⁴
- (435) En konglomerat foretakssammenslutning vil kunne føre til konkurranseskadelig utestenging når faktiske eller potensielle konkurrenters tilgang til markedet blir begrenset eller eliminert, og således begrenser disse aktørenes mulighet og insentiv til å konkurrere.³⁹⁵
- (436) Konkurransetilsynet vil dermed vurdere hvorvidt det fusjonerte foretaket har muligheter og insentiver til utestengende atferd gjennom koblingssalg, og på denne måten begrense konkurransen i markedet for betalingsløsninger. Tilsynets vurdering er hvorvidt partene, gjennom koblingssalg av Vipps og BankAxept, klarer å overføre markedsrett fra markedet for betalingssystemer til markedet for betalingsløsninger.
- (437) Den potensielle konkurranseskaden vil kunne oppstå dersom brukersteder, herunder butikker, som etterspør betalingsløsninger også etterspør BankAxept. Dersom disse kundene ikke får tilgang til BankAxept uten også å kjøpe Vipps, vil det kunne gjøre det mindre aktuelt for disse å bli kunde av konkurrerende betalingsløsninger. På denne måten kan produktkoblingen redusere kundegrunnet for det fusjonerte foretakets konkurrenter i markedet for betalingsløsninger og gjøre det vanskeligere for disse å konkurrere effektivt mot Vipps.
- (438) Når Konkurransetilsynet skal vurdere sannsynligheten for konkurranseskadelig utestenging, må tilsynet først ta stilling til om det fusjonerte foretaket vil ha mulighet til slik utestenging. Videre må det tas stilling til om det fusjonerte foretaket har insentiv til å forta en slik utestenging. Avslutningsvis må det tas stilling til hvilken virkning den aktuelle utestengingen vil ha på markedet.³⁹⁶

7.4.2 Muligheter til å koble Vipps og BankAxept

- (439) For at utestenging gjennom koblingssalg skal være mulig, må det fusjonerte foretaket ha markedsrett i et av de berørte markedene, og minst ett av de aktuelle produktene må anses å være særlig viktig for kundene. Videre må produktene ha stor felles kundekrets, og det må være få relevante alternativer for kundene.³⁹⁷

7.4.2.1 Betydelig markedsstilling

- (440) Som det fremgår av kapittel 7.2.1.2.5, er Konkurransetilsynet av den oppfatning at BAX har markedsrett i markedet for betalingssystemer, særlig i POS-segmentet.
- (441) Det legges dermed til grunn også i denne sammenheng at BAX har en betydelig markedsstilling i sitt relevante marked. Dette innebærer at partene har markedsrett i markedet for betalingssystemer som de kan overføre til markedet for betalingsløsninger.

7.4.2.2 Særlig viktig produkt

- (442) Utestengende virkninger som følge av produktkobling er videre bare aktuelt dersom produktene blir ansett som særlig viktige for kundene.³⁹⁸ I denne sammenheng er kundene brukersteder, herunder butikker, som etterspør BankAxept.

³⁹³ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 91.

³⁹⁴ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 93.

³⁹⁵ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 93 og 94.

³⁹⁶ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 94.

³⁹⁷ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 99 og 100.

³⁹⁸ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 99

- (443) Brukersteder som etterspør BankAxept i dag er hovedsakelig fysiske butikker i POS-segmentet. Som det fremgår av kapittel 7.2.1.2.2 er BankAxept et mer kostnadseffektivt betalingssystem sammenliknet med de internasjonale betalingskortsystemene som Visa og Mastercard. Dette gjør at brukerstedene foretrekker BankAxept fremfor de internasjonale betalingskortsystemene. Dette underbygges av at BankAxept har en markedsandel på omkring 80 prosent i POS-segmentet, jf. avsnitt (219).
- (444) Konkurransetilsynet legger dermed til grunn at BankAxept er viktig for brukerstedene.
- (445) Oppsummert er Konkurransetilsynet av den oppfatning at betalingssystemer generelt, og BankAxept spesielt, er særlig viktig for brukerstedene.

7.4.2.3 Relevante alternativer

- (446) For at det skal foreligge mulighet for utestengende atferd i form av koblingssalg, må det videre finnes få relevante alternativer til de aktuelle produktene, herunder BankAxept.³⁹⁹
- (447) Sammen med BankAxept, står de internasjonale betalingskortsystemene Visa og Mastercard for 95 prosent av betalingstransaksjonene i POS, jf. avsnitt (219). De internasjonale betalingskortsystemene er dermed ansett for å være de nærmeste konkurrentene til BankAxept i POS.
- (448) Som nevnt over og i kapittel 7.2.1.2.1, har BankAxept en markedsandel på rundt 80 prosent i POS-segmentet, mens de internasjonale betalingskortene står for 20 prosent av transaksjonene. Det vises videre til kapittel 7.2.1.2.3, der det fremgår at BankAxept har hatt en relativt stabil markedsandel innen POS-segmentet. Det er Konkurransetilsynets vurdering at dette gir en sterk indikasjon på at de internasjonale betalingskortsystemene ikke utøver et betydelig konkurransepress på BankAxept innenfor dette segmentet.
- (449) Konkurransetilsynet legger med dette til grunn at innen POS-segmentet fremstår ikke de konkurrerende betalingssystemene som relevante alternativer til BankAxept.

7.4.2.4 Stor felles kundegruppe

- (450) For at det skal foreligge mulighet for utestengende atferd gjennom koblingssalg, må de aktuelle produktene ha en stor felles kundegruppe. Dette innebærer at en del av kundene må kjøpe eller være interessert i å kjøpe det sammenkoblede produktet. Effekten på konkurransen vil være større jo flere kunder som etterspør begge produktene. Effekten på konkurransen vil også være større dersom produktene som sammenkobles er komplementære.⁴⁰⁰
- (451) Som det fremgår i blant annet avsnitt (81), er brukersteder, herunder butikker, avhengige av tilgang til både betalingsløsninger og betalingssystemer for å kunne ta betalt for de varer eller tjenester de selger. Disse vil derfor være interesserte i å kjøpe både Vipps og BankAxept.
- (452) I dag er mobile betalingsløsninger lite brukt i POS. Utbredelsen av mobile betalingsløsninger er imidlertid økende. NorgesGruppen uttaler i denne sammenheng at "*[...] markedet er i endring og nye betalingsløsninger ved spesielt bruk av mobil (og etter hvert andre devices) er på vei inn i det norske markedet. Da det er en forventning fra kundene om å kunne ta i bruk nye løsninger, er vår holdning at vi vil legge forholdene til rette for dette forutsatt at de nye løsningene er minst like pålitelige, brukervennlige, sikre og kostnadseffektive som dagens løsninger*".⁴⁰¹
- (453) Det kan dermed legges til grunn at brukerstedene i POS vil kunne etterspørre Vipps og BankAxept som et koblet produkt.
- (454) Vipps og BankAxept kan videre anses for å være komplementære produkter av brukerstedene. Koblingssalg av Vipps og BankAxept kan dermed øke brukerstedenes etterspørsel etter det koblede produktet, noe som igjen kan gjøre det vanskeligere for konkurrerende betalingsløsninger å få innpass hos brukerstedet.

³⁹⁹ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 99.

⁴⁰⁰ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 100.

⁴⁰¹ Brev fra NorgesGruppen 29. januar 2018, side 3.

- (455) Konkurransetilsynet legger etter dette til grunn at brukerstedene i POS utgjør en stor felles kundegruppe for Vipps og BankAxept.

7.4.2.5 Konklusjon

- (456) Basert på ovennevnte er det Konkurransetilsynets oppfatning at BAX har markedsrett i POS, og at BankAxept er et særlig viktig produkt for brukerstedene i POS. Videre legger Konkurransetilsynet til grunn at det er få relevante alternativer til BankAxept, og at BankAxept og Vipps har en stor felles kundegruppe.
- (457) Konkurransetilsynet legger med dette til grunn at partene har mulighet til utestengende atferd ved koblingssalg av Vipps og BankAxept.

7.4.3 Insentiver til å koble Vipps og BankAxept

- (458) Insentiv til å utelukke konkurrenter gjennom koblingssalg avhenger av i hvilken grad slik utestenging vil være lønnsom.⁴⁰²
- (459) Som det fremgår i kapittel 7.2.2, er det Konkurransetilsynets vurdering at innsatsfaktorutestengelse sannsynligvis vil være lønnsomt for det fusjonerte foretaket, hva gjelder BankAxept, og at partene dermed vil ha insentiver til utestengende atferd. Koblingssalg er en annen form for utestengende atferd, jf. avsnitt (434). Konkurransetilsynet legger dermed til grunn at vurderingene av hvorvidt det er lønnsomt for partene å hindre tilgang til BankAxept også gjelder for koblingssalg av Vipps og BankAxept.
- (460) På denne bakgrunn er Konkurransetilsynet av den oppfatning at det fusjonerte foretaket også har insentiver til utestengende atferd gjennom å koble Vipps og BankAxept.

7.4.4 Virkning på konkurransen

- (461) For at koblingssalg skal anses å hindre effektiv konkurranse i betydelig grad, må atferden anses å ha tilstrekkelig konkurranseskadelig virkning i markedet.
- (462) Det følger av Kommisjonens retningslinjer at en foretakssammenslutning kan gi grunnlag for konkurranseskade som følge av koblingssalg dersom koblingssalget fører til en vesentlig nedgang i omsetning for konkurrenter som ikke selger et koblet produkt, slik at konkurrentenes muligheter eller insentiver til å konkurrere svekkes.⁴⁰³ Dette kan føre til at konkurrentene ikke kan konkurrere like effektivt. Det kan videre avskrekke potensielle konkurrenter fra å etablere seg i markedet.⁴⁰⁴
- (463) For at koblingssalget skal hindre effektiv konkurranse må det påvirke en tilstrekkelig stor andel av markedet.⁴⁰⁵ Virkningen på konkurransen må også vurderes på bakgrunn av faktorer som vil kunne oppveie mulige skadevirkninger. Dette kan være kjøperrett, eller sannsynlighet for nyetableringer som opprettholder effektiv konkurranse i markedene.⁴⁰⁶

7.4.4.1 Økte etableringshindringer

- (464) Koblingssalg gjennom kobling av Vipps og BankAxept kan medføre redusert kundegrunnlag for Vipps sine konkurrenter. Dette kan redusere deres muligheter til å konkurrere effektivt i markedet for betalingsløsninger. I det følgende vil tilsynet vurdere hvorvidt foretakssammenslutningen fører til økte etableringshindringer for potensielle konkurrenter til Vipps som en følge av koblingssalg av Vipps og BankAxept.
- (465) Som det fremgår i kapittel 7.2.3.1, er Konkurransetilsynets vurdering at det allerede i dag er betydelige etableringshindringer i markedet for betalingsløsninger.
- (466) Det er brukersteder, herunder butikker, som etterspør ulike typer betalingsløsninger. Et brukersted vil i alminnelighet kunne akseptere flere ulike mobilbetalingsløsninger. Brukerstedet må likevel vurdere hvorvidt det vil være tilstrekkelig lønnsomt å anskaffe en

⁴⁰² Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 105.

⁴⁰³ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 111.

⁴⁰⁴ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 112.

⁴⁰⁵ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 113.

⁴⁰⁶ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 114.

alternativ mobilbetalingsløsning. Dersom kostnadene ved å anskaffe eller akseptere en alternativ løsning blir for høye, vil insentivene til å anskaffe alternative løsninger svekkes. Dette vil begrense kundegrunnlaget for konkurrenter av Vipps, hvilket vil begrense deres muligheter og insentiver til å konkurrere.

- (467) Dersom brukerstedene i utgangspunktet etterspør BankAxept, og BankAxept blir solgt koblet sammen med Vipps, vil Vipps få stor utbredelse blant brukerstedene. Når brukerstedene allerede har implementert Vipps, er det mindre sannsynlig at de også ønsker en ekstra (mobil)betalingsløsning i sin butikk. Dette kan medføre at det er vanskeligere for andre betalingsløsninger å få disse brukerstedene som kunder. Dette kan dermed føre til økte etableringshindringer i markedet for betalingsløsninger.
- (468) Konkurransetilsynets informasjonsinnhenting viser at flere aktører er bekymret for at det fusjonerte foretaket vil benytte sin markedsrett i markedet for betalingsssystemer til koblingssalg av Vipps og BankAxept.⁴⁰⁷
- (469) Schibsted ePayment uttaler at deres bekymring til foretakssammenslutningen hovedsakelig er knyttet til partenes "*mulighet til å knytte bindinger til de forskjellige produktene*", og at det etter deres oppfatning ikke er vanskelig å tenke seg at partene "*kanskje i fremtiden enten vil tilby løsningene samlet eller som ett produkt*". Videre at "*dette vil kunne svekke konkurransen i det norske markedet og gjøre det vanskelig for andre aktører å etablere seg*".⁴⁰⁸
- (470) NorgesGruppen uttaler: "*Med den posisjonen som det nye foretaket kan få i det norske markedet, er det helt avgjørende at det nye foretaket blir pålagt å tilby de ulike produkter/tjenester uavhengig av hverandre. Som kunde og mulig kunde er det viktig at vi har mulighet til å kun kjøpe de produkter/tjenester som vi har behov for uten å måtte bli påtvunget produkter/tjenester det ikke er behov for*".⁴⁰⁹
- (471) Det ovenstående viser at aktører i markedet er bekymret for at partene skal benytte koblingssalg til å utestenge potensielle konkurrenter. Dette kommer også til uttrykk gjennom at særlig aktører i POS-segmentet er kritiske til BankAxept sin omlegging av forretningsmodell.⁴¹⁰
- (472) Økte etableringshindringer kan føre til at potensielle konkurrenter til Vipps ikke etablerer seg i markedet, eller blir mindre effektive konkurrenter til Vipps. Færre, eller mindre effektive konkurrenter i markedet, åpner for at partene kan øke prisen på Vipps og/eller det koblede produktet overfor brukerstedene og/eller sluttbrukerne. Det kan også føre til dårligere service, lavere kvalitet eller redusert innovasjon.

7.4.4.2 Faktorer som vil kunne oppveie den konkurranseskadelige virkningen

- (473) Som det fremgår i avsnitt (463), vil kjøperrett eller sannsynlighet for nyetablering kunne oppveie mulige skadevirkninger av koblingssalg.
- (474) Konkurransetilsynets vurdering er at det ikke kan utelukkes at det er enkelte brukersteder som etterspør betalingsløsninger som har noe kjøperrett, men at disse ikke er store nok til å hindre en generell prisøkning i markedet, jf. kapittel 7.2.3.2.
- (475) Videre er det Konkurransetilsynets oppfatning at det er vesentlige etableringshindringer i både markedet for betalingssystemer, jf. kapittel 7.2.1.2.4 og i markedet for betalingsløsninger, jf. kapittel 7.2.3.1. Tilsynets vurdering er dermed at verken etablering i oppstrømsmarkedet eller i nedstrømsmarkedet vil kunne oppveie den konkurranseskadelige virkningen.
- (476) Konkurransetilsynet legger etter dette til grunn at det ikke foreligger forhold som vil kunne oppveie den konkurranseskadelige virkningen av foretakssammenslutningen.

⁴⁰⁷ Se blant annet brev fra Schibsted ePayment 20. februar 2018, side 10-11 og brev fra NorgesGruppen 29. januar 2018, side 6.

⁴⁰⁸ Brev fra Schibsted ePayment 20. februar 2018, side 10 og 11.

⁴⁰⁹ Brev fra NorgesGruppen 29. januar 2018, side 6.

⁴¹⁰ Se blant annet brev fra NorgesGruppen 29. januar 2018, side 2 og brev fra Virke 31. januar 2018.

7.4.4.3 Konklusjon

(477) Basert på det ovenstående legger Konkurransetilsynet til grunn at koblingssalg av Vipps og BankAxept i betydelig grad vil hindre effektiv konkurranse i markedet for betalingsløsninger.

7.4.5 Konklusjon

(478) Etter en samlet vurdering finner Konkurransetilsynet at foretakssammenslutningen i betydelig grad vil hindre effektiv konkurranse i markedet for betalingsløsninger som følge av koblingssalg av Vipps og BankAxept

7.5 Konklusjon ikke-horisontale virkninger

(479) Etter en samlet vurdering har Konkurransetilsynet kommet til at foretakssammenslutningen vil medføre konkurransebegrensende ikke-koordinerte virkninger i markedet for betalingsløsninger i Norge.

(480) Med mindre det foreligger effektivitetsgevinster som er tilstrekkelige til å motvirke konkurransebegrensningen, vil foretakssammenslutningen i betydelig grad hindre effektiv konkurranse.

8 Effektivitetsgevinster

8.1 Innledning

(481) Konkurransetilsynet skal forby en foretakssammenslutning dersom tilsynet finner at den i betydelig grad vil hindre effektiv konkurranse, jf. konkurranseloven § 16 første ledd.

(482) En foretakssammenslutning kan ikke forbys dersom den medfører effektivitetsgevinster som kommer kundene til gode, og disse gevinstene oppveier tapet kundene vil kunne bli påført ved redusert konkurranse som følge av foretakssammenslutningen. Foretakssammenslutningen vil da ikke i betydelig grad hindre effektiv konkurranse.⁴¹¹

(483) Dersom effektivitetsgevinster skal kunne vektlegges må de komme kundene til gode, være ervervsspesifikke og dokumenterte. Disse tre vilkårene er kumulative.⁴¹²

(484) Ved vurderingen av om effektivitetsgevinstene kommer kundene til gode er vurderingstemaet hvorvidt kundene kommer dårligere ut med foretakssammenslutningen enn om den ikke hadde funnet sted. Dette innebærer at gevinstene må være relevante og tilstrekkelige, realisert innen rimelig tid, og at de må komme kundene til gode i de relevante markeder hvor de potensielle skadevirkningene oppstår.⁴¹³

(485) Effektivitetsgevinstene må videreføres til kundene.⁴¹⁴ Besparelser som fører til lavere variable eller marginale kostnader vil derfor normalt være mer relevant ved vurderingen av effektivitetsgevinstene enn besparelser i faste kostnader.⁴¹⁵ Årsaken er at de førstnevnte besparelsene i større grad vil påvirke tilbydernes prissetting og således komme kundene til gode.⁴¹⁶

(486) Det er videre et krav om at effektivitetsgevinstene er spesifikt knyttet til den aktuelle foretakssammenslutningen. Dette er formulert som et vilkår om at kostnadsbesparelsen må

⁴¹¹ Sak M.7630 – *FedEx/TNT* avsnitt 498 og 499 og sak T-175/12 *Deutsche Börse v Commission* avsnitt 236-238 jf. sak M.6166 – *Deutsche Börse/NYSE* avsnitt 1134 og 1135. Se også Kommisjonens retningslinjer for horisontale foretakssammenslutninger 2004/C 31/03 avsnitt 76 ff, jf. fortalen nr. 29 i fusjonsforordningen.

⁴¹² Sak M.7630 – *FedEx/TNT* avsnitt 501 og sak T-175/12 *Deutsche Börse v Commission* avsnitt 238, jf. sak M.6166 – *Deutsche Börse/NYSE* avsnitt 1134 og 1135. Se også Kommisjonens retningslinjer for horisontale foretakssammenslutninger 2004/C 31/03 kapittel VII, avsnitt 79.

⁴¹³ Sak M.7630 – *FedEx/TNT* avsnitt 502 og sak M.6166 – *Deutsche Börse/NYSE* avsnitt 1137, jf. Kommisjonens retningslinjer for horisontale foretakssammenslutninger (2004/C 31/03) avsnitt 79.

⁴¹⁴ Kommisjonens retningslinjer for horisontale foretakssammenslutninger (2004/C 31/03) avsnitt 84.

⁴¹⁵ Med variable kostnader menes kostnader som varierer med produksjons- eller salgsnivået i den relevante periode. Marginalkostnadene er de kostnadene som er forbundet med økning av produksjon eller salg på marginen.

⁴¹⁶ Sak M.7630 – *FedEx/TNT* avsnitt 504, jf. Kommisjonens retningslinjer for horisontale foretakssammenslutninger (2004/C 31/03) avsnitt 80.

være ervervsspesifikk. Det må følgelig vurderes i hvilken grad de anførte kostnadsbesparelsene vil kunne realiseres uavhengig av foretakssammenslutningen. Dersom det er sannsynlig at gevinstene kan bli realisert uavhengig av denne og på en mindre konkurransebegrensende måte, vil de ikke bli hensyntatt.⁴¹⁷

- (487) Effektivitetsgevinstene må også kunne dokumenteres og etterprøves på en slik måte at Konkurransetilsynet vurderer det som sannsynlig at disse vil materialisere seg og være tilstrekkelige til å oppveie potensielle skadevirkninger for kundene som følge av transaksjonen.⁴¹⁸ Det er således kun kostnadsbesparelser som er tilstrekkelig godt dokumentert og konkretisert som vil bli vurdert.⁴¹⁹
- (488) Vertikale foretakssammenslutninger kan gi effektivitetgevinster. Eksempler på disse er mulighet for internalisering av dobbeltmarginalisering, og bedre koordinasjon av produksjons- og distribusjonsprosesser som kan redusere lagerkostnader. Videre kan en vertikal foretakssammenslutning påvirke insentivene partene har med hensyn til investeringer i nye produkter, nye produksjonsprosesser og ved tilvirkningen av produkter.⁴²⁰
- (489) I det følgende gjennomgås partenes anførte effektivitetsgevinster, samt Konkurransetilsynets vurdering av effektivitetsgevinstene ut i fra de tre kumulative vilkårene nevnt ovenfor.

8.2 Partenes anførte effektivitetsgevinster

- (490) Partene har anført effektivitetsgevinster i meldingen.⁴²¹ Partene anfører at det vil skje effektivisering gjennom økt bruk av kostnadseffektiv infrastruktur, bedre utnyttelse av ressurser internt i selskapene og optimalisering av eksternt ressursbruk.⁴²²
- (491) Partene anfører at samtlige anførte effektivitetsgevinster er ervervsspesifikke. Ifølge partene er en strukturell løsning nødvendig for å oppnå de ønskede effektene, og uten en felles organisering og oppgaveløsning anfører partene at de ikke vil kunne realisere potensialet ved å utnytte komplementær kompetanse. Uavhengige selskaper vil ifølge partene medføre redusert utviklingskraft og hurtighet, gi en dårligere opplevelse for kundene, samt gi mindre effektive betalingsløsninger.⁴²³
- (492) Konkurransetilsynet har i møter 7. mars 2018 og 14. mars 2018 gitt partene anledning til å komme med supplerende dokumentasjon, og presisert at det påhviler partene å fremlegge dokumentasjon som sannsynliggjør relevante effektivitetsgevinster.⁴²⁴

8.3 Konkurransetilsynets vurdering av de anførte effektivitetsgevinstene

- (493) I det følgende vil Konkurransetilsynet vurdere om partenes redegjørelse og fremlagte dokumentasjon er tilstrekkelig til å sannsynliggjøre at de anførte besparelsene kommer kundene til gode og er ervervsspesifikke.
- (494) Ingen av de anførte effektivitetsgevinstene er tallfestet av partene, og effektivitetsgevinstene er heller ikke dokumentert utover informasjonen i meldingen.

8.3.1 Effektivitetsgevinster fra økt bruk av kostnadseffektiv infrastruktur

- (495) Partene anfører at det vil være effektivitetsgevinster som følge av økt bruk av kostnadseffektiv infrastruktur.⁴²⁵
- (496) For det første vil slik effektivisering skje ved raskere introduksjon av nye betalingsløsninger, noe som ifølge partene gir inntekter raskere. Ved å samle komplementær kompetanse i ett

⁴¹⁷ Kommisjonens retningslinjer for horisontale foretakssammenslutninger (2004/C 31/03) avsnitt 85.

⁴¹⁸ Kommisjonens retningslinjer for horisontale foretakssammenslutninger (2004/C 31/03) avsnitt 86.

⁴¹⁹ Sak T-175/12 *Deutsche Börse v Commission* avsnitt 275.

⁴²⁰ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07) avsnitt 54-57.

⁴²¹ Meldingen side 66-67.

⁴²² Meldingen side 66-67.

⁴²³ Meldingen side 67.

⁴²⁴ Konkurransetilsynet har i e-post 15. mars 2018 til Advokatfirmaet Thommesen bedt om bekreftelse på at partene ikke på dette tidspunkt i saken ville prioritere å fremlegge ytterligere dokumentasjon for effektivitetsgevinster. Bekreftelse er ikke mottatt.

⁴²⁵ Meldingen side 66-67.

utviklingsmiljø i det nye selskapet mener partene at de vil oppnå styrket innovasjonskraft og mer effektiv utvikling, som vil gi raskere markedsintroduksjon for nye løsninger.

- (497) For det andre vil effektivitetsgevinster kunne oppnås ved økt markedspenetrasjon for nye betalingsløsninger. Økt og bredere markedspenetrasjon vil skyldes raskere markedsintroduksjon, men også være et resultat av at selskapene sammen vil kunne tilby betalingsløsninger som bedre treffer kundens behov, hva gjelder både ID- og betalingsinfrastruktur og den helhetlige betalingsløsningen.
- (498) Partene anfører videre at effektivitetsgevinsten vil komme sluttkunden til gode ved at brukerstedene, gjennom å benytte betalingsløsninger basert på ny kostnadseffektiv infrastruktur, kan tilby sluttkundene lavere priser.⁴²⁶
- (499) Konkurransetilsynet bemerker at effektivitetsgevinsten knyttet til økt bruk av kostnadseffektiv infrastruktur ikke er tallfestet eller dokumentert. Anførselen om at besparelsen vil komme sluttkunde til gode er heller ikke er nærmere begrunnet.
- (500) Konkurransetilsynet finner på denne bakgrunn at partene ikke i tilstrekkelig grad har dokumentert sannsynlige, ervervsspesifikke effektivitetsgevinster knyttet til økt bruk av kostnadseffektiv infrastruktur som kommer kundene til gode.

8.3.2 Effektivitetsgevinster fra bedre utnyttelse av interne ressurser

- (501) Partene anfører videre at det er vil være effektivitetsgevinster knyttet til bedre utnyttelse av interne ressurser knyttet til salgsapparat og compliance & risiko. En sammenslått virksomhet unngår ifølge partene nyansettelser på kort og mellomlang sikt som følge av bedre utnyttelse av komplementær kompetanse og relasjoner i de ulike salgavdelingene. Compliance og risiko-funksjonen blir mer effektiv gjennom etablering av felles avtaler, internkontroller, sikkerhetsrutiner og stillinger.⁴²⁷
- (502) Konkurransetilsynet bemerker at effektivitetsgevinsten knyttet til bedre utnyttelse av interne ressurser ikke er tallfestet eller dokumentert. Partene har heller ikke sannsynliggjort at besparelsen vil komme sluttkunde til gode.
- (503) Konkurransetilsynet finner på denne bakgrunn at partene ikke i tilstrekkelig grad har dokumentert sannsynlige, ervervsspesifikke effektivitetsgevinster knyttet til bedre utnyttelse av interne ressurser som kommer kundene til gode.

8.3.3 Effektivitetsgevinster fra optimalisering av ekstern ressursbruk

- (504) Partene anfører at det er effektiviseringsgevinster fra optimalisering av ekstern ressursbruk som er knyttet til kundesupport og drift av infrastruktur.⁴²⁸
- (505) Kundesupporttjenester kjøpes før transaksjonen av tredjeparter. Etter foretakssammenslutningen kan dette samles i et felles kundesenter for å oppnå bedre samarbeid og utnyttelse av eksterne ressurser.
- (506) Drift og forvaltning av underliggende infrastruktur i enkelte av selskapene, som i dag utføres av eksterne aktører, vil etter foretakssammenslutningen til en viss grad kunne gjøres internt. Gjennom å utnytte kompetanse som tidligere ikke var tilgjengelig, kan en samlet virksomhet utvikle mer effektive løsninger for drift og forvaltning av infrastruktur.⁴²⁹
- (507) Konkurransetilsynet bemerker at effektivitetsgevinsten knyttet til optimalisering av ekstern ressursbruk ikke er tallfestet eller dokumentert. Partene har heller ikke sannsynliggjort at besparelsen vil komme sluttkunde til gode.
- (508) Konkurransetilsynet finner at partene ikke i tilstrekkelig grad har dokumentert sannsynlige, ervervsspesifikke effektivitetsgevinster knyttet til optimalisering av ekstern ressursbruk som kommer kundene til gode.

⁴²⁶ Meldingen side 66.

⁴²⁷ Meldingen side 67.

⁴²⁸ Meldingen side 67.

⁴²⁹ Meldingen side 67.

8.4 Konklusjon effektivitetsgevinster

- (509) Som det fremgår av vurderingene ovenfor i kapittel 7 er Konkurransetilsynet av den oppfatning at foretakssammenslutningen i utgangspunktet har en betydelig negativ effekt på konkurransen. Partene har ikke i tilstrekkelig grad dokumentert ervervs-spesifikke effektivitetsgevinster som vil kunne oppveie de negative skadevirkningene for kundene som følge av foretakssammenslutningen.
- (510) Etter Konkurransetilsynets vurdering vil foretakssammenslutningen derfor i betydelig grad hindre effektiv konkurranse.

9 Konkurransemessige virkninger av foretakssammenslutningen

- (511) Konkurransetilsynet har kommet til at foretakssammenslutningen mellom Vipps, BankAxept og BankID i betydelig grad vil hindre effektiv konkurranse i markedet for betalingsløsninger i Norge.
- (512) Partene har ikke dokumentert effektivitetsgevinster ved foretakssammenslutningen som kan oppveie det samfunnsøkonomiske tapet. Etter konkurranseloven § 16 første ledd skal Konkurransetilsynet derfor gripe inn mot foretakssammenslutningen.
- (513) Dersom Konkurransetilsynet finner at avhjelpende tiltak forslått av partene vil avbøte de konkurransebegrensende virkningene som foretakssammenslutningen kan føre til, skal tilsynet i stedet fatte vedtak om inngrep hvor foretakssammenslutningen tillates på disse vilkår, jf. konkurranseloven § 16 annet ledd. Videre følger det av de alminnelige kravet til forholdsmessighet i norsk rett at Konkurransetilsynets vedtak ikke må gå lenger enn det som er nødvendig for å avhjelpe de negative konkurransevirkningene av foretakssammenslutningen.
- (514) Partenes fremsatte forslag til avhjelpende tiltak og forholdsmessigheten av et eventuelt inngrep vurderes i kapittel 9.1.

9.1 Vurdering av partenes forslag til avhjelpende tiltak og forholdsmessighet

- (515) Det følger av det alminnelige kravet til forholdsmessighet i norsk rett at Konkurransetilsynets vedtak ikke må gå lenger enn det som er nødvendig for å avhjelpe de negative konkurransevirkningene av foretakssammenslutningen.
- (516) I forbindelse med Konkurransetilsynets behandling av saken fremsatte partene forslag til avhjelpende tiltak i brev 6. april 2018.⁴³⁰ Partenes forslag til avhjelpende tiltak innebærer følgende: Forpliktelse til å tilby BankID til tredjeparts betalingsløsninger på ikke-diskriminerende vilkår (vilkår 1-4), forpliktelse til å tilby nødvendige tjenester for utstedelse av virtuelle BankAxept kort i tredjeparts betalingsløsninger på ikke-diskriminerende vilkår (vilkår 5 og 6), forpliktelse til å tilby BankID og tjenestene knyttet til BankAxept kortinfrastruktur også som separate tjenester, samt å ikke gi særlig gunstige vilkår ved samlet kjøp av slike og andre tjenester der dette ikke er begrunnet i kostnadsbesparelser (vilkår 7), forslag til oppnevning av forvalter til å påse at de tilbudte avhjelpende tiltakene gjennomføres i henhold til Konkurransetilsynets vedtak (vilkår 8) og forpliktelse til å gjennomføre vilkårene i en periode på tre år, med adgang for Konkurransetilsynet til å fornye vedtaksperioden (vilkår 9).
- (517) Konkurransetilsynet har som ledd i saksbehandlingen sendt de avhjelpende tiltakene av 6. april 2018 på høring til relevante markedsaktører, jf. avsnitt 1.2. Markedsaktørene ble bedt om å vurdere om de foreslåtte tiltakene kan avhjelpe de konkurransemessige problemene som foretakssammenslutningen vil medføre i markedet for betalingsløsninger.
- (518) Når det gjelder partenes forslag om å gi tilgang til BankID og BankAxept til tredjeparts betalingsløsninger, samt at tjenestene skal tilbys også som separate tjenester, er mange av

⁴³⁰ Brev fra partene 6. april 2018, bilag 9.

høringsinstansene overordnet positiv til at dette vil gjøre det mulig for tredjeparts betalingsløsninger å konkurrere i markedet.⁴³¹

- (519) Samtidig er en del av høringsinstansene av den oppfatning at tiltakene enten ikke går langt nok eller at de ikke vil virke.⁴³² Det blir blant annet anført at forslaget kun omfatter tredjeparts betalingsløsninger, at tilgang på ikke-diskriminerende vilkår ikke er til hinder for at partene strategisk kan heve prisen til ugunst for konkurrenter av Vipps og at den foreslåtte varigheten av vedtaket på tre år er for kort.
- (520) Til innvendingene som har kommet vil Konkurransetilsynet bemerke at tilsynets vurdering av tiltakenes virkning er knyttet til hvorvidt de avhjelper de identifiserte skadehypotesene som følge av fusjonen. Tilsynets konkurransemessige bekymringer i denne saken er knyttet til markedet for betalingsløsninger. Det vil følgelig ikke være grunnlag for avhjelpende tiltak utover dette.⁴³³
- (521) Når det gjelder partenes forslag om å gi tilgang på ikke-diskriminerende vilkår innebærer dette at tilgang for tredjeparts betalingsløsninger skal gis på tilsvarende betingelser som for partenes egen virksomhet. Dette innebærer eksempelvis at to ellers like aktører skal gis samme tilgangsbetingelser, uavhengig av om det er partenes egen betalingsløsning eller en tredjeparts betalingsløsning.⁴³⁴
- (522) Mange av høringsinstansene uttrykker at tiltakene bør ha en varighet lenger enn tre år. Til dette vil Konkurransetilsynet bemerke at det er anledning for tilsynet til å forlenge varigheten dersom dette anses som nødvendig etter at vilkårene har vært gjeldende i tre år, jf. vilkår 9 i partenes forslag til avhjelpende tiltak.
- (523) Som det fremgår av analysene ovenfor er Konkurransetilsynets bekymringer i saken knyttet til det fusjonerte foretakets muligheter og insentiver til å hindre konkurrerende tilbydere av betalingsløsninger tilgang til BankAxept og BankID og på denne måten hindre effektiv konkurranse i markedet for betalingsløsninger, samt at kobling av produktene Vipps og BankAxept vil kunne ha utestengende virkninger i det samme markedet.⁴³⁵
- (524) Forslaget til avhjelpende tiltak går blant annet ut på å gi tredjeparts betalingsløsningsaktører tilgang til BankAxept og BankID på ikke-diskriminerende vilkår (vilkår 1-6). Konkurransetilsynet vurderer er at disse tiltakene er egent til å avbøte bekymringen knytte til økte etableringshindringer i markedet for betalingsløsninger som følge av foretakssammenslutningen, samt bekymringen knyttet til økte omkostninger for konkurrenter av Vipps. Følgelig anser Konkurransetilsynet tiltakene som egnet til å redusere det fusjonerte foretakets mulighet til å utøve markedsrett overfor sine konkurrenter i markedet for betalingsløsninger.
- (525) Videre finner Konkurransetilsynet at det foreslåtte avhjelpende tiltaket der partene forplikter seg til å tilby tjenester knyttet til BankAxept kortinfrastruktur også som separate tjenester (vilkår 7), avhjelper Konkurransetilsynets bekymring om at partene etter

⁴³¹ Se for eksempel brev fra Kolonial.no 17. april 2018, brev fra Buypass AS 16. april 2018, brev fra McDonalds 17. april 2018, brev fra Entur 17. april 2018, brev fra iZettle 17. april 2018, brev fra Schibsted ePayment 17. april 2018 og brev fra Payr, 17. april 2018.

⁴³² Se for eksempel brev fra NorgesGruppen 17. april 2018, brev fra Norwegian 17. april 2018, brev fra Visa 17. april 2018, brev fra Mastercard 17. april 2018 og brev fra Coop 18. april 2018.

⁴³³ Nordea uttrykker bekymring for at forpliktelsen om tilgang er begrenset til mobilbetalingsløsninger, se brev fra Nordea 24. april 2018. Konkurransetilsynet vurderer det imidlertid slik at tiltaket ikke er begrenset til mobilbetalingsløsninger.

⁴³⁴ En høringsinstans uttrykker bekymring for at forpliktelsen om ikke-diskriminerende priser innebærer lik pris til alle, se brev fra Coop 18. april 2018. Konkurransetilsynet presiserer at dette ikke er riktig tolkning. Ikke-diskriminering innebærer at det ikke skal gis ulike priser til ellers like aktører, uavhengig av om det er partenes egen betalingsløsning eller om det er en tredjeparts betalingsløsning. Det er altså ikke noe hinder for å benytte for eksempel kvantumsrabatter.

⁴³⁵ I høringsbrevet som ble sendt til markedsaktørene 11. april 2018 fremgikk det at Konkurransetilsynet også var bekymret for at partene etter fusjonen skal få mulighet og insentiv til å ikke tilby BankID som separat produkt. Etter en nærmere vurdering har Konkurransetilsynet kommet til at det ikke er grunnlag for denne bekymringen.

foretakssammenslutningen gjennom koblingssalg av Vipps og BankAxept kan begrense tredjeparts betalingsløsningers mulighet til å konkurrere effektivt i markedet.⁴³⁶

- (526) Konkurransetilsynet har etter dette kommet til at partenes forslag til avhjelpende tiltak samlet sett vil avbøte de konkurransebegrensende virkningene av foretakssammenslutningen, jf. konkurranseloven § 16 annet ledd.
- (527) Konkurransetilsynet har funnet at vedtaket ikke går lenger enn det som må anses nødvendig for å avhjelpe de skadelige virkningene av foretakssammenslutningen. Vedtaket oppfyller således kravet til forholdsmessighet.

10 Vedtak

- (528) På denne bakgrunn og med hjemmel i konkurranseloven § 16 fatter Konkurransetilsynet vedtak med følgende slutning:

Foretakssammenslutningen mellom Vipps AS, BankAxept AS og BankID Norge AS i tillates på følgende vilkår:^{437,438}

- 1) **Newco er forpliktet til å tilby BankID til tredjeparts betalingsløsninger. Dette innebærer at slike tredjeparter ikke kan nektes tilgang til nødvendige BankID-tjenester uten saklig grunn. Som saklig grunn regnes for eksempel at tredjeparten driver eller vil kunne bruke BankID-sertifikat til virksomhet i strid med norsk lov eller at tredjepartens virksomhet, eller bruk av BankID-sertifikat, vil kunne være egnet til å svekke tilliten til BankID.**
- 2) **Newco er forpliktet til å pålegge sine forhandlere en tilsvarende forpliktelse som omfattet av pkt. 1.**
- 3) **Newco skal ved salg og levering av BankID til tredjeparts betalingsløsninger gjennom avtale som nevnt i pkt. 1 anvende ikke-diskriminerende vilkår. Med "vilkår" menes forhold av betydning for kjøp av BankID, herunder bruttopriser, nettopriser, rabatter, tilgang til systemer, leveringstid, brukerservice og håndtering av mangler. Kravet om ikke-diskriminering gjelder både i forholdet mellom tredjeparts betalingsløsninger og i forholdet mellom slike tredjeparter og Newco. Kravet om ikke-diskriminering er ikke til hinder for at Newco anvender bedre vilkår overfor tredjeparter dersom det er saklig begrunnet.**
- 4) **Newco skal for oppfyllelse av pkt. 3 tilby sine tjenester omfattet av pkt. 1 i henhold til en offentlig tilgjengelig prisliste.**
- 5) **Newco er forpliktet til å tilby nødvendige tjenester for utstedelse av virtuelle BankAxept kort i tredjeparters betalingsløsninger som har nødvendige avtaler med en utsteder av BankAxept. Dette innebærer at tredjeparter ikke kan nektes slik tilgang uten saklig grunn.**
- 6) **Newco er forpliktet til å tilby de nødvendige tjenester for utstedelse av virtuelle BankAxept kort i tredjeparters betalingsløsninger omfattet av pkt. 5 på rimelige og ikke-diskriminerende vilkår. Kravet om ikke-diskriminering gjelder både i forholdet mellom tredjeparts betalingsløsninger og i forholdet mellom slike tredjeparter og**

⁴³⁶ Som følge av at Konkurransetilsynet har kommet til at det ikke er grunnlag for bekymring knyttet til kobling av Vipps og BankID er ikke denne delen av det foreslåtte vilkåret inkludert i vedtaket.

⁴³⁷ Med Newco menes den samlede juridiske enheten etter foretakssammenslutningen, herunder også eventuelle fremtidige datterselskap eller andre tilknyttede selskaper hvor den nye enheten kan anses å utøve bestemmende innflytelse, samt virksomheter som tilligger disse.

⁴³⁸ I den grad virksomhet som er underlagt plikter etter vedtakets vilkår overdras eller overføres til et selskap utenfor konsernet, plikter partene å sikre at forpliktelsene videreføres.

Newco. Kravet om ikke-diskriminering er ikke til hinder for at Newco anvender bedre vilkår overfor tredjeparter dersom det er saklig begrunnet.

- 7) **Newco er forpliktet til å tilby tjenestene knyttet til BankAxept kortinfrastruktur også som separate tjenester, samt til ikke å gi særlig gunstige vilkår ved samlet kjøp av slike og andre tjenester der dette ikke er begrunnet i kostnadsbesparelser, jf. FOR 2016-12-09 nr. 1502 § 16-1.**
- 8) **Konkurransetilsynet kan oppnevne en forvalter til å overvåke og besørge at vilkårene i dette vedtak gjennomføres og overholdes. Newco kan, innen en rimelig tidsfrist fastsatt av Konkurransetilsynet, legge frem forslag om forvalter og mandat for oppdraget. Newco plikter innenfor rammene av forskrift FOR 2008-09-15 nr. 1021 eller forskrift som erstatter denne å samarbeide fullt ut med forvalter og yte slik medvirkning som er nødvendig for å oppfylle forvalteroppdraget. Konkurransetilsynet, eller forvalter for det tilfelle at dette oppnevnes, avgjør innenfor rammene av forskrift FOR 2008-09-15 nr. 1021 eller forskrift som erstatter denne om Newcos forpliktelser etter dette vedtak er oppfylt, herunder ved uenighet om de vilkår som tilbys tredjeparter, eller nektelse av å levere til slike tredjeparter, er i overensstemmelse med partenes forpliktelser etter dette vedtaket.**
- 9) **Dette vedtaket gjelder i 3 år med adgang for Konkurransetilsynet til å fornye vedtaksperioden. Dersom det inntreer endrede omstendigheter kan noen eller samtlige vilkår oppheves eller endres til gunst for Newco før utløp av vedtaksperioden.**

Vedtaket trer i kraft straks.

- (529) Vedtaket kan i henhold til konkurranseloven § 20 a første ledd, første punktum påklages innen 15 virkedager. En eventuell klage stiles til Konkurransetilsynet, men sendes til Konkurransetilsynet.

Med hilsen



Gjermund Nese (e.f.)
avdelingsdirektør

Mottaker
Offentlighet

Postadresse

Poststed

Kontakt/e-post

Kopi til: