



Offentlig versjon

Deres ref.:

Vår ref.: 2019/0313-127

Saksbehandler: Magnus Friis Reitan
Saksansvarlig: Gjermund Nese

Dato: 01.11.2019

Vedtak V2019-23 – Tieto Oyj – Evry ASA – konkurranseloven § 16 jf. § 20 – inngrep mot foretakssammenslutning – vilkår

1 Innledning

- (1) Konkurransetilsynet viser til melding om foretakssammenslutning mottatt 15. september 2019 («meldingen»), samt meldernes forslag til avhjelpende tiltak 28. oktober 2019. Videre vises det til øvrig korrespondanse og kontakt i anledning saken.
- (2) Konkurransetilsynet har kommet til at foretakssammenslutningen mellom Tieto Oyj («Tieto») og EVERY ASA («EVERY») (samlet «Partene») kan føre til konkurransebegrensende ikke-koordinerte virkninger som i betydelig grad vil hindre effektiv konkurranse i markedet for sak- og arkivsystemer til offentlig sektor. Partene har fremsatt forslag til avhjelpende tiltak, og Konkurransetilsynet har funnet at de foreslåtte avhjelpende tiltakene vil avbøte de konkurransemessige virkningene som foretakssammenslutningen kan føre til. Konkurransetilsynet har på denne bakgrunn fattet vedtak om inngrep hvor foretakssammenslutningen tillates på vilkår, jf. konkurranseloven¹ §16 annet ledd, jf. § 20 tredje ledd.

1.1 Sakens bakgrunn

- (3) Den 18. juni 2019 inngikk Tieto og EVERY avtale om fusjon der partene ble enige om å kombinere sine respektive gruppers forretningsvirksomheter. Den foreslåtte sammenslåingen av Tieto og EVERY vil gjennomføres som en fusjon i samsvar med norsk og finsk aksjelovgivning. Som følge av gjennomføringen av fusjonen, vil EVERY bli oppløst og strøket fra Oslo Børs. All virksomhet i de to foretakene vil bli videreført i ett sammenslått foretak under navnet TietoEVERY.²

1.2 Konkurransetilsynets saksbehandling

- (4) Konkurransetilsynet har i anledning saken innhentet informasjon fra flere aktører i markedet, herunder partene, konkurrenter, kunder og andre tredjeparter.
- (5) Partene har utover meldingen besvart flere pålegg fra Konkurransetilsynet om å gi opplysninger, samt på eget initiativ gitt ytterligere informasjon og synspunkter til tilsynet.

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

² Meldingen, side 5.

Videre har det vært avholdt møter med partene 20. august, 2. oktober, og 9. oktober 2019. I tillegg har det vært løpende kontakt mellom Konkurransetilsynet og partenes advokater.

- (6) Partene har også oversendt en rapport utarbeidet av Oslo Economics om konkurransenærhet innen sak- og arkivsystemer.³
- (7) Innkjøp til offentlig sektor er regulert av regelverk om offentlig anskaffelser.⁴ Det innebærer at anskaffelse av sak- og arkivsystemer til offentlig sektor i stor grad skjer gjennom anbuds- og tilbudskonkurranser. Konkurransetilsynet har derfor innhentet og analysert data fra anbudskonkurranser innen sak- og arkivsystemer til offentlig sektor for perioden 2016–2019.⁵
- (8) Melderne fremsatte tilbud om avhjelpende tiltak i brev 11. oktober 2019 samt reviderte tilbud 18. oktober og 29. oktober 2019. Konkurransetilsynet sendte de foreslåtte avhjelpende tiltakene på markedstesting 21. oktober 2019.

1.3 Frister

- (9) Konkurransetilsynet mottok melding om foretakssammenslutning 15. september 2019. Frist for å varsle at vedtak kan bli aktuelt, var 18. oktober 2019, jf. konkurranseloven § 20 annet ledd.
- (10) Fremsettes forslag om avhjelpende tiltak innen 20 virkedager fra meldingen er mottatt, kan Konkurransetilsynet innen 35 virkedager etter meldingen fatte vedtak om inngrep som tillater foretakssammenslutningen på de foreslåtte vilkårene, jf. konkurranseloven § 20 tredje ledd. Partene fremsatte tilbud om avhjelpende tiltak første gang 11. oktober 2019. Tilsynets frist for å treffe vedtak om at foretakssammenslutningen tillates på vilkår er etter dette 1. november 2019. Vedtaket er således truffet rettidig.

2 Partene i saken

2.1 Tieto Oyj

- (11) Tieto er et finsk foretak som leverer komplette IT-tjenester til både privat og offentlig sektor. Tieto er til stede i 20 land.⁶
- (12) Tietos virksomhet i Norge utøves hovedsakelig gjennom det heleide datterselskapet Tieto Norway AS.⁷ Det meste av Tietos omsetning i Norge stammer fra salg av programvare, inkludert implementering av programvare og tilknyttede tjenester. Tietos rolle overfor kunden omfatter blant annet rådgivings- og konsulenttjenester, design av tjenester og bygging og drift av ulike IT-løsninger.⁸
- (13) Tieto Norway AS' totale omsetning i 2018 var på 187 millioner euro.⁹

³ E-post fra partene 7. oktober 2019 med oversendelse av rapport fra Oslo Economics 4. oktober 2019, «Tieto/EVRY: Konkurransenærhet – sak og arkivsystemer til offentlig sektor».

⁴ Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) og forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften).

⁵ Pålegg om å gi anbudsinformasjon ble sendt til 47 offentlige innkjøpere som har foretatt innkjøp av sak- og/eller arkivsystemer i perioden 2016–2019. Enkelte av innkjøperne har delt anskaffelsen mellom for eksempel sak og arkiv, slik at de har gjennomført mer enn én anbudskonkurranse i perioden. Konkurransetilsynet mottok anbudsinformasjon for 42 anbudskonkurranser, hvorav to konkurranser ble avlyst før tildeling. Datasettet består etter dette av opplysninger fra 40 anbudskonkurranser, hvor blant annet navn på tilbyder, pris og rangering fremgår.

⁶ Meldingen, avsnitt 12.

⁷ Org. nr. 821 530 792.

⁸ Meldingen, avsnitt 12.

⁹ Meldingen, avsnitt 16. Dette omfatter imidlertid også inntekter fra salg til kunder i utlandet, konserninternt salg og andre inntekter, herunder salg av en virksomhet i 2018 (Proarc).

2.2 EVRY ASA

- (14) EVRY er et norsk IT-selskap som tilbyr et stort utvalg av IT-tjenester, herunder rådgivnings- og konsulenttjenester, bransjespesifikk programvare, implementering og vedlikehold av kundetilpassede løsninger og drift av IT-systemer.¹⁰
- (15) EVRYs tjenester er inndelt i følgende områder: EVRY Financial Services, EVRY Norway og EVRY Sweden. EVRY Financial Services leverer tjenester til bank- og finanssektoren globalt, mens EVRY Norway og EVRY Sweden betjener alle andre sektorer i henholdsvis Norge og Sverige.¹¹
- (16) EVRY hadde i 2018 en global inntekt på 1,4 milliarder euro, hvorav 817 millioner euro i Norge.¹²

3 Rettslig utgangspunkt

3.1 Melding av foretakssammenslutninger

- (17) 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.
- (18) 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 én 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 denne saken.

3.2 Forholdet til konkurransereglene i EU og EØS

- (19) EØS-avtalen artikkel 57 fastsetter regler for kompetansefordeling mellom Europakommisjonen (Kommisjonen), EFTAs overvåkingsorgan og nasjonale konkurransemyndigheter. 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.
- (20) Terskelverdiene for at foretakssammenslutningen har EU- eller EFTA-dimensjon, er ikke oppfylt.

3.3 Generelt om vilkårene for inngrep

- (21) 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.
- (22) 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. Konkurransetilsynet er med denne bestemmelsen gitt hjemmel til å fatte vedtak om avhjelpende tiltak uten å ha analysert alle sider av saken fullt ut. Det avgjørende vil være om tilsynet finner at forslaget til avhjelpende tiltak vil avhjelpe de konkurransebegrensende virkningene transaksjonen kan føre til. Bestemmelsen innebærer således en redusert utredningsplikt for tilsynet der vedtak fattes etter denne bestemmelsen.¹³

¹⁰ Meldingen, avsnitt 20.

¹¹ Meldingen, avsnitt 21.

¹² Meldingen, avsnitt 23.

¹³ Prop.75 L (2012-2013) Endringer i konkurranseloven, side 144.

- (23) Dersom melderne fremsetter forslag om avhjelpende tiltak innen 20 virkedager fra meldingen er mottatt, kan vedtak etter konkurranseloven § 16 annet ledd fattes uten at partene er gitt forhåndsvarsel, jf. konkurranseloven § 20 tredje ledd.

3.4 Foretakssammenslutning

- (24) For at Konkurransetilsynet skal kunne gripe inn mot et erverv, må det foreligge en foretakssammenslutning, jf. konkurranseloven § 17. Etter konkurranseloven § 17 første ledd bokstav a, foreligger en foretakssammenslutning dersom to eller flere tidligere uavhengige foretak fusjonerer. Etter konkurranseloven § 17 første ledd bokstav b foreligger det en foretakssammenslutning dersom ett eller flere foretak, direkte eller indirekte, helt eller delvis, varig overtar kontrollen over ett eller flere andre foretak.
- (25) Tieto og EVRY har inngått en avtale om fusjon der partene kombinerer sine respektive gruppers forretningsvirksomhet. Avtalen innebærer at sammenslåingen av Tieto og EVRY gjennomføres på en slik måte at all formue og gjeld i EVRY overføres til Tieto. Det foreligger dermed en foretakssammenslutning i konkurranselovens forstand, jf. konkurranseloven § 16 første ledd, jf. § 17.

4 Om markedet

4.1 IT-tjenester og programvare

- (26) Tieto og EVRY har virksomhet innen IT-tjenester og programvare.
- (27) *IT-tjenester* omfatter forretningsmessig og teknisk ekspertise for å bistå organisasjoner med å etablere og optimalisere eller få tilgang til informasjon og forretningsprosesser.¹⁴ Det finnes mange tilbydere av IT-tjenester, men markedet ledes av noen få globale og veletablerte selskaper som IBM, Microsoft og Accenture.¹⁵ Markedet for IT-tjenester gjennomgår betydelige endringer. En driver i denne utviklingen er fremveksten av skybaserte IT-tjenester.¹⁶
- (28) *Programvare* omfatter dataprogrammer for en rekke oppgaver, både for bedrifter og private brukere. Programvare kan være installert på kundens egne maskiner («on premise»), eller være tilgjengelige som skytjenester.¹⁷
- (29) IT-tjenester og programvare blir nærmere klassifisert av bransjesanalysebyråer på IT-området. Både IT-tjenester og programvare har blitt inndelt etter funksjonalitet og bransje.¹⁸
- (30) En underkategori av programvare til bedrifter benevnes som «enterprise application software» («EAS»)¹⁹ EAS omfatter ulike typer programvare til bedrifter som støtter de viktigste forretningsfunksjonene i en organisasjon.²⁰ En underkategori av EAS er programvarekategorien «content services platforms» («CSP»)²¹ Partene opplyser at de i kategorien CSP har overlappende produkter i Norge innen sak- og arkivsystemer.²²

4.2 Sak- og arkivsystem

- (31) Noark²³ er en norsk standard for dokumentasjonsforvaltning. Offentlige virksomheter er lovpålagt å benytte Noark-godkjente systemer til journalføring og elektronisk arkivering av

¹⁴ Meldingen, avsnitt 31 med henvisning til Gartner.com.

¹⁵ Meldingen, avsnitt 33.

¹⁶ Meldingen, avsnitt 36.

¹⁷ Meldingen, avsnitt 148.

¹⁸ Meldingen, avsnitt 38 og 137–143.

¹⁹ Meldingen, kapittel 9.4

²⁰ Meldingen, avsnitt 139.

²¹ Meldingen, avsnitt 159.

²² Meldingen, avsnitt 162.

²³ Noark er en forkortelse for Norsk arkivstandard.

saksdokumenter.²⁴ Noark 5, som er den gjeldende versjonen,²⁵ angir visse krav til arkivstruktur, metadata og funksjonalitet. Saksbehandlingssystemer håndterer produksjon av dokumenter. Saksbehandlingssystemer er ikke underlagt samme Noark-krav som arkivsystem, men det må være mulig å overføre dokumenter som produseres i et saksbehandlingssystem, til en Noark-godkjent arkivløsning.²⁶

- (32) Kunder kan enten kjøpe et saksbehandlingssystem med en Noark-godkjent arkivløsning, eller kjøpe en Noark-godkjent arkivløsning og bruke dette sammen med et frittstående saksbehandlingssystem fra en annen leverandør. I begge tilfeller er det mulig å velge enten en lokal løsning installert på kjøperens egen server, eller en skybasert løsning.²⁷ Saksbehandlingssystemet kan komplimenteres med integrerte utvidelser, eller med frittstående fagsystem. Med fagsystem menes ulike programmer som brukes som et tilskudd i saksforberedelser eller andre oppgaver i forvaltningen, som regel utviklet for spesielle fagområder. Fagsystem kan ha integrerte arkivfunksjoner, automatisk overføring til sakssystemets arkiv eller kreve manuell overføring av dokumenter.
- (33) Både Tieto og EVERY tilbyr saksbehandlingssystemer med arkivløsninger til offentlig sektor.²⁸ De tilbyr også programutvidelse for byggesaksbehandling etter eByggesakstandarden.²⁹ Tietos sak- og arkivsystem *Public 360* ble opprinnelig utviklet av Software Innovation AS, som ble ervervet av Tieto i 2015. *Public 360* har endelig godkjenning³⁰ av Noark 5-løsning for elektronisk journal og arkiv.^{31, 32}
- (34) EVERYs sak- og arkivsystem *Ephorte* ble utviklet av Gecko Informasjonssystemer AS. I 2016 overtok EVERY kontroll over Gecko Informasjonssystemer AS, men også før 2016 hadde EVERY eierinteresser i selskapet, og det var EVERY som representerte Ephorte utad overfor kundene i markedet. Ephorte har endelig godkjenning av Noark 5-løsning for elektronisk journal og arkiv.³³ I tillegg har EVERY enkelte kunder på arkivsystemet *ESA*, som ikke lenger oppdateres. EVERYs nye produkt, *Elements*, skal etter planen erstatte Ephorte.³⁴

²⁴ Forskrift 15. desember 2017 nr. 2105 om offentlig arkiv, § 11. Plikten gjelder for «offentlig organ» som definert i lov 12. april 1992 nr. 126 om arkiv, § 2 g).

²⁵ Noark 5 ble publisert sommeren 2008. Noark 5 versjon 5.0 er gjeldende versjon av Noark, og ble publisert 18. desember 2018. <https://www.arkivverket.no/forvaltning-og-utvikling/noark-standarden/noark-5>, 18.10.2019.

²⁶ Meldingen, avsnitt 168.

²⁷ Meldingen, avsnitt 169.

²⁸ Meldingen, avsnitt 164.

²⁹ eByggeSak er en produktspesifikasjon som kommunene kan benytte når de skal digitalisere byggesaksområdet og anskaffe nytt fagsystem/sakstøtte for kommunal byggesaksbehandling. Kilde:

<https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/felleslosninger/verktoykasse-plan--og-byggesak/verktoy/ebyggesak/>, 31.10.2019.

³⁰ Det skilles mellom midlertidig og endelig Noark-godkjenning. Midlertidig og endelig godkjenning er likeverdige når det gjelder lovligheten av å ta i bruk en løsning. Den eneste forskjellen mellom midlertidig og endelig godkjente løsninger er at de endelige godkjente har vært gjennom en periode med reell drift hos en kunde, slik at man er i stand til å teste om funksjonalitetene for produksjon av arkivuttrekk fungerer på faktiske produksjonsdata og ikke bare testdata, slik som det er forutsatt i Noark 5. Se brev fra Arkivverket 2. oktober 2019, side 9. For godkjenningsprosessen, se <https://www.arkivverket.no/forvaltning-og-utvikling/noark-standarden/godkjenningsordning-noark#!#block-body-3>, 19.10.2019.

³¹ *Public 360* versjon 4.1 ServicePack 5. Endelig godkjenning gitt 14.02.2014, jf. <https://www.arkivverket.no/forvaltning-og-utvikling/noark-standarden/noark-5/godkjente-losninger-for-elektronisk-journal-og-arkiv-noark5>, 18.10.2019.

³² I tillegg til Noark 5-godkjente løsninger for elektronisk journal og arkiv, finnes det andre godkjente løsninger basert på Noark 5 som ikke oppfyller kravene til godkjenning i henhold til arkivforskriften. Disse løsningene har fått Arkivverkets godkjenning for andre bruksområder enn det som er pålagt i arkivforskriften.

Se <https://www.arkivverket.no/forvaltning-og-utvikling/noark-standarden/noark-5/andre-godkjente-losninger-basert-pa-noark5>, 18.10.2019.

³³ *EPhorte* versjon 5.1.4. Endelig godkjenning gitt 04.09.2014, jf. <https://www.arkivverket.no/forvaltning-og-utvikling/noark-standarden/noark-5/godkjente-losninger-for-elektronisk-journal-og-arkiv-noark5>, 18.10.2019.

³⁴ Meldingen, avsnitt 164.

- (35) I tillegg til partenes systemer finnes det tre andre systemer med endelig godkjenning av Noark 5-løsning for elektronisk journal og arkiv. Disse er Visma Unique AS' *Visma samhandling arkiv*, Acos AS' *Acos Websak* og Documaster AS' *Documaster Arkiv*.³⁵
- (36) Det finnes også syv aktører med midlertidig godkjenning av Noark 5-løsninger. Det gjelder Ida Infront AS' *Noark 5 for iipax*, EDB ErgoGroup AS' *EDB sak og arkiv (ESA)*,³⁶ Steria AS' *Steria Noark 5 kjerne*, Ciber Norge AS' *Noark 5 for Documentum (N5D)*, Capgemini *Capgemini-IBM ECM Noark 5*, cBrain A/S' *cBrain – F2*, og Nobly Aps/Hyland Software Incs *OnBase Sak- og Arkivløsning (ECM)*.³⁷
- (37) I forbindelse med utarbeidelse av ny arkivlov ble Arkivlovutvalget nedsatt, og utvalget leverte sin utredning 2. april 2019.³⁸ På oppdrag for Arkivlovutvalget ved Kulturdepartementet evaluerte Menon Economics («Menon») Noark-standarden.³⁹ Menon skulle ifølge oppdraget blant annet beskrive «*standardens betydning for konkurransesituasjonen for løsninger til offentlige virksomheter, blant annet med tanke på markedsadgangen for nye aktører og innovasjon (som nye løsninger)*». ⁴⁰ Menon konkluderte med at «*Noark har vært svært nyttig for å standardisere fangst og lagring av dokumentasjon i offentlig forvaltning, men at den nå har utspilt sin rolle.*»⁴¹ Arkivlovutvalget anbefaler i utredningen at det utvikles en enklere og mer presis Noark 5-standard på kort sikt. På lengre sikt må det arbeides for en sikker, men samtidig mer fleksibel løsning.⁴²

5 Markedsavgrensning

5.1 Innledning

- (38) Markedsavgrensning gir et rammeverk for analysen av foretakssammenslutningens konkurransevirkninger. Normalt vil både markedets produktmessige og geografiske dimensjon vurderes.⁴³
- (39) Med utgangspunkt i markedsavgrensningen vil Konkurransetilsynet i konkurranseanalysen ta hensyn til forhold som tilsier at konkurransepress fra enkelte aktører er viktigere enn andre, segmentering innenfor det relevante marked, samt i hvilken grad det er relevant å trekke inn konkurransepress fra aktører utenfor det relevante markedet.

5.2 Produktmarked

- (40) Ved avgrensningen av det relevante produktmarkedet tar Konkurransetilsynet utgangspunkt i partenes virksomhet. Partene har overlappende virksomhet innen sak- og arkivsystem som er godkjente etter Noark-standarden, jf. kapittel 4.2.
- (41) Partene gjør gjeldende at alle IT-tjenester inngår i et felles produktmarked, og at dette markedet også omfatter programvare. Dette begrunnes med at både partene og de største konkurrentene tilbyr et bredt spekter av tjenester til kundene.⁴⁴

³⁵ Jf. <https://www.arkivverket.no/forvaltning-og-utvikling/noark-standarden/noark-5/godkjente-losninger-for-elektronisk-journal-og-arkiv-noark5>, 18.10.2019.

³⁶ Tidligere EDB ErgoGroup AS er i dag del av EVRY.

³⁷ Jf. <https://www.arkivverket.no/forvaltning-og-utvikling/noark-standarden/noark-5/godkjente-losninger-for-elektronisk-journal-og-arkiv-noark5>, 18.10.2019.

³⁸ NOU 2019:9: *Fra kalveskinn til datasjø – Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-9/id2639106/>, 18.10.2019. Utredningen er sendt på høring, med høringsfrist 2. desember 2019.

³⁹ Menon-publikasjon nr. 81/2018: *Evaluering av Norsk arkivstandard*. <https://www.menon.no/publication/evaluering-norsk-arkivstandard/>, 18.10.2019.

⁴⁰ Menon-publikasjon nr. 81/2018: *Evaluering av Norsk arkivstandard*, side 60.

⁴¹ <https://www.menon.no/publication/evaluering-norsk-arkivstandard/>, 18.10.2019.

⁴² NOU 2019:9: *Fra kalveskinn til datasjø – Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver*, side 197.

⁴³ Kunngjøring fra EFTAs overvåkingsorgan om avgrensning av det relevante marked innen konkurranseretten i Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (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.

⁴⁴ Meldingen, avsnitt 27.

- (42) Videre anfører partene at et hypotetisk marked for sak- og arkivsystem basert på Noark-standarden vil måtte omfatte alle kombinasjoner av separate arkivsystem og kombinerte saksbehandlings- og arkivsystem, samt både systemer installert på egne maskiner og i sky.⁴⁵ Til støtte for dette anfører partene blant annet at økt salg av frittstående arkivløsninger gjør det enklere å komme inn på markedet uten kombinasjon av saksbehandlings- og arkivsystem.⁴⁶ Videre vises det til at store, internasjonale leverandører har kunnskap og ressurser til å produsere Noark-godkjente arkivsystem.⁴⁷
- (43) Som det fremgår i kapittel 4.2, etterspør offentlig sektor arkivsystemer i samsvar med norsk arkivlovgivning. Noark operasjonaliserer arkivregelverket.⁴⁸ Arkivdelen i kombinerte saksbehandlings- og arkivsystem må tilfredsstille kravene i Noark-standarden.⁴⁹ Kundene kan derfor ikke substituere ikke-Noark-godkjente sak- og arkivsystemer for Noark-godkjente arkivsystemer. Kunder og konkurrenter bekrefter at norske offentlige organer i praksis oftest etterspør et samlet sak- og arkivsystem etter Noark-standarden. Kun i et fåtall av de anbudskonkurransene Konkurransetilsynet har vurdert, har sakssystemer og arkivsystemer blitt lyst ut separat.⁵⁰
- (44) Leverandører som vil konkurrere om norske offentlige sak- og arkivkunder som er underlagt krav om Noark-godkjente arkivsystem, må søke Noark-godkjenning for sin arkivløsning.⁵¹ Det vil i praksis ta mer enn seks måneder å få Noark-godkjenning.⁵² Kravspesifikasjonene i Noark fungerer som en etableringshindring ved at leverandøren må sette seg inn i Noark-standarden og tilpasse sin løsning til denne. Flere store internasjonale selskap har enten ikke etablert seg i Norge eller har ikke lyktes i det norske markedet.⁵³
- (45) I Kommisjonspraksis anses IT-tjenester og programvare som separate markeder.⁵⁴ Kommisjonen har i tidligere saker vurdert nærmere klassifiseringer av henholdsvis IT-tjenester og programvare på grunnlag av ulike funksjonaliteter, sluttbrukere og bransjer.⁵⁵ Også snevrere avgrensninger av programvarekategorier har blitt vurdert av Kommisjonen i enkelte saker.⁵⁶
- (46) Etter Konkurransetilsynets oppfatning er det, i lys av ovennevnte, flere forhold som tilsier at det ikke eksisterer et samlet marked for IT-tjenester og programvare, og at det må avgrenses et eget relevant produktmarked for sak- og arkivsystemer til offentlig sektor i denne saken.
- (47) Konkurransetilsynet vil i kapittel 6 vurdere i hvilken grad partenes sak- og arkivsystemvirksomhet utøver et konkurransepress på hverandre i offentlige anbudskonkurranser, og i hvilken grad øvrige aktører utøver konkurransepress på partene. Det tas videre hensyn til tilbydere som tilbyr arkivløsninger sammen med, og uten saksbehandlingssystemer.
- (48) Konkurransetilsynet har ikke funnet det nødvendig å ta endelig stilling til om det relevante produktmarked for sak- og arkivsystem må segmenteres ytterligere, ettersom det ikke vil ha betydning for konklusjonen i saken.
- (49) Konkurransetilsynet tar etter dette som utgangspunkt for konkurranseanalysen at det relevante produktmarkedet i saken er sak- og arkivsystemer til offentlig sektor.

⁴⁵ Meldingen, avsnitt 177.

⁴⁶ Meldingen, avsnitt 185.

⁴⁷ Meldingen, avsnitt 192.

⁴⁸ Meldingen, avsnitt 168. Menon, Publikasjon nr. 81/2018, Evaluering av norsk arkivstandard, kapittel 2.2.3.

⁴⁹ Meldingen, avsnitt 167.

⁵⁰ Se fotnote 5 for en redegjørelse for Konkurransetilsynets samling av anbudsdata.

⁵¹ Brev fra Arkivverket 2. oktober 2019, side 9 og 10.

⁵² Brev fra Arkivverket 2. oktober 2019, side 10.

⁵³ Menon Economics, Evaluering av norsk arkivstandard, 2018, side 32.

⁵⁴ Meldingen, avsnitt 27.

⁵⁵ Meldingen avsnitt 38 og 44 (om IT-tjenester) med henvisning til sak M.7458 IBM / INF Business of Deutsche Lufthansa (2014), sak M.5301 CAP GEMINI / BAS (2008) og meldingen, kapittel 9.1 (om software) med henvisning til blant annet sak M.8223 Micro Focus / HPE Software Business (2017), sak M.8984 HG / Vista / Allocate (2018) og sak M.5904 SAP / BYSE (2010).

⁵⁶ Meldingen, kapittel 9.1 med henvisning til sak M.8984 HG / Vista / Allocate (2018).

5.3 Geografisk marked

- (50) Partene har anført at det relevante geografiske markedet minst utgjør EØS-området. Denne anførselen er basert på et samlet produktmarked for IT-tjenester og programvare.⁵⁷
- (51) Konkurransetilsynets informasjonsinnhenting viser at aktørene som tilbyr sak- og arkivsystemer til norske offentlige kunder, alle er etablert i Norge.⁵⁸
- (52) Videre er Noark-standarden en norsk standard. Som det fremgår over, er norske offentlige organer pålagt å benytte arkivsystem i samsvar med Noark-standarden. Utenlandske aktører vil derfor måtte overholde særnorske krav ved levering av arkivløsninger til norske offentlige kunder.
- (53) Etter Konkurransetilsynets oppfatning er det, basert på det overnevnte, flere forhold som tilsier at det relevante geografiske markedet i denne saken er nasjonalt.
- (54) Konkurransetilsynet vil i konkurranseanalysen nedenfor vurdere i hvilken grad partene utøver et konkurransepress på hverandre i offentlige anbudskonkurranser, og i hvilken grad øvrige aktører utøver konkurransepress på partene.
- (55) I lys av dette finner Konkurransetilsynet det ikke nødvendig å ta endelig stilling til det relevante geografiske markedet, ettersom det ikke vil ha betydning for konklusjonen i saken.

6 Konkurransanalyse

6.1 Innledning

- (56) 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.
- (57) 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 vilkårene, jf. konkurranseloven § 16 annet ledd.
- (58) Foretakssammenslutninger mellom faktiske eller potensielle konkurrenter i samme marked kan hindre effektiv konkurranse ved at det oppstår horisontale ikke-koordinerte virkninger og/eller horisontale koordinerte virkninger.
- (59) Ikke-koordinerte virkninger kan oppstå ved at konkurransepress som tidligere har vært utøvd mellom en eller flere tilbydere fjernes. Gjennom dette får tilbyderen økt markedsrett.
- (60) Den direkte virkningen av en foretakssammenslutning er at konkurransen mellom de fusjonerende virksomhetene opphører. Dersom en av de fusjonerende virksomhetene hadde økt sine priser før foretakssammenslutningen, ville den ha mistet noe av sin omsetning til den andre virksomheten. Foretakssammenslutningen fjerner dette konkurransepresset, og kan således gi de fusjonerende virksomhetene økt markedsrett. Økt markedsrett kan utøves gjennom prisøkninger, reduksjon i produksjonen, dårligere utvalg og kvalitet på varer og tjenester, mindre innovasjon eller endring av andre konkurranseparametere.
- (61) Andre virksomheter i samme marked kan, som en følge av de fusjonerende virksomhetenes prisøkning, oppleve en økning i etterspørselen. Dette kan gi de andre virksomhetene i markedet insentiver til også å gjennomføre prisøkninger.
- (62) Markedsandeler kan gi en nyttig første indikasjon på markedsstrukturen og den konkurransemessige betydningen av de fusjonerende virksomhetene og deres konkurrenter.⁵⁹ Markedsandeler, eller andre mål på konsentrasjonen i markedet, vil imidlertid ikke alltid reflektere konkurranseintensiteten mellom aktørene. Årsaken er at markedsandeler kan over- eller underestimere hvor nære konkurrenter aktørene i markedet er. I vurderingen av foretakssammenslutningens konkurransemessige virkninger vil derfor Konkurransetilsynet i

⁵⁷ Meldingen, avsnitt 47, 50 og 146.

⁵⁸ Se brev fra Arkivverket 2. oktober 2019, side 3.

⁵⁹ Kommisjonens retningslinjer for horisontale foretakssammenslutninger 2004/C 31/03, avsnitt 14.

denne saken også legge vekt på andre mål på konsentrasjon, og på hvor nært partene konkurrerer med hverandre og andre tilbydere i markedet.

- (63) Nyetablering og kjøpermakt kan begrense de fusjonerende virksomhetenes muligheter og insentiver til å utøve markedsrett. Videre kan effektivitetsgevinster motvirke de negative følgene for konkurransen i markedene som berøres av foretakssammenslutningen.
- (64) Basert på momentene gjort rede for ovenfor, vil Konkurransetilsynet vurdere om foretakssammenslutningen kan føre til ikke-koordinerte virkninger som i betydelig grad vil hindre effektiv konkurranse i det relevante markedet for sak- og arkivsystemer til offentlig sektor.

6.2 Markedsandeler og konsentrasjon

- (65) Det er hovedsakelig EVRY, Tieto, Acos og Ciber som tilbyr kombinerte sak- og arkivsystemer til offentlig sektor i Norge, jf. kapittel 4.2. Samlet hadde disse tilbyderne en omsetning på [redacted] kroner i 2017 og [redacted] kroner i 2018.⁶⁰
- (66) Konkurransetilsynet har i tabell 1 beregnet markedsandeler, basert på omsetningstall, for aktører som leverer sak- og arkivsystemer til offentlig sektor i Norge. Tabellen inkluderer også omsetningen til Documaster, selv om selskapet kun leverer frittstående arkivsystem. Da deler av Documasters omsetning også kan stamme fra andre arkivtjenester, kan partenes markedsandeler derfor være undervurdert.⁶¹

Tabell 1 Omsetning og markedsandeler for sak- og arkivsystem med Noark-godkjenning

	2017		2018	
	Omsetning (mill kr)	Markedsandel	Omsetning (mill kr)	Markedsandel
EVRY	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
Tieto	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
Partene samlet	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
Acos	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
Experis Ciber ⁶²	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
Documaster ⁶³	8,5	[redacted]	11,0	[redacted]
Totalt	[redacted]	100 %	[redacted]	100 %

Kilde: Svar på informasjonspålegg fra partene og konkurrenter.⁶⁴

⁶⁰ Brev fra Acos 01. oktober 2019; brev fra Tieto 04. oktober 2019; brev fra EVRY 07. oktober 2019 og brev fra Ciber Norge 27. september 2019.

⁶¹ For eksempel avsluttede historiske arkiv, arkiv tilknyttet fagsystemer og arkivtjenester til private virksomheter. I anbudsanalysen er det kun identifisert 2 anbudskonkurranser hvor Documaster har vunnet.

⁶² Experis Ciber er ikke lenger aktiv i markedet, men har omsetning knyttet til lisensvedlikehold av en eldre løsning.

⁶³ Tall fra Proff.no.

⁶⁴ [redacted]

- (67) Som det fremgår av overnevnte tabell, er Tieto den største aktøren, med en markedsandel på [redacted] prosent i 2018, etterfulgt av EVRY og Acos med henholdsvis [redacted] prosent. I 2018 hadde partene en kombinert markedsandel på [redacted] prosent.
- (68) Konkurransetilsynet benytter Herfindal-Hirschmann-indeksen (HHI) som en indikator for konsentrasjonsgraden i markedet.⁶⁵ HHI i markedet for sak- og arkivsystemer, med utgangspunkt i omsetningen for 2018, beregnes uten foretakssammenslutningen til [redacted]. Med foretakssammenslutningen beregnes HHI-indeksen til [redacted] tilsvarende en økning på [redacted]. Markedet kan således karakteriseres som svært konsentrert, og foretakssammenslutningen medfører en betydelig økning i markedskonsentrasjonen. Samlet indikerer dette at foretakssammenslutningen vil føre til konkurransebegrensende virkninger.
- (69) I meldingen anfører partene at markedsandeler basert på omsetning ikke er en god indikator på markedsrett i dette markedet, ettersom det er et anbudsmarked.⁶⁶
- (70) Konkurransetilsynet er av den oppfatning at markedsandeler basert på omsetning kan gi en indikasjon om potensialet for utøvelse av markedsrett og om hvilke tilbydere som er reelle konkurrenter, særlig hvis markedsandelene er betydelige og stabile over tid. Tilbydernes relative omsetning kan også gi en indikasjon på i hvilken grad de kan delta i fremtidige anbudskonkurranser, siden den sier noe om tilbydernes finansielle styrke, administrative ressurser og kapasitet.⁶⁷ Tilsynet benytter normalt omsetningstall som grunnlag for beregning av markedsandeler, og har ikke funnet grunn til å avvike fra dette i gjeldende sak.
- (71) Som det fremgår i avsnitt (7), har Konkurransetilsynet også innhentet og analysert anbudsdatabasene knyttet til sak- og/eller arkivsystem til offentlig sektor for perioden 2016–2019.⁶⁸ Det benyttede datagrunnlaget omfatter 40 anbudskonkurranser.
- (72) Konkurransetilsynets analyser viser at det i løpet av perioden har vært i gjennomsnitt 2,3 tilbydere per konkurranse.⁶⁹ I åtte av 40 anbudskonkurranser (20 prosent) var det kun én tilbyder, og i 14 anbudskonkurranser (35 prosent) var det kun to tilbydere. Samlet var det dermed i 22 av 40 konkurranser (55 prosent) kun én eller to tilbydere.⁷⁰
- (73) I åtte av 40 anbudskonkurranser (20 prosent) var Tieto og EVRY de eneste to tilbyderne. Med foretakssammenslutningen ville dette tilsi én tilbyder i 16 av de 40 avholdte konkurransene, tilsvarende 40 prosent av totalt antall konkurranser. I ytterligere 11 av de 40 konkurransene (27,5 prosent) var Tieto og EVRY to av tre deltakere. Kun i to konkurranser var det fire deltakere.⁷¹
- (74) Konkurransetilsynets analyser viser at Tieto og EVRY er to av fire leverandører som har vunnet kontrakter innen sak- og/eller arkivsystemer til offentlig sektor de siste tre årene. Partene vant til sammen 58,3 prosent av konkurransene. Acos har vunnet 36,1 prosent av kontraktene. Documaster har vunnet [redacted] kontrakter, disse gjaldt enkeltstående arkivkjerne. Anbudsdatabasen understøtter således at markedet er konsentrert, jf. avsnitt (68).
- (75) Samlet sett viser gjennomgangen over at markedet for sak- og arkivsystemer til offentlig sektor er konsentrert allerede uten foretakssammenslutningen. Dette fremgår både av omsetningstallene, jf. markedsandelene i Tabell 1 og mål på markedskonsentrasjon i avsnitt (68), og av anbudsdatabasen, hvor det fremgår at det er et fåtall leverandører som deltar og enda

⁶⁵ Indeksen beregnes ved å summere kvadratet av markedsandelene til de største aktørene i markedet. Kommisjonen opererer i de horisontale retningslinjene med følgende terskelverdier for HHI: Verdier på under 1000 indikerer at markedet ikke er konsentrert, verdier mellom 1000 og 2000 indikerer at markedet er moderat konsentrert, mens verdier over 2000 er et uttrykk for at markedet har høy konsentrasjon.

⁶⁶ Meldingen, avsnitt 183.

⁶⁷ Konkurransetilsynets vedtak V2016-5 Sogn og Fjordane fylkeskommune – Torghatten ASA, kapittel 6.5.1.1 og 6.5.2.1.

⁶⁸ Tre av konkurransene hadde tilbudsfrist i 2015, men med oppstart i 2016.

⁶⁹ I åtte konkurranser var det én tilbyder (20 %), i 14 konkurranser var det to tilbydere (35 %), i 16 konkurranser var det tre tilbydere (40 %) og i to konkurranser var det fire tilbydere (5 %).

⁷⁰ I fire av 14 anbudskonkurranser med to tilbydere ble én av de to tilbyderne avvist.

⁷¹ Brev fra [redacted]

færre som vinner anbudskonkurranser. Bildet har i liten grad endret seg i perioden Konkurransetilsynets analyse dekker.

6.3 Konkurranserepress mellom partene og fra andre tilbydere

- (76) Konkurransetilsynet legger til grunn at aktørene i markedet for sak- og arkivsystemer er differensierte. Differensieringen gjør seg gjeldende blant annet gjennom de tjenester og produkter aktørene tilbyr, selskapsprofil og kapasitet. Disse parameterne er av betydning for i hvilken grad tilbyderne i markedet utøver konkurransepress på hverandre. Partene er enige i at aktørene i markedet er differensierte.⁷²
- (77) Som det fremgår av kapittel 6.1, er konkurransenærhet mellom partene samt konkurransenærhet til andre aktører sentralt i vurderingen av om foretakssammenslutningen vil begrense konkurransen i markedet for sak- og arkivsystemer til offentlig sektor.
- (78) Partene anfører i meldingen at det er liten grad av konkurranse mellom Tieto og EVRY.⁷³ Gjennomgangen i kapittel 6.2 viser imidlertid at partene møter hverandre ofte i anbudskonkurransene. Konkurransetilsynets anbudsanalyser viser at i 52,5 prosent av konkurransene deltok både Tieto og EVRY. I 20 prosent av konkurransene var det kun Tieto og EVRY som deltok, mens i 27,5 prosent av konkurransene var partene to av tre deltakere. Konkurransetilsynets analyser av anbudsdata indikerer derfor at partene i dag er å anse som nære konkurrenter.
- (79) Som det fremgår i avsnitt (6), har Oslo Economics på vegne av partene utført en anbudsanalyse for å vurdere konkurransenærhet mellom partene innen sak- og arkivsystemer til offentlig sektor.⁷⁴ Også Oslo Economics peker på at partene møter hverandre ofte i anbudskonkurranser innen sak- og arkivsystem til offentlig sektor: *«partene deltar i få konkurranser, men møter hverandre i en høy andel av de få mulighetene for oppdrag som oppstår innen sak- og arkivtjenester til offentlig sektor.»*⁷⁵
- (80) Oslo Economics har videre foretatt andre analyser, blant annet av sannsynligheten for at en av partene vinner en anbudskonkurranse dersom den andre parten deltar.⁷⁶ Etter Konkurransetilsynets oppfatning er datagrunnlaget for begrenset til at det kan trekkes konklusjoner basert på slike analyser. Tilsynet har derfor ikke lagt vekt på disse analysene.
- (81) Konkurransetilsynets informasjonsinnhenting viser videre at markedet for sak- og arkivsystemer for offentlig sektor er dominert av tre store leverandører: Tieto, EVRY og Acos.⁷⁷ Disse tre aktørene konkurrerer i de aller fleste anbudskonkurranser som inkluderer Noark-godkjente arkivsystemer, [REDACTED]⁷⁸
- (82) Arkivverket skriver i svar på informasjonsspørgsmål at partene *«konkurrerer så vidt vi vet direkte i de aller fleste anbudskonkurranser som inkluderer bruk av Noark-standard og må kunne betraktes som substitutter av hverandre. Det er ingen tvil om at Tieto og EVRY i dagens marked er hovedkonkurrenter.»*⁷⁹ Enkelte kunder har i høringsuttalelsene også gitt uttrykk for at kun Tieto og EVRY er aktuelle leverandører.⁸⁰ [REDACTED]

⁷² Meldingen, side 38 og 44, samt rapport fra Oslo Economics 4. oktober 2019, «Tieto/EVRY: Konkurransenærhet – sak og arkivsystemer til offentlig sektor».

⁷³ Meldingen, avsnitt 195.

⁷⁴ Rapport fra Oslo Economics 4. oktober 2019, «Tieto/EVRY: Konkurransenærhet – sak og arkivsystemer til offentlig sektor».

⁷⁵ Ibid, side 2.

⁷⁶ Rapport fra Oslo Economics 4. oktober 2019, «Tieto/EVRY: Konkurransenærhet – sak og arkivsystemer til offentlig sektor», side 9-11.

⁷⁷ Se blant annet brev fra Arkivverket 2. oktober 2019, side 4; Menon Economics, rapport side 34 og Meldingen, side 41.

⁷⁸ [REDACTED]

⁷⁹ Brev fra Arkivverket, side 5.

⁸⁰ Se blant annet brev fra [REDACTED] side 8 og brev fra Helse Nord 27. september 2019, side 4.

- [REDACTED] ⁸¹
- (83) Ifølge [REDACTED] ⁸²
- (84) Verken Ciber eller Nobly deltar i anbudskonkurranser innen sak- og arkivsystemer til det offentlige.⁸³ Visma har i sitt svarbrev på informasjonspålegg svart at de kun i begrenset grad konkurrerer med partene. Dette begrunnes med at Vismas arkivløsning utelukkende leveres integrert med deres egne fagsystem, og ikke saksbehandlingssystemer i konkurranse med Tieto og EVRYs sak- og arkivsystemer.⁸⁴ Tilsvarende uttaler Documaster at de ikke er en «direkte konkurrent til sak/arkiv-løsningene som Evry, Tieto og Acos leverer», da Documaster kun leverer et frittstående arkiv som integreres med andre leverandørers prosesssystemer.⁸⁵ [REDACTED] svarer også at de ikke er aktive i markedet for Noark-godkjente sak- og arkivsystemer.⁸⁶ Ida Infront opplyser at de ikke har noen installasjoner av Noark-5 systemer i Norge.⁸⁷
- (85) Mange kunder peker på at det er få aktører i markedet, og at konkurransen allerede før foretakssammenslutningen er begrenset. Konkurransetilsynet mottok ti svarbrev fra kunder i offentlig sektor som nylig har gjennomført anbudskonkurranse innen sak- og/eller arkivsystemer i Norge. Et flertall av disse kundene skriver at de kun vurderer Tieto, EVRY og Acos som aktuelle tilbydere som kan levere helhetlige og komplette løsninger innen sak- og arkivsystemer for deres virksomhet.⁸⁸
- (86) Konkurransetilsynet har i tillegg mottatt informasjon fra tredjeparter⁸⁹ som uoppfordret har uttrykt bekymringer for foretakssammenslutningen i markedet for sak- og arkivsystemer. Blant annet skriver Øvre Romerike innkjøpssamarbeid at de som innkjøpere er bekymret for «at et allerede svært begrenset marked blir enda mindre og gir oss som oppdragsgiver enda mindre konkurranse.»⁹⁰ Ifølge Arkivverket vil foretakssammenslutningen føre til «at det i praksis ikke er tilstrekkelig kapasitet igjen i markedet til å tilby reell konkurranse, i alle fall ikke på kortere eller noe lengre sikt.»⁹¹
- (87) Samlet sett støtter uttalelser fra kunder, konkurrenter og tredjeparter opp under en konklusjon om at markedet for sak- og arkivsystemer til offentlig sektor er konsentrert, at partene møter hverandre ofte i anbudskonkurranser, og at partene er å anse som nære konkurrenter. I tillegg fremgår det at partene konkurrerer med Acos i anbudskonkurranser for levering av sak- og arkivsystemer. Documaster og Visma utøver i mindre grad konkurransepress mot de tre andre aktørene, ettersom de kun tilbyr henholdsvis frittstående arkivsystem og arkivsystem integrert i egne fagsystem, og dermed deltar i langt færre anbudskonkurranser enn de andre tilbyderne i det relevante markedet.
- (88) [REDACTED] ⁹²

⁸¹ Brev fra Arkivverket, side 12.

⁸² Brev fra Acos 1. oktober 2019, side 10.

⁸³ Brev fra Ciber 27. september 2019, side 2 og brev fra Nobly 30. september 2019, side 2.

⁸⁴ Brev fra Visma 27. september 2019, side 1-3.

⁸⁵ Brev fra Documaster 1. oktober 2019, side 2.

⁸⁶ [REDACTED]

⁸⁷ Brev fra Ida Infront 03. oktober 2019.

⁸⁸ Se blant annet brev fra KMD 30. september 2019, side 6; brev fra ROR IKT 1. oktober 2019 side 3 og brev fra Nye Asker 30. september 2019, side 4.

⁸⁹ Se blant annet brev fra Sykehuspartner HF 1. oktober 2019, side 7 og brev fra Øvre Romerike Innkjøpssamarbeid 1. oktober 2019, side 1.

⁹⁰ Brev fra Øvre Romerike Innkjøpssamarbeid 1. oktober 2019, side 1.

⁹¹ Brev fra Arkivverket 2. oktober 2019, side 12.

⁹² [REDACTED]

- [REDACTED]⁹³
- (89) I intervju med Menon i forbindelse med Menons rapport om Noark-standarden påpekte Tietos representant at [REDACTED]⁹⁴ EVRYs representant ga i intervju med Menon [REDACTED]
- (90) Gjennomgangen over viser at det primært er Tieto, EVRY og Acos som konkurrerer om salg, drift og vedlikehold av sak- og arkivsystemer til offentlig sektor i Norge. I tillegg har Documaster også en del kunder på sine arkivkjerner.
- (91) Etter foretakssammenslutningen vil partenes konkurrenter derfor ofte oppleve å møte færre konkurrenter i et marked der det allerede i dag kun er i gjennomsnitt 2,3 konkurrenter per anbudskonkurranse, jf. avsnitt (72). I likhet med partene vil konkurrentene også oppleve at sannsynligheten for å vinne anbud med et gitt tilbud vil øke som følge av den reduserte konkurransen i markedet. Dermed vil også konkurrentenes insentiver til å konkurrere hardt på pris og kvalitet i fremtidige anbudskonkurranser reduseres.
- (92) Konkurransetilsynet legger oppsummeringsvis til grunn at partene er å anse som nære konkurrenter i det norske markedet for sak- og arkivsystemer til offentlig sektor. På denne bakgrunn finner tilsynet at partene utøver et betydelig konkurransepress på hverandre før foretakssammenslutningen. Etter foretakssammenslutningen vil dette konkurransepresset falle bort. Dette vil isolert sett føre til at partene får insentiver til å øke prisene og/eller redusere kvaliteten på tjenestene sine.
- (93) Det er videre Konkurransetilsynets vurdering at det må forventes at dersom partene etter foretakssammenslutningen utøver markedsrett ved for eksempel å heve prisene, vil andre aktører som i dag konkurrerer med partene, også finne det lønnsomt å heve prisene.

6.4 Etablering og ekspansjon

- (94) Tilstrekkelig konkurransepress fra aktører som ikke er etablert i det relevante markedet kan begrense partenes insentiver og muligheter til å utøve markedsrett etter en foretakssammenslutning. For at etablering skal utøve et tilstrekkelig konkurransepress på de fusjonerende virksomhetene, må den være tilstrekkelig sannsynlig, tidsnær og effektiv til å hindre de konkurransebegrensede virkningene foretakssammenslutningen fører til.⁹⁶
- (95) For å etablere seg i markedet for sak- og arkivsystem kreves en tilstrekkelig attraktiv teknisk løsning, samt en Noark-godkjenning fra Arkivverket av arkivkjernen i løsningen.
- (96) Partene anfører at det finnes flere eksisterende bedrifter som har den tekniske kompetansen til å utvikle sak- og arkivsystemer, og at Noblys nylige midlertidige Noark-godkjenning viser at etableringshindrene er lave.⁹⁷
- (97) Det fremgår av Konkurransetilsynets informasjonsinnhenting at noen kunder stiller krav om endelig Noark-godkjenning, som innebærer at løsningen allerede har vært implementert hos kunde.⁹⁸ Det stilles også strenge krav til referanser fra lignende prosjekter.⁹⁹ For å kvalifisere for å levere anbud, må leverandørene legge frem referanser fra tidligere prosjekter. Eksempelvis ble EVRY diskvalifisert fra å delta i Asker kommunes konkurranse, hvor innkjøp

⁹³ [REDACTED]

⁹⁴ Brev fra Menon Economics, 3. oktober 2019, Referat fra intervju med Tieto.

⁹⁵ Brev fra Menon Economics 3. oktober 2019, Referat fra intervju med EVRY.

⁹⁶ Kommisjonens retningslinjer for horisontale foretakssammenslutninger 2004/C 31/03, avsnitt 68.

⁹⁷ Meldingen, avsnitt 170.

⁹⁸ Brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 30. september 2019, side 4.

⁹⁹ Se blant annet brev fra Akershus fylkeskommune 30. september 2019, side 3 og brev fra Asker kommune 27. september 2019, side 5.

av sak- og arkivsystem ble utlyst i delkonkurranser, da EVRY ikke kunne vise til referanseprosjekter innen separate leveranser.¹⁰⁰ Manglende referanse kunder blir også trukket frem som en etableringshindring av Nobly AS.¹⁰¹

- (98) En kunde opplyser at den ønsket å benytte en etablert aktør, da forrige erfaring med en ny løsning var at innføringen tok fem år. Videre opplyser kunder at de i liten grad ser det som aktuelt å sponse en inntreden av en ny aktør på grunn av risikoen knyttet til dette.¹⁰²
- (99) Flere kunder påpeker at det er kostbart å bytte leverandør, både i form av interne kostnader i forbindelse med anbudsprosessen og i form av tapt effektivitet i gjennomføringsperioden, samt kostnader knyttet til migrering av arkiv og opplæring av ansatte i det nye systemet.¹⁰³ I et tilfelle ble byttekostnadene estimert til [redacted] kroner i tillegg [redacted] årsverk samt et produktivitetstap [redacted] årsverk.¹⁰⁴
- (100) Menon skriver i sin evaluering av Noark-standarden at det ikke er uvanlig at kundeforhold innenfor sak- og arkivsystemer med offentlig sektor varer 10–20 år.¹⁰⁵ [redacted]¹⁰⁶ og i svarbrev fra Ciber¹⁰⁷ fremholdes også eksisterende kundeforhold som en fordel for de etablerte aktørene, som gjør det vanskelig for nye konkurrenter å etablere seg. Ifølge Menon-rapporten fungerer kravspesifikasjonene i Noark som en etableringsbarriere, og det krever ekstra høye oppstartskostnader å tilpasse seg alle Noark-kravene. I tillegg viser Menon til at flere store internasjonale selskaper ikke har etablert seg i Norge eller har feilet i å etablere seg i det norske markedet.¹⁰⁸
- (101) Utvikling av programvare og tilknyttede IT-tjenester er forbundet med stordriftsfordeler. Det må investeres i programvare og leveranseorganisasjon før en ny tilbyder kan vinne kunder. I høringsbrevene anslår konkurrenter at utviklingen av en arkivkjerne som tilfredsstillende Noark-kravene, vil innebære [redacted].¹⁰⁹
- (102) Selv om en ny tilbyder skulle ha en god programvareløsning, vil det ta tid å oppnå tilstrekkelig kundemasse til å oppnå stordriftsfordeler, og det vil være usikkert hvor mange kunder som kan vinnes gjennom anbudskonkurransene. Manglende referanser vil gjøre det vanskelig for en ny aktør å nå frem i en anbudskonkurranse, i alle fall i en innledende fase. Store byttekostnader for kundene innebærer i tillegg at det kan være vanskelig for alternative leverandører å vinne kunder. Disse forholdene reduserer mulighetene for rask ekspansjon. Eksistensen av stordriftsfordeler, byttekostnader og manglende referanser gjør det derfor vanskelig å etablere lønnsom virksomhet i markedet.
- (103) Partene anfører at det på grunn av den pågående kommunereformen nå er mange kommuner som kjøper nye sak- og arkivsystem, og at flere anbudskonkurranser kan bidra til å fremme nyetablering i markedet.¹¹⁰
- (104) Konkurransetilsynet viser i den forbindelse til at en økning i antall anbudskonkurranser som følge av prosessen med å slå sammen kommuner, er midlertidig. Det er uansett ikke holdepunkter for at kommunereformen vil kunne legge til rette for nyetablering på markedet i en slik grad at det vil kunne hindre de konkurransebegrensede virkningene som foretakssammenslutningen kan føre til.

¹⁰⁰ Brev fra Asker kommune 30. september 2019, vedlegg 3.

¹⁰¹ Brev fra Nobly AS 30. september 2019, side 3.

¹⁰² Se blant annet brev fra ROR-IKT 1. oktober 2019, side 2-3 og brev fra NAV 1. oktober 2019, side 5. Se også nedenfor i kapittel 6.5.

¹⁰³ Se blant annet brev fra Helse Nord RHF, side 5; brev fra Akershus fylkeskommune 30 september 2019, side 9, brev fra ROR-IKT, side 3.

¹⁰⁴ Brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 30. september 2019, side 7.

¹⁰⁵ Menon Economics, Evaluering av norsk arkivstandard, 2018, side 32.

¹⁰⁶ [redacted]

¹⁰⁷ Brev fra Ciber Experis 27. september 2019, side 7.

¹⁰⁸ Menon Economics, Evaluering av norsk arkivstandard, 2018, side 32.

¹⁰⁹ Brev fra Documaster 1. Oktober 2019 og brev fra CapGemini 4. oktober 2019.

¹¹⁰ Meldingen, avsnitt 187.

- (105) Konkurransetilsynet konkluderer etter dette med at det er høye etableringshindringer i markedet for sak- og arkivsystemer. Tilsynet anser ikke nye etableringer i markedet som sannsynlige, effektive og nærstående. Det er videre tilsynets vurdering at også veksthindrene i markedet er betydelige.

6.5 Kjøpermakt

- (106) Kundens kjøpermakt kan i noen tilfeller hindre tilbydere i å utøve markedsmakt. Graden av kjøpermakt vil normalt bestemmes av hvor avhengig kunden er av tilbyderen, samt hvor avhengig tilbyderen er av kundene som avsetningskanal.
- (107) En kunde vil kunne være mindre avhengig av en tilbyder dersom kunden har muligheter og insentiver til å bytte tilbyder, foreta en vertikal integrasjon i oppstrømsmarkedet, få nye aktører til å etablere seg i oppstrømsmarkedet, utsette innkjøp eller avstå fra å kjøpe andre produkter som tilbyderen produserer.¹¹¹
- (108) Regelverket for offentlige anskaffelser medfører at kundene i markedet hovedsakelig kjøper sak- og arkivsystemer gjennom offentlige anbudskonkurranser, jf. kapittel 4.2.
- (109) Partene anfører at få tilbydere i anbudskonkurransene ikke nødvendigvis betyr at fusjonen vil begrense konkurransen. Dette forklares blant annet med muligheten for å kjøpe inn sak- og arkivsystemer separat, og at flere aktører har posisjonert seg for å konkurrere om å vinne anbud i fremtiden ved å skaffe seg godkjente Noark 5-løsninger.¹¹²
- (110) Ifølge Arkivverket forsøkte man gjennom Noark 5-standarden å legge til rette for separate arkivkomponenter som er ment å samspille med saksbehandlingsløsninger. Det forsøket har ikke fått det gjennomslaget som myndighetene ønsket.¹¹³ Dette skyldes blant annet manglende forståelse hos både kunder og leverandører når det gjelder utformingen av kravspesifikasjoner, og manglende utvikling av gode løsninger som kan møte de faktiske behovene som forvaltningen har.¹¹⁴
- (111) Konkurransetilsynet viser til at kundene må ha mulighet til å sette tilbydere opp mot hverandre for å utøve kjøpermakt. Dette er vanskeligere hvis det er få aktører i markedet. Gjennomgangen i kapittel 6.2 viser at markedet i dag består av få aktører, og at fusjonen vil redusere antallet ytterligere. Dette vil igjen redusere kundenes kjøpermakt.
- (112) I Konkurransetilsynets informasjonsinnhenting er det flere kunder som uttrykker at de har begrenset kjøpermakt i dag på grunn av få leverandører i markedet, og at kjøpermakten vil bli ytterligere svekket som følge av foretakssammenslutningen.¹¹⁵ En kunde har uttrykt at foretakssammenslutningen vil gjøre TietoEVERY «*bortimot enerådende på dette markedet*».¹¹⁶
- (113) På spørsmål fra Konkurransetilsynet om kundene har vurdert å anskaffe sak- og arkivsystemer hver for seg, svarte majoriteten enten at det ikke var aktuelt, eller at det ble vurdert, men at markedet ikke kunne levere godt nok på en slik oppstykket tilnærming.¹¹⁷ En kunde uttrykker at de ikke kunne «*finne noen suksesshistorier fra andre offentlige virksomheter som hadde skilt sak og arkiv fra hverandre*».¹¹⁸ En annen kunde opplyser at «*[å] framkoble saksbehandling og arkivering, i en samlet prosess, ble vurdert å øke risiko, kost og gjennomføringstid.*»¹¹⁹
- (114) Det er Konkurransetilsynets oppfatning at de offentlige innkjøperne i stor grad selv setter kravspesifikasjonene ved anskaffelse av sak- og arkivsystemer. Dette kunne tilsi noe kjøpermakt. Arkivverket opplyser imidlertid at kundene av sak- og arkivsystemer «*ofte ikke*

¹¹¹ Ibid., avsnitt 65.

¹¹² Notat Oslo Economics 4. oktober 2019, side 12.

¹¹³ Brev fra Arkivverket 2. oktober 2019, side 2.

¹¹⁴ Brev fra Arkivverket 2. oktober 2019, side 2.

¹¹⁵ Se blant annet brev fra Asker kommune 30. september 2019, side 5 og brev fra Helse Nord RHF 27. september 2019, side 5.

¹¹⁶ Brev fra Helse Nord 27. september 2019, side 6.

¹¹⁷ Se blant annet brev fra ROR-IKT 1. oktober 2019, side 3 og brev fra Akershus fylkeskommune 30. september 2019, side 9.

¹¹⁸ Brev fra Akerhus fylkeskommune 30. september 2019, side 9.

¹¹⁹ Brev fra KMD 30. september 2019, side 8.

[har] tilstrekkelig kompetanse til å lage fullgode kravspesifikasjoner. De mangler også kompetanse på å vurdere om de løsningene markedet tilbyr har kombinasjonen av hensiktsmessige løsninger og løsninger som oppfyller kravene som stilles i Noark-standarden.»

- (115) Som nevnt i avsnitt (43), etterspørres sak- og arkivsystem i de fleste tilfeller samlet. Etter Konkurransetilsynets vurdering viser dette at muligheten for å dele opp innkjøp av sak- og arkivsystemer ikke gir kundene i markedet kjøpermakt av betydning.
- (116) Endelig merker Konkurransetilsynet seg at ingen av respondentene har svart at det er aktuelt å sponse nye aktørers inntreden på markedet eller å utvikle produktet selv.¹²⁰ Dette begrunnes med økonomiske hensyn og med risikohensyn. En kunde skriver at «*[d]ette er virksomhetskritiske systemer, og dette er ikke en risiko det vil være ønskelig å ta. Å velge etablerte systemer og leverandører gir en trygghet, både for å sikre oppfyllelse av offentlighetslov og arkivlov, samt datakvalitet og omdømme.*»¹²¹
- (117) Konkurransetilsynets legger etter dette til grunn at kundene i markedet ikke har kjøpermakt som kan motvirke de negative virkningene som foretakssammenslutningen kan føre til.

6.6 Konklusjon

- (118) Markedet for sak- og arkivsystemer er allerede konsentrert før foretakssammenslutningen. Foretakssammenslutningen vil innebære at markedet blir ytterligere konsentrert.
- (119) Etter Konkurransetilsynets vurdering er partene nære konkurrenter i markedet for arkiv- og sakssystemer til det offentlige, og utøver et vesentlig konkurransepress på hverandre i dette markedet. Bortfallet av konkurransepress mellom partene som følge av foretakssammenslutningen vil gi partene mulighet og insentiver til å øke prisen og redusere kvaliteten på produktene og tjenestene de leverer.
- (120) Det er videre Konkurransetilsynets vurdering at markedet kjennetegnes av høye etableringshindringer for nye aktører, slik at det ikke er sannsynlig med effektiv og tidsnær nyetablering i markedet. Veksthindrene for allerede etablerte tilbydere er også betydelige.
- (121) Muligheten for å utøve kjøpermakt er begrenset allerede før foretakssammenslutningen fordi det er få aktuelle leverandører på markedet. Kundene vil derfor ikke ha kjøpermakt som kan motvirke de negative virkningene som foretakssammenslutningen kan føre til.
- (122) Konkurransetilsynet har etter dette kommet til at foretakssammenslutningen kan føre til konkurransebegrensende ikke-koordinerte virkninger og dermed i betydelig grad hindre effektiv konkurranse i markedet for sak- og arkivsystemer til offentlig sektor.

7 Effektivitetsgevinster

7.1 Innledning

- (123) 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.¹²²
- (124) Dersom effektivitetsgevinster skal kunne vektlegges, må de komme kundene til gode, være ervervsspesifikke og dokumenterte. Disse tre vilkårene er kumulative.¹²³

¹²⁰ Se blant annet brev fra KMD 30. september 2019, side 7 og brev fra ROR IKT 1. oktober 2019, side 3.

¹²¹ Brev fra Asker kommune 30. september 2019, side 5.

¹²² Sak M.7630 *FedEx/TNT*, avsnitt 498 og 499 og sak T-175/12 *Deutsche Börse v Commission*, avsnitt 236-238 jf. COMP/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.

¹²³ Sak M.7630 *FedEx/TNT*, avsnitt 501 og sak T-175/12 *Deutsche Börse v Commission* avsnitt 238, jf. COMP/M.6166 *Deutsche Börse/NYSE*, avsnitt 1134 og 1135. Se også Kommisjonens retningslinjer for horisontale foretakssammenslutninger 2004/C 31/03, kapittel VII, avsnitt 79.

7.2 Partenes anførsler

- (125) Partene har anført effektivitetsgevinster i meldingen, og har i denne sammenheng vist til en presentasjon fra Tietos ekstraordinære generalforsamling om synergier som følge av foretakssammenslutningen.¹²⁴
- (126) Partene forventer at foretakssammenslutningen vil skape synergier på ca. 75 millioner euro per år.¹²⁵ Effektivitetsgevinstene skal oppnås i forbindelse med leveranser, salg, generelle og administrative kostnader, og portefølje- og investeringsrasjonaliseringer.
- (127) Partene anfører at de som følge av foretakssammenslutningen vil bli i stand til å realisere kostnadsbesparelser som øker virksomhetens evne til å konkurrere med store, internasjonale aktører. Den sterke konkurransen vil sikre at forbrukerne får en betydelig del av kostnadsgevinstene.¹²⁶
- (128) Ettersom foretakssammenslutningen, ifølge partene, ikke gir grunnlag for bekymring for konkurransebegrensende virkninger, har partene vurdert det som unødvendig å dokumentere de forventede effektivitetsgevinstene ytterligere.¹²⁷

7.3 Konkurransetilsynets vurdering

- (129) Partene har som nevnt anført forventede synergier som følge av foretakssammenslutningen på til sammen 75 millioner euro per år, samt indikert innenfor hvilke områder av virksomheten synergiene er forventet å skulle hentes ut.
- (130) Besparelsene er imidlertid ikke dokumentert og det er heller ikke sannsynliggjort at de er ervervsspesifikke. De anførte effektivitetsgevinstene knytter seg for øvrig til foretakssammenslutningen som helhet, og er ikke spesifikt knyttet til eller kvantifisert for sak- og arkivsystemer. Partene har heller ikke sannsynliggjort at de angitte gevinstene vil komme kundene i markedet for sak- og arkivsystemer til gode gjennom lavere priser eller høyere kvalitet.

7.4 Konklusjon

- (131) Som det fremgår av kapittel 6, har Konkurransetilsynet kommet til at foretakssammenslutningen i betydelig grad kan føre til konkurransebegrensende ikke-koordinerte virkninger. Partene har ikke i tilstrekkelig grad dokumentert ervervsspesifikke effektivitetsgevinster som kan oppveie de negative skadevirkningene av foretakssammenslutningen.
- (132) Konkurransetilsynet har derfor kommet til at foretakssammenslutningen kan føre til konkurransebegrensende ikke-koordinerte virkninger og dermed i betydelig grad vil hindre effektiv konkurranse i markedet for sak- og arkivsystemer til offentlig sektor.

8 Avhjelpende tiltak

8.1 Innledning

- (133) 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.
- (134) I vurderingen av hvorvidt de foreslåtte tiltak vil avbøte de konkurransebegrensende virkningene, skal Konkurransetilsynet vurdere alle relevante faktorer, blant annet arten, omfanget og rekkevidden av tiltakene. Disse faktorene må vurderes konkret opp mot de

¹²⁴ Meldingen, side 5 og 49-50 og presentasjon fra Tietos ekstraordinære generalforsamling «Digital Advantage for Nordic Enterprises and Societies», side 6-7.

¹²⁵ Meldingen, avsnitt 225.

¹²⁶ Meldingen, avsnitt 228.

¹²⁷ Meldingen, avsnitt 229.

særskilte markedskarakteristika i de markeder det er identifisert konkurransebegrensende virkninger, herunder også en vurdering av partenes og andre aktørers posisjon i markedet.¹²⁸

- (135) De avhjelpende tiltakene må videre være egnet til å kunne implementeres effektivt innenfor en relativt kort tidsperiode. Dersom det ikke er mulig for Konkurransetilsynet å vurdere egnetheten av tiltak med tilstrekkelig grad av sikkerhet på tidspunktet for vedtaket, for eksempel dersom partene har foreslått tiltak som er omfattende og komplekse, vil foretakssammenslutningen ikke bli tillatt.¹²⁹
- (136) Strukturelle tiltak, som gjerne går ut på salg av hele eller deler av en virksomhet, er normalt best egnet til å avbøte de konkurransebegrensende virkningene ved horisontale foretakssammenslutninger. Andre former for tiltak vil imidlertid også kunne godtas i særlige tilfeller. Det sentrale vurderingstemaet er uansett hvorvidt de foreslåtte tiltak er egnet til å avbøte de konkurransebegrensende virkningene som foretakssammenslutningen kan føre til.¹³⁰
- (137) Det følger videre av det alminnelige kravet til forholdsmessighet i norsk rett at Konkurransetilsynets vedtak ikke må gå lenger enn det som er nødvendig for å avbøte de konkurransebegrensende virkningene tilsynet har identifisert ved foretakssammenslutningen.
- (138) Meldernes fremsatte forslag til avhjelpende tiltak og hvorvidt disse er egnet til å avbøte de identifiserte konkurransebegrensende virkningene på en effektiv måte, samt forholdsmessigheten av et eventuelt inngrep, vurderes nedenfor.

8.2 Beskrivelse og vurdering av partenes forslag

- (139) I forbindelse med Konkurransetilsynets behandling av saken fremsatte partene forslag til avhjelpende tiltak 11. og 18. oktober 2019. Endelig forslag til avhjelpende tiltak ble fremsatt 29. oktober 2019 («forslaget til avhjelpende tiltak»).
- (140) Da Konkurransetilsynet vurderte at forslaget til avhjelpende tiltak fremsatt 18. oktober 2019 kunne være egnet til å avbøte de konkurransebegrensende virkningene av foretakssammenslutningen, ble forslaget sendt på markedstesting 21. oktober 2019 til konkurrenter, potensielle kjøpere samt Arkivverket.
- (141) Forslaget til avhjelpende tiltak innebærer at EVRY forplikter seg til å selge sin virksomhet innen sak- og arkivsystemer som en operativ enhet til en egnet kjøper som skal godkjennes av Konkurransetilsynet. Kjøper skal være uavhengig av partene, herunder selskaper i samme konsern som partene. I tillegg skal kjøper ha tilstrekkelige ressurser og relevant ekspertise til å kunne drive det fisjonerte selskapet som en effektiv konkurrent.
- (142) Salget omfatter alle materielle og immaterielle eiendeler, alle lisenser, tillatelser og autorisasjoner utstedt av offentlige instanser, rettigheter til de relevante varemerkene, ansatte, kontrakter, leieavtaler og forpliktelser. Partene forplikter seg til ikke å erverve Salgsobjektet i en periode på 5 år etter salget.
- (143) Salget av EVRYs sak- og arkivsystemvirksomhet til en egnet kjøper vil fjerne overlappet mellom partene i markedet for saks- og arkivsystemer. Dette medfører at konkurransesituasjonen etter salget blir tilnærmet lik som før foretakssammenslutningen. Etter Konkurransetilsynets vurdering vil forslaget til avhjelpende tiltaket derfor i utgangspunktet avbøte de konkurransebegrensende virkningene av foretakssammenslutningen.
- (144) Fra vedtakstidspunkt og frem til avhending forplikter EVRY seg til å holde salgsobjektet adskilt fra sin øvrige virksomhet. Salgsobjektets virksomhet skal drives på armlengdes avstand, og slik at EVRY verken har eller får vetorett eller innflytelse over salgsobjektets virksomhet. Det skal utpekes en «Hold Separate Manager», som vil administrere det fisjonerte selskapet og påse at selskapet opererer uavhengig og i salgsobjektets beste interesse. Det skal sikres at konfidensiell informasjon holdes adskilt, og eventuell konfidensiell informasjon ervervet før vedtaket, skal elimineres. Det gjøres unntak for informasjon som er nødvendig for en eventuell gjennomføring av et salg, og dokumenter EVRY er lovpålagt å oppbevare.

¹²⁸ Kommisjonens retningslinjer for avhjelpende tiltak (2008/C 267/01), avsnitt 12.

¹²⁹ Kommisjonens retningslinjer for avhjelpende tiltak (2008/C 267/01), avsnitt 9 og 14.

¹³⁰ Kommisjonens retningslinjer for avhjelpende tiltak (2008/C 267/01), avsnitt 15f.

- (145) Forpliktelsene til å holde salgsobjektet adskilt fra øvrig virksomhet og utpekingen av en uavhengig «hold separate manager» med ansvar for den videre driften av salgsobjektet, bidrar til å sikre at salgsobjektet fortsetter sin aktivitet i markedet, også i påvente av et salg. Dette legger etter Konkurransetilsynets vurdering til rette for at salgsobjektet vil ha tilstrekkelige muligheter og insentiver til å konkurrere om nye kontrakter i perioden frem til avhending, og dermed utøve et konkurransepress på de andre aktørene i markedet, herunder Tieto.
- (146) Salgsobjektet omfatter personell. Dette inkluderer alle ressurser tildelt forretningsområdet. EVERY forplikter seg videre til ikke å aktivt rekruttere nøkkelpersonell eller annet personell som en nødvendige for driften av salgsobjektet, for en periode på 2 år.¹³¹ EVERY forplikter seg også til å innføre et insentivprogram («retention-program») for å sikre overføringen av ansatte til kjøper. Etter Konkurransetilsynets syn bidrar dette til at salgsobjektet blir tilført nødvendige personalmessige ressurser slik at salgsobjektet kan fungere som en konkurrent til den fusjonerte enheten TietoEVERY.
- (147) Det fremgår av forslaget til avhjelpende tiltak at ansatte i EVERY-konsernet utenfor Norge ikke vil inngå i salgsobjektet. For at Salgsobjektet skal kunne fortsette å motta tjenester fra EVERY India og EVERY Ukraine (offshore-tjenester), vil salgsobjektet inngå ordinære tjeneste- og/eller konsulentavtaler på armlengdes avstand med de to respektive selskapene. Videre fremgår det av vedlegget at det vil inngås en tjenesteavtale i en overgangsperiode på inntil 2 år mellom salgsobjektet og EVERY for infrastrukturtenester med videre som det fusjonerte selskapet i dag mottar fra andre deler av EVERY-konsernet.
- (148) At salgsobjektet kan fortsette å motta tjenester fra EVERY i en overgangsperiode, sikrer at salgsobjektet kan drives videre som en operativ enhet. Etter Konkurransetilsynets vurdering vil de tjenester det er tale om i stor grad være tilgjengelige fra andre aktører i markedet. Salgsobjektet vil derfor ha mulighet til å kjøpe slike tjenester fra andre leverandører enn EVERY. En 2-årig overgangsperiode fremstår som tilstrekkelig til at kjøper skal kunne erstatte de innsatsfaktorene det gjelder, med innsatsfaktorer fra andre leverandører eller egenproduksjon dersom kjøper vurderer dette som ønskelig.
- (149) Det fremgår av forslaget til avhjelpende tiltak at Konkurransetilsynet kan oppnevne en forvalter for å sikre at partene overholder sine forpliktelser i vedtaket. Partene forplikter seg også til ikke å gjennomføre foretakssammenslutningen før salgsobjektet er avhendet til kjøper godkjent av Konkurransetilsynet. Dersom salget ikke er gjennomført innen seks måneder etter vedtaksdato, kan Konkurransetilsynet kreve at forvalter overtar oppdraget med å forestå salget.
- (150) Gjennomføringsforbudet og mulighetene for å benytte forvalter gjør etter Konkurransetilsynets vurdering at det kan føres effektiv kontroll med at partene overholder de vilkår som stilles i vedtaket.
- (151) Som nevnt over, er forslaget til avhjelpende tiltak sendt på markedstesting til konkurrenter, potensielle kjøpere samt Arkivverket. Samtlige respondenter har uttrykt at de foreslåtte avhjelpende tiltakene er tilstrekkelige for å opprettholde dagens konkurransesituasjon i markedet.¹³²
- (152) Konkurransetilsynet har etter dette kommet til at forslaget til avhjelpende tiltak samlet sett vil avbøte de konkurransebegrensende virkningene som foretakssammenslutningen kan føre til, jf. konkurranseloven § 16 annet ledd.
- (153) Konkurransetilsynet har også funnet at vedtaket ikke går lenger enn det som må anses nødvendig for å avbøte de konkurransebegrensende virkningene av foretakssammenslutningen. Vedtaket oppfyller således kravet til forholdsmessighet.

¹³¹ Hvilke ansatte som anses som nøkkelpersonell, fremgår av forslaget til avhjelpende tiltak Vedlegg 1, punkt 6(g).

¹³² Brev fra Arkivverket 23. oktober 2019; brev fra Aquila Software 23. oktober 2019; brev fra ACOS AS 22. oktober 2019; brev fra Documaster 22. oktober 2019; brev fra Visma 24. oktober 2019; brev fra Capgemini 25. oktober 2019 og brev fra Experis Ciber 25. oktober 2019.

9 Vedtak

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

Foretakssammenslutningen mellom Tieto Oyj og EVRY ASA (samlet «Partene»), tillates på følgende vilkår:

1. Definisjoner

- a. Med «EVRY» menes EVRY ASA, org. nr. 934382404 og selskaper som kontrolleres direkte eller indirekte av EVRY ASA.
- b. Med «Tieto» menes Tieto Oyj, org. nr. 0101138-5 (Finland) og selskaper som kontrolleres direkte eller indirekte av Tieto Oyj. Forpliktelser etter de fremsatte avhjelpende tiltakene som hviler på EVRY, og som ikke er oppfylt før innfusjoneringen av EVRY i Tieto i henhold til Fusjonsavtalen, vil hvile på Tieto etter innfusjoneringen og inntil forpliktelsene er oppfylt.
- c. Med «Salgsobjektet» menes virksomheten beskrevet i punkt 2, og Vedlegg 1, og som Partene forplikter seg til å skille ut og avhende til Kjøper.
- d. Med «Fusjonsavtalen» menes Merger Agreement mellom EVRY ASA og Tieto Oyj (med vedlegg), signert 18.6.2019.
- e. Med «Kjøper» menes den juridiske enheten som Konkurransetilsynet har godkjent som kjøper av Salgsobjektet.
- f. Med «Closing» menes overføring av det juridiske eierskapet til Salgsobjektet til Kjøper.
- g. Med «Konfidensiell Informasjon» menes forretningshemmeligheter, know-how, samt annen informasjon av immateriell art relatert til Salgsobjektet som ikke allerede er offentlig tilgjengelig.
- h. Med «Hold Separat Manager» menes en person utpekt av EVRY for å håndtere den daglige driften i Salgsobjektet.
- i. Med «Nøkkelpersonell» menes personell som anses som nødvendig for å opprettholde konkurranseevnen til Salgsobjektet, og som er opplistet i de fremsatte avhjelpende tiltakene i Vedlegg 1 punkt 6 bokstav g).
- j. Med «Salgsavtale» menes avtale om salg av Salgsobjektet (Sale and Purchase Agreement – SPA).
- k. Med «Vedtak» menes vedtak truffet av Konkurransetilsynet om å godkjenne foretakssammenslutningen mellom EVRY og Tieto på vilkår tilbudt av Partene.
- l. Med «Vedtaksdato» menes dato for vedtak.

2. EVRY forplikter seg til å avhende Salgsobjektet til en Kjøper. Salget skal gjennomføres på følgende vilkår:

- a. Virksomhet skal selges som en operativ enhet. Alle deler av sak- og arkivvirksomheten, herunder eksisterende varelager, kundelister, kontrakter (inkludert kontrakter med kunder og leverandører) og øvrige eiendeler som EVRY eier eller disponerer over i dag, skal overføres til Kjøper.
- b. Kjøper må være uavhengig av Partene, herunder selskaper i samme konsern som partene. Selskaper i Partenes konsern eller selskaper som Partenes respektive konsern har eiendeler i kan ikke, direkte eller indirekte, ha eierinteresser i Kjøper. Kjøper kan ikke være noen som står Partene eller sentrale personer i samme konsern nær.
- c. For å avbøte de konkurransebegrensende virkningene ved foretakssammenslutningen, skal salg skje til en egnet kjøper som godkjent av Konkurransetilsynet. Med egnet kjøper menes blant annet kjøper, som i tillegg

til å oppfylle krav om uavhengighet i punkt b, har tilstrekkelig med ressurser, beviselig har den relevante ekspertisen, offentlige godkjenninger, og registreringer som er nødvendig for å drive virksomheten innen salg av sak- og arkivsystem, samt har mulighet og insentiv til å opprettholde og videreutvikle virksomheten til en effektiv konkurrent til partene og andre konkurrenter i markedet.

3. I tillegg gjelder følgende inntil salg av virksomheten i punkt 2 er gjennomført:
 - a. EVRY forplikter seg til å treffe ethvert rimelig tiltak for å sikre at verdien av eksisterende kontrakter, herunder leieavtaler, eiendeler og rettigheter, ikke forringes. Dette omfatter blant annet utøvelse av opsjoner, forlengelse av lisenser og videreføring av avtaler om levering av sak- og arkivsystem.
 - b. EVRY forplikter seg til å ikke avslutte kontrakter eller lisenser, eller på annen måte foreta handlinger som svekker konkurransekraften til Salgsobjektet.
4. Partene forplikter seg til, fra Vedtaksdato og frem til Closing, å holde Salgsobjektet atskilt fra den delen av virksomheten som beholdes. I forhold til ansatte forplikter EVRY seg til følgende: (i) ledelse og ansatte i EVRY/Tieto skal ikke involveres i Salgsobjektet; (ii) Nøkkelpersonell og annet personell i Salgsobjektet skal ikke involveres i EVRY/Tieto sin gjenværende virksomhet, og skal ikke rapportere til noen utenfor Salgsobjektet. Salgsobjektets virksomhet skal drives på armlengdes avstand, og slik at EVRY verken har eller får vetorett eller innflytelse over Salgsobjektets virksomhet.
5. EVRY skal umiddelbart etter at Vedtaket er truffet utpeke Hold Separat Manager som beskrevet i de fremsatte avhjelpende tiltakene Vedlegg 1 punkt 6 bokstav g). Vedkommende skal administrere Salgsobjektet i Salgsobjektets beste interesse, separat fra EVRY/Tieto sin øvrige virksomhet.
6. Konkurransetilsynet kan i samsvar med forskrift FOR-2008-09-15 nr. 1021, eller forskrift som erstatter denne, oppnevne en forvalter som skal påse at Partene oppfyller sine forpliktelser i Vedtaket. Partene, herunder Salgsobjektet, forplikter seg innen rammene av FOR-2008-09-15 nr. 1021, eller forskrift som erstatter denne, til å samarbeide fullt ut med forvalter og yte slik medvirkning som er nødvendig for å gjennomføre forvalteroppdraget.
7. Hvis salg i henhold til punkt 2 ikke er gjennomført innen 6 – seks – måneder fra Konkurransetilsynets vedtak, kan Konkurransetilsynet kreve at forvalter overtar oppdraget med å forestå salget.
8. EVRY skal umiddelbart etter Vedtaket er truffet iverksette alle nødvendige tiltak for å sikre at EVRY ikke mottar eller skaffer seg Konfidensiell Informasjon. EVRY skal også iverksette alle nødvendige tiltak for å sikre at Konfidensielle Informasjon ervervet før Vedtaket blir eliminert og ikke benyttes av EVRY. EVRY kan innhente eller oppbevare informasjon relatert til Salgsobjektet, dersom dette i rimelig utstrekning er nødvendig for salget av Salgsobjektet eller for dokumenter EVRY har lovpålagt plikt til å fremlegge.
9. Partene forplikter seg til ikke å erverve Salgsobjektet i en periode på 5 år etter salget i henhold til punkt 2.
10. Videre forplikter partene seg til ikke å rekruttere Nøkkelpersonell eller andre ansatte som er nødvendig for driften til Salgsobjektet, og som overføres til Salgsobjektet. Dette skal ikke hindre Partene (eller deres tilknyttede foretak) i å ansatte personer som selv svarer på generelle og utlyste stillingsannonser som ikke er særskilt rettet mot Nøkkelpersonell eller andre ansatte som er nødvendige for driften til Salgsobjektet. Forbudet gjelder for en periode på 2 år etter Closing. For å sikre overføringen av ansatte til Salgsobjektet forplikter EVRY seg til å et retention-program, som nærmere beskrevet i de fremsatte avhjelpende tiltakene Vedlegg 1 punkt 5, som vil overføres til Kjøper etter Closing.

11. Partene forplikter seg til å ikke gjennomføre foretakssammenslutningen mellom EVERY ASA og Tieto Oyj før vilkårene i punkt 2 og 3 er oppfylt.

Vedtaket trer i kraft straks. Vilkårene satt i dette vedtaket gjelder frem til Partene har oppfylt alle sine forpliktelser som fremgår av de fremsatte avhjelpende tiltakene med vedlegg og dette vedtaket.

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

Med hilsen



Gjermund Nese (e.f.)
avdelingsdirektør