



Vedtak

Dato: 26.04.2024
Mottaker: Vipps Holding AS
v/Øyvind Vestby Brekke
Kopi til: Tore Andreas Hauglie
Kopi til: Advokatfirmaet Thommessen,
v/advokat: Eivind Sæveraas

V2024-3

Offentlig versjon

2024/0016-16

Saksansvarlig: Vegard Aandal Nilsen
Saksbehandler: Kristjan Ryste

Vedtak V2024-3 – ny fornyelse av vedtak V2018-18 - Vipps AS - BankAxept AS - BankID Norge AS, jf. konkurranseloven § 6 annet ledd, jf. § 16

- (1) Konkurransetilsynet viser til tilsynets varsel 13. mars 2024 om fornyelse av vedtak V2018-18. I vedtak V2018-18 ble foretakssammenslutningen mellom Vipps AS, BankAxept AS («BankAxept») og BankID Norge AS («BankID») tillatt på vilkår.¹ Vedtak V2018-18 gjaldt til 27. april 2021. Det vises videre til vedtak V2021-5, hvor vedtak V2018-18 med vilkår ble fornyet med tre år, til og med 27. april 2024, jf. konkurranseloven² § 6 annet ledd, jf. konkurranseloven § 16.³
- (2) Konkurransetilsynet viser videre til Vipps Holding AS («Vipps Holding»)⁴ sitt svar til varselet 4. april 2024, samt øvrig skriftlig korrespondanse og annen kontakt i anledning saken.
- (3) Konkurransetilsynet har kommet til at foretakssammenslutningen mellom Vipps AS, BankAxept og BankID fortsatt i betydelig grad vil hindre effektiv konkurranse, og at vilkårene fremdeles er nødvendige for å avbøte de konkurransebegrensende virkningene av foretakssammenslutningen.
- (4) Konkurransetilsynet har på denne bakgrunn besluttet at vedtak V2018-18 med vilkår skal fornyes for tre nye år, til og med 27. april 2027, jf. konkurranseloven § 6 annet ledd, jf. konkurranseloven § 16.
- (5) Fornyelsesvedtak skal treffes før virkningstiden for det opprinnelige vedtaket utløper.⁵ Vedtak V2018-18 med vilkår gjelder til og med 27. april 2024. Vedtaket er således truffet rettidig.

¹ V2018-18 – Vipps AS - BankAxept AS/BankID Norge AS - konkurranseloven § 16, jf. § 20 - inngrep mot foretakssammenslutning – vilkår, 27. april 2018 («V2018-18»).

² Lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger.

³ V2021-5 – fornyelse av vedtak V2018-18 - Vipps AS - BankAxept AS - BankID Norge AS - konkurranseloven § 6 annet ledd, jf. § 16, 26. april 2021 («V2021-5»).

⁴ Gjennom en fisjon 19. juli 2022 ble BankID og BankAxept skilt ut fra Vipps AS og etablert som eget selskap BankID BankAxept AS. Vipps Holding AS ble etablert som morselskap med 100 prosent eierskap i henholdsvis Vipps AS og BankID BankAxept AS. Etter Konkurransetilsynets vurdering er Vipps Holding AS nå det primære pliktsubjektet, og alle selskapene i konsernet, herunder datterselskapene BankID BankAxept AS og Vipps Mobilepay AS, er forpliktet til å overholde vedtaket. Se kapittel 3 for nærmere redegjørelse.

⁵ Ot.prp. nr. 6 (2003-2004), side 223.

1 Innledning

1.1 Sakens bakgrunn

(6) Konkurransetilsynet fattet 27. april 2018 vedtak V2018-18 på følgende vilkår:^{6,7}

1. *Newco⁸ 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 prislister.*
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 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.*

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ Foretakssammenslutningen ble gjennomført ved at BankAxept AS og BankID Norge AS ble innfusjonert i Vipps AS. Vipps AS endret deretter navn til VBB AS, for deretter å igjen endre navn tilbake til Vipps AS med virkning fra 22. november 2018.

9. Dette vedtaket gjelder i 3 år med adgang for Konkurransetilsynet til å fornye vedtaksperioden. Dersom det inntreffer endrede omstendigheter kan noen eller samtlige vilkår oppheves eller endres til gunst for Newco før utløp av vedtaksperioden.

- (7) I Konkurransetilsynets vedtak V2021-5 ble vedtak V2018-18 med vilkår fornyet for tre år til og med 27. april 2024.

1.2 Konkurransetilsynets saksbehandling

- (8) Stein Ove Solberg i Arntzen de Beche Advokatfirma AS er oppnevnt som forvalter for gjennomføring av vedtak V2018-18, jf. vedtak V2021-5. Konkurransetilsynet har i perioden fra vedtak V2021-5 mottatt seks rapporter fra forvalter.⁹
- (9) I forbindelse med vurderingen av om vilkårene skal forlenges har Konkurransetilsynet sendt høringsbrev til elleve aktører i markedet. Fem aktører har inngitt hørings svar.¹⁰ Videre sendte tilsynet høringsbrevet til bransjeorganisasjonene Fintech Norway og Finans Norge, som begge besvarte høringen. Høringsbrevet ble også sendt til Vipps Holding. Tilsynet har i tillegg kunngjort høringen på sin hjemmeside og har i den forbindelse mottatt hørings svar fra ytterligere en aktør.¹¹
- (10) Aktørene som har valgt å inngi svar, samt Fintech Norway, er av den oppfatning at vedtaksperioden bør forlenges. Finans Norge har ingen konkret anbefaling. Partene ber om at vilkårene oppheves.¹²
- (11) Konkurransetilsynet sendte 13. mars 2024 varsel til Vipps Holding om fornyelse av vedtak V2018-18 med vilkår for tre nye år. Vipps Holding viser i tilsvaret til de synspunkter og innvendinger som ble oversendt tilsynet i deres hørings svar.¹³ I hørings svaret ber partene om at vedtaket og vilkårene ikke videreføres. Dette begrunnes for det første med at vilkårene i dag fremstår som unødvendige ettersom en eventuell forskjellsbehandling av andre mobile lommebøker til fordel for Vipps¹⁴ uansett kan være omfattet av alminnelige konkurranseregler. Videre peker partene på at BankID og BankAxept ikke lenger er i samme selskap som Vipps, ikke lenger har samme ledergruppe som Vipps og holder til i andre lokaler enn Vipps. Partene peker til slutt på at de gjennom de siste seks årene har vist at de ikke prioriterer Vipps over andre betalingsløsninger. Eksempelvis vises det til annonsert samarbeid med Apple Pay og inngått samarbeid med Aera Payment & Identification AS («Aera»). Vipps Holding har for øvrig ikke ytterligere å tilføye i sakens anledning og tar varselet til etterretning.

2 Rettslig adgang til å fornye tidsbegrensede vedtak fattet med hjemmel i konkurranseloven § 16

- (12) Etter konkurranseloven § 16 første ledd skal Konkurransetilsynet gripe inn mot foretakssammenslutninger «som i betydelig grad vil hindre effektiv konkurranse, særlig som et resultat av at en dominerende stilling skapes eller styrkes». Lovens formål er å fremme konkurranse for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser, jf.

⁹ Forvalterrapporter nr. 6-11.

¹⁰ Horde AS, Neonomics AS, Aera Payment & Identification AS, Coop Norge SA og Visa Europe Services Llc har inngitt hørings svar. Mastercard Payment Services Norway AS og Lendo part of Schibsted AS har ingen kommentarer til høringsbrevet, mens Nordea Bank Abp, Duvi Pensjon AS, ZTL Payment Solution AS og Payex AS ikke har svart på høringsbrevet.

¹¹ Hørings svar fra Two AS 14. februar 2024.

¹² E-post fra BankID BankAxept AS 2. februar 2024.

¹³ E-post fra BankID BankAxept AS 2. februar 2024 og e-post fra Vipps Holding AS 4. april 2024.

¹⁴ Konkurransetilsynet vil i det videre omtale betalingslommeboken og merkevaren Vipps som «Vipps».

konkurranseloven § 1 første ledd. Ved anvendelsen av loven skal det tas «*særlig hensyn til forbrukernes interesser*», jf. konkurranseloven § 1 annet ledd.

- (13) I vedtak V2018-18 fant Konkurransetilsynet at inngrepsvilkåret i konkurranseloven § 16 første ledd og § 16 a første ledd var oppfylt, og fattet vedtak på vilkår, jf. § 16 annet ledd og § 16 a annet ledd.
- (14) Det fremgår av konkurranseloven § 6 første ledd at «*[e]nkeltvedtak etter denne loven skal normalt gjelde for et bestemt tidsrom*». Videre fremgår det at enkeltvedtak normalt ikke skal gjelde mer enn fem år, og aldri i mer enn ti år. Vedtak V2018-18 ble gitt en varighet på tre år. Vedtak V2021-5 ble også gitt en varighet på tre år. Til sammen har vilkårene virket i seks år ved utløp av vedtak V2021-5.
- (15) Det følger av konkurranseloven § 6 annet ledd at regelen i første ledd om varighet ikke er til hinder for at enkeltvedtak kan fornyes. I forarbeidene til konkurranseloven heter det: «*Ved fornyelse av vedtak som gjelder vilkår satt i forbindelse med inngrep overfor foretakssammenslutninger, kan saksbehandlingsfristene som gjelder etter §§ 18 og 20 ikke ha betydning for adgangen til å treffe vedtak om fornyelse.*»¹⁵
- (16) Videre har Fornyings- og administrasjons- og kirkedepartementet i vedtak 11. april 2011 forutsatt at vilkår fattet med hjemmel i konkurranseloven § 16 kan fornyes i medhold av konkurranseloven § 6 annet ledd.¹⁶ Fornyelsesvedtak skal treffes før virkningstiden for det opprinnelige vedtaket utløper.¹⁷
- (17) Det fremgår av konkurranselovens forarbeider at dersom markedssituasjonen ikke har endret seg i særlig grad fra vedtakstidspunktet, vil kravet til det nye vedtakets begrunnelse være lempeligere enn det som ellers gjelder for vedtak. Begrunnelsen for vedtaket vil da i det vesentlige følge av det opprinnelige vedtaket.¹⁸
- (18) Det følger likevel 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 en foretakssammenslutning. I vedtak V2018-18 fant tilsynet etter en konkret vurdering at vilkårene foreslått av partene ville avbøte de konkurransebegrensende virkningene av foretakssammenslutningen, og at vedtaket ikke gikk lenger enn det som måtte anses nødvendig for å avhjelpe de skadelige virkningene av foretakssammenslutningen.
- (19) Vurderingstemaet ved utløp av de tidsbegrensede vilkårene er dermed om vilkårene fremdeles må anses nødvendige for å avbøte de konkurransebegrensende virkningene av foretakssammenslutningen mellom Vipps AS, BankAxept og BankID.

3 Selskapsmessige endringer i vedtaksperioden

- (20) BankID og BankAxept fusjonerte fra Vipps AS 19. juli 2022, og Vipps Holding ble etablert som morselskap med 100 prosent eierskap i henholdsvis BankID BankAxept AS («BankID BankAxept») og Vipps AS.¹⁹ Deretter fusjonerte Vipps AS med Mobilepay A/S 21. oktober 2022. Det nye fusjonerte selskapet, Vipps Mobilepay AS («Vipps Mobilepay»), eies i dag av Vipps Holding (ca. 72,2 prosent) og Danske Bank (ca. 27,8 prosent).²⁰

¹⁵ Ot.prp. nr. 6 (2003-2004), side 223.

¹⁶ Avgjørelse fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet 11. april 2011 "Anmodning om å forlenge Prior Norge BA's (Nortura SA) plikt til å levere egg til Eggprodukter AS", punkt 8.2.

¹⁷ Ot.prp. nr. 6 (2003-2004), side 223.

¹⁸ Ot.prp. nr. 6 (2003-2004), side 223.

¹⁹ E-post fra Vipps AS 23. august 2022.

²⁰ Rapport nr. 9 fra forvalter, side 3.

- (21) De selskapsmessige endringene i Vipps-konsernet har reist spørsmål om hvorvidt det er BankID BankAxept, Vipps Mobilepay eller Vipps Holding som er forpliktet av vedtak V2018-18 og vedtak V2021-5.²¹
- (22) Vilkårene i vedtak V2018-18 retter seg mot Newco. I vedtakets fotnote 437 er det presisert at «*[m]ed 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*».
- (23) Det er derfor Konkurransetilsynets vurdering at Vipps Holding er det primære pliktsubjektet for overholdelse av vedtak V2018-18 og vedtak V2021-5 etter de selskapsmessige endringene. Øvrige selskaper i konsernet, herunder datterselskapene BankID BankAxept og Vipps Mobilepay, er også forpliktet til å overholde vedtak V2018-18 og vedtak V2021-5.
- (24) BankID BankAxept opplyser at deres virksomhet er organisert separat fra betalingslommeboken Vipps, og at de ikke lenger er i samme selskap, selv om de to selskapene vurderes som samme økonomiske enhet i konkurranserettslig forstand.²² BankID BankAxept anfører at «*[d]et er en stor forskjell på dagens situasjon med separate selskaper i forskjellige lokaler, enn det som var intensjonen (og realiteten) da vedtaket ble truffet, dvs. et fusjonert selskap med felles ledergruppe mv. i samme lokale. Som individuelt selskap har BankID BankAxept AS ikke insentiver til å forskjellsbehandle noen til fordel for Vipps*».²³
- (25) Konkurransetilsynet viser til at de selskapsmessige endringene, der Vipps Holding nå er morselskapet og Vipps Mobilepay og BankID BankAxept er datterselskaper, innebærer at eierbankene²⁴, gjennom sitt eierskap i Vipps Holding, fremdeles har kontrollerende eierskap i datterselskapene Vipps Mobilepay og BankID BankAxept. Det er tilsynets vurdering at dagens eierstruktur ikke har endret eierbankenes insentiver til å utestenge konkurrenter av Vipps Mobilepay fra innsatsfaktorene BankID og BankAxept, og heller ikke endrer eierbankenes insentiver til å utestenge konkurrenter gjennom koblingssalg av Vipps og BankAxept.

4 Konkurransanalyse

4.1 Innledning

- (26) 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.
- (27) Foretakssammenslutninger mellom aktører i ulike ledd av verdikjeden kan hindre effektiv konkurranse ved at det oppstår ikke-koordinerte virkninger og/eller koordinerte virkninger.²⁵
- (28) Ikke-koordinerte virkninger kan oppstå ved at ikke-horisontale foretakssammenslutninger medfører utestenging. Gjennom dette vil det fusjonerte foretaket kunne oppnå økt markedsmakt.
- (29) En vertikal foretakssammenslutning vil kunne føre til utestenging når faktiske eller potensielle konkurrenters tilgang til innsatsfaktorer eller markeder blir begrenset eller eliminert som følge

²¹ I e-post fra Vipps AS 23. august 2022 fremgår det at BankID BankAxept AS er av den oppfatning at vedtaket forplikter BankID BankAxept AS, og ikke Vipps Holding AS. Konkurransetilsynet svarte i e-post 20. september 2022 at tilsynet ikke var enige i denne tolkningen av vilkårene, og at det er Vipps Holding AS som er det primære pliktsubjektet etter fisjonen.

²² E-post fra BankID BankAxept AS 2. februar 2024.

²³ E-post fra BankID BankAxept AS 2. februar 2024.

²⁴ Vipps Holding AS eies av en rekke banker som opererer i Norge. Se proff.no for komplett aksjonærliste.

²⁵ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07), avsnitt 17.

av foretakssammenslutningen, og således begrenser disse selskapenes mulighet og/eller insentiv til å konkurrere.²⁶ Slik utestenging kan også begrense potensiell etablering eller ekspansjon, og kan innebære at konkurrenter forsvinner fra markedet.²⁷ 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 forbrukerne²⁸, gi dårligere service, lavere kvalitet eller redusert innovasjon.²⁹

- (30) I Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger fremgår det at 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.
- (31) Gjennom utestenging i form av 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.
- (32) 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.

4.2 Konkurransesituasjonen i 2018

- (33) I vedtak V2018-18 kom Konkurransetilsynet etter en samlet vurdering til at den vertikale foretakssammenslutningen mellom Vipps AS, BankAxept og BankID ville medføre konkurransebegrensende ikke-koordinerte virkninger i markedet for betalingsløsninger i Norge som følge av innsatsfaktorutestengelse fra BankID og BankAxept, samt koblingssalg av Vipps og BankAxept.³⁰
- (34) Konkurransetilsynet fant i vedtak V2018-18 kapittel 7.2 at betalingssystemet BankAxept utgjorde en viktig innsatsfaktor for betalingsløsninger, og at Vipps AS etter oppkjøpet ville ha markedsrett i markedet for betalingssystemer. Basert på dette konkluderte tilsynet med at Vipps AS etter oppkjøpet ville ha både mulighet og insentiv til å hindre konkurrenter i å få tilgang til BankAxept.
- (35) Konkurransetilsynet vurderte at å hindre adgang til BankAxept, ville bety økte etableringshindringer i markedet for betalingsløsninger der etableringshindringene allerede var høye. Dette kunne etter tilsynets oppfatning føre til at potensielle konkurrenter av Vipps AS ikke etablerte seg i markedet eller ble mindre effektive konkurrenter av Vipps AS. Virkningen av dette ville være at Vipps AS kunne øke prisen overfor brukerstedene og/eller sluttbrukerne, tilby dårligere service, lavere kvalitet eller redusere innovasjonsgraden.³¹

²⁶ 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.

²⁷ Kommisjonens retningslinjer for ikke-horisontale foretakssammenslutninger (2008/C 265/07), avsnitt 29. Se også sak M.8124 *Microsoft/LinkedIn*, avsnitt 182 flg.

²⁸ 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.

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

³⁰ V2018-18, avsnitt 321, 432, 478 og 479.

³¹ V2018-18, avsnitt 312

- (36) Konkurransetilsynet la videre i vedtak V2018-18 kapittel 7.3 til grunn at også BankID utgjorde en viktig innsatsfaktor i markedet for betalingsløsninger, da tilbydere av betalingsløsninger er pålagt å sikre at brukeren identifiserer seg med en ID-løsning på sikkerhetsnivå 4 ved etablering av kundeforholdet. Videre la tilsynet til grunn at Vipps AS etter oppkjøpet ville ha markedsmakt i markedet for ID- og signaturtjenester.
- (37) Konkurransetilsynet kom til at Vipps AS etter oppkjøpet både hadde mulighet og insentiv til å hindre konkurrenter i å få tilgang til BankID,³² og at en slik innsatsfaktorutestengelse kunne føre til økte omkostninger for Vipps AS' konkurrenter, som igjen kunne føre til økte priser for forbrukerne.³³
- (38) Videre fant Konkurransetilsynet at hindret tilgang til BankID etter foretakssammenslutningen ville øke etableringshindringene i markedet for betalingsløsninger der etableringshindringene allerede var høye. Færre eller mindre effektive konkurrenter i markedet ville etter tilsynets oppfatning medføre at partene kunne øke prisen for bruk av Vipps, samt tilby dårligere service, lavere kvalitet eller redusere innovasjonsgraden.³⁴
- (39) Partene anførte at den fremtidige innføringen av EUs reviderte betalingstjenestedirektiv (PSD2) ville bidra til å redusere etableringshindringene i markedet for betalingssystemer.³⁵ Konkurrentene til BankAxept ga, på sin side, uttrykk for at det var usikkerhet knyttet til både når PSD2 ville bli innført og virkningene av direktivet, samt at etableringshindringene uansett ville være betydelige.³⁶
- (40) I Konkurransetilsynets vurdering av etableringshindringer i vedtak V2018-18 ble det vist til at en fremtidig innføring av PSD2 kunne føre til høyere etterspørsel etter ID- og signaturtjenester, hvilket igjen kunne gjøre det mer attraktivt for andre aktører å etablere seg eller ekspandere. Tilsynet la imidlertid til grunn at det var usikkert både når PSD2 ville bli innført i Norge og hvilke virkninger dette ville få.³⁷
- (41) I vedtak V2018-18 la Konkurransetilsynet også til grunn at Vipps AS, som følge av foretakssammenslutningen, ville få mulighet og insentiv til å stenge ute andre aktører gjennom koblingssalg av BankAxept og Vipps, jf. vedtakets punkt 7.4. Tilsynet la i vurderingen til grunn at betalingssystemer generelt, og BankAxept spesielt, var særlig viktige produkter for kundene, at det var få relevante alternativer til BankAxept i markedet, og at produktene var komplementære.

4.3 Konkurransesituasjonen i 2024

- (42) Det er Konkurransetilsynets vurdering at det ikke har skjedd vesentlige endringer etter vedtak V2018-18 som påvirker markedsavgrensningene som ble lagt til grunn i vedtaket. Tilsynet legger derfor til grunn at de tre relevante markedene i saken fremdeles er i) markedet for betalingsløsninger, ii) markedet for betalingssystemer og iii) markedet for ID- og signaturtjenester, og at disse markedene fremdeles er nasjonale i utstrekning. Tilsynet legger derfor til grunn tilsvarende markedsavgrensning som i vedtakets kapittel 5.

4.3.1 Markedet for betalingsløsninger

- (43) Konkurransetilsynet viser til at det har skjedd enkelte endringer i markedet for betalingsløsninger siden vedtak V2018-18. De sentrale endringene er ikrafttredelsen av PSD2

³² V2018-18, avsnitt 380 og 401

³³ V2018-18, kapittel 7.3.3.1

³⁴ V2018-18, avsnitt 423

³⁵ V2018-18, avsnitt 239.

³⁶ V2018-18, avsnitt 240.

³⁷ V2018-18, avsnitt 358-361.

1. april 2019, samt vekst i netthandel og kontaktløs betaling i butikk med mobil, klokke eller armbånd.³⁸
- (44) Siden vedtak V2018-18 har betaling i butikk med mobil, klokke eller armbånd blitt mer utbredt.³⁹ Slike løsninger kan være mobilbetalingsløsninger som bruker kortinfrastrukturen og kommuniserer kontaktløst mot terminalen ved bruk av NFC⁴⁰ eller QR-kode⁴¹. Eksempler på slike terminalbaserte løsninger som bruker NFC, er Apple Pay, Google Pay og Samsung Pay. I tillegg kan disse mobilbetalingsløsningene være nettbaserte betalingsløsninger der kommunikasjonen ikke går gjennom terminalen, men ved bruk av internett.⁴² Ett eksempel på en slik nettbasert betalingsløsning er Coopay, som er en betalingsapp som bruker QR-kode. Også Vipps tilbyr nettbaserte betalingsløsninger ved bruk av QR-kode.⁴³ Ifølge Norges Bank er imidlertid Vipps fremdeles den klart største aktøren i markedet for betalingsløsninger, og andre aktører, hver for seg og samlet, er fremdeles vesentlig mindre enn Vipps i Norge.⁴⁴
- (45) Fintech Norway, Horde, Aera og Neonomics AS («Neonomics») viser til en rekke utfordringer ved både bruk og implementering av bankenes programmeringsgrensesnitt («API»⁴⁵).⁴⁶ Neonomics peker på at dette fortsatt er et område under utvikling, og selv om API-ene inneholder grunnleggende funksjonalitet for betalinger, er det mye av funksjonaliteten for betalingskort som ikke er del av API-ene, som for eksempel reservasjons- og refusjonsmulighet.⁴⁷ Neonomics hevder av den grunn at nye aktører som ønsker å etablere seg, må vurdere å slutte seg til de etablerte løsningene og tilby kortbaserte betalinger i sine løsninger for å oppnå nødvendig funksjonalitet og konkurrere i markedet for betalingsløsninger.⁴⁸
- (46) Det er Konkurransetilsynets vurdering at selv om det har skjedd utvikling i årene etter 2018, blant annet med etablering av konkurrerende betalingsløsninger som Apple Pay og Google Pay, er det ingen holdepunkter for at PSD2 har medført vesentlige strukturelle endringer i det relevante markedet i form av reduserte etableringshindringer og tilvekst av nye betalingsløsninger i direkte konkurranse med Vipps. Det vises i den forbindelse til at Neonomics, Horde og Fintech Norway oppgir at det i dag er svært krevende for nye aktører å etablere seg innenfor kortbaserte tjenester og API-baserte tjenester, blant annet på grunn av den sterke posisjonen de etablerte aktørene har i dag, både i form av etablerte sluttbrukere og avtaleverket mellom de etablerte aktørene.⁴⁹

³⁸ Norges Bank Memo, Kunderetta betalingsformidling 2022, Nr. 1 2023, side 10.

³⁹ Norges Bank Memo, Kunderetta betalingsformidling 2022, Nr. 1 2023, side 8.

⁴⁰ 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 radiosenter som kommuniserer med betalingsterminalen, jf. vedtak V2018-18, fotnote 21 med videre henvisning til meldingen side 12.

⁴¹ Quick response-kode.

⁴² Norges Bank Memo, Kunderetta betalingsformidling 2022, Nr. 1 2023, side 8.

⁴³ Norges Bank Memo, Kunderetta betalingsformidling 2022, Nr. 1 2023, side 8. Se også Vipps' hjemmesider: [Vipps | Enklere Vipps-betaling med QR](#) (hentet 6. mars 2024).

⁴⁴ Norges Bank Memo, Kunderetta betalingsformidling 2022, Nr. 1 2023, kapittel 2.

⁴⁵ Application Programming Interface.

⁴⁶ Høringssvar fra Fintech Norway av 6. februar 2024, side 5; høringssvar fra Horde AS av 8. februar 2024, side 2; høringssvar fra Aera Payment & Identification AS av 2. februar 2024, side 2-3; høringssvar fra Neonomics AS av 2. februar 2024, side 3.

⁴⁷ Høringssvar fra Neonomics AS av 2. februar 2024, side 3.

⁴⁸ Høringssvar fra Neonomics AS av 2. februar 2024, side 3.

⁴⁹ Høringssvar fra Neonomics AS av 2. februar 2024, side 2; høringssvar fra Horde AS av 8. februar 2024, side 1; høringssvar fra Fintech Norway av 6. februar 2024, side 2, 3 og 5

4.3.2 Markedet for betalingssystemer

- (47) Konkurransetilsynet viser til at det har skjedd enkelte endringer i markedet for betalingssystemer siden vedtak V2018-18, blant annet at det har vært en teknologisk utvikling fra kort til andre betalingssystemer, og fra forsinkede betalinger til sanntidstransaksjoner.⁵⁰ Fintech Norway og Horde AS («Horde») oppgir at det har vært en vesentlig utvikling innenfor konto-til-konto-betalinger etter innføringen av PSD2 1. april 2019.⁵¹ Fintech Norway utdyper at erfaringene fra PSD2 tilsier at det er rimelig å forvente en fremvekst av nye innovative konsepter fremover som ikke eksisterer i dag.⁵²
- (48) BankAxept sin markedsandel i Norge målt i alle betalingstransaksjoner⁵³ har vært fallende i perioden siden vedtak V2018-18, hvor det ble vist til at BankAxept hadde en markedsandel på 56 prosent i 2016.⁵⁴ I 2019 falt BankAxept sin markedsandel til 49 prosent,⁵⁵ i 2020 til 48,6 prosent,⁵⁶ og i 2021 til 46,8 prosent.⁵⁷ I 2022 stod internasjonale betalingskortsystemer for 32 prosent av alle betalingstransaksjoner, giro-betalinger stod for 24 prosent og straksbetalinger for 6,8 prosent.⁵⁸ Tilsynet finner likevel at BankAxept er det største betalingssystemet i Norge med 43 prosent av alle betalingstransaksjoner i 2022.⁵⁹
- (49) Videre viser Konkurransetilsynet til at BankAxept fortsatt er det mest benyttede betalingskortsystemet i Norge, men at også denne andelen er fallende. I vedtak V2018-18 la tilsynet til grunn at BankAxept sin markedsandel basert på antall transaksjoner med betalingskort var 73,3 prosent i 2016.⁶⁰ Denne andelen falt til 65 prosent i 2019⁶¹ og til 57 prosent i 2022.⁶² Tilsvarende har internasjonale betalingskortsystemer, i hovedsak Visa og Mastercard, sin markedsandel innen betalingskorttransaksjoner økt, fra 26,4 prosent i 2016⁶³ til 43 prosent i 2022.⁶⁴
- (50) Årsaken til at BankAxept sin markedsandel har falt fra 2016 til 2022, skyldes blant annet sterk vekst i netthandel, kraftig vekst i utenlandsreiser, og økt bruk av mobilbetalingsløsninger for kjøp i fysiske butikker, hvor BankAxept per i dag ikke kan benyttes.⁶⁵ BankAxept sin andel av alle betalinger i fysiske butikker i Norge (POS) har imidlertid holdt seg mer stabil siden vedtak V2018-18, og var i 2022 på om lag 75 prosent.⁶⁶
- (51) Konkurransetilsynet er kjent med at det planlegges to nye lanseringer av BankAxept i 2024.⁶⁷ I mai 2024 planlegges lansering av et prosjekt for betaling med digitale BankAxept-kort i

⁵⁰ Høringssvar fra Fintech Norway av 6. februar 2024; høringssvar fra Aera Payment & Identification AS 2. februar 2024.

⁵¹ Høringssvar fra Fintech Norway av 6. februar 2024, side 3; høringssvar fra Horde AS av 8. februar 2024, side 2

⁵² Høringssvar fra Fintech Norway av 6. februar 2024, side 5.

⁵³ Med alle betalingstransaksjoner menes alle kort- og girobetalinger. Kortbetalinger er betalinger med kortsystemer som BankAxept, Visa og Mastercard, som kan gjøres fysisk eller kontaktløst med for eksempel et betalingskort eller en mobiltelefon i en betalingsterminal, eller på nettet. Girobetalinger er overføringer mellom bankkontoer, for eksempel nettbankbetalinger, avtalegiro-betalinger eller straksbetalinger.

⁵⁴ V2018-18, avsnitt 219, jf. Norges Bank Memo, Kunderetta betalingsformidling 2016, Nr. 2 2017, side 5.

⁵⁵ Norges Bank Memo, Kunderetta betalingsformidling 2019, Nr. 1 2020.

⁵⁶ Norges Bank Memo, Kunderetta betalingsformidling 2020, Nr. 2 2021.

⁵⁷ Norges Bank Memo, Kunderetta betalingsformidling 2021, Nr. 2 2022.

⁵⁸ Norges Bank Memo, Kunderetta betalingsformidling 2022, Nr. 1 2023.

⁵⁹ Norges Bank Memo, Kunderetta betalingsformidling 2022, Nr. 1 2023.

⁶⁰ V2018-18, avsnitt 223, jf. Norges Bank Memo, Kunderetta betalingsformidling 2016, Nr. 2 2017, side 10.

⁶¹ Norges Bank Memo, Kunderetta betalingsformidling 2019, Nr. 1 2020, side 10

⁶² Norges Bank Memo, Kunderetta betalingsformidling 2022, Nr. 1 2023, side 10

⁶³ Norges Bank Memo, Kunderetta betalingsformidling 2016, Nr. 2 2017, side 10.

⁶⁴ Norges Bank Memo, Kunderetta betalingsformidling 2022, Nr. 1 2023, side 10.

⁶⁵ Norges Bank Memo, Kunderetta betalingsformidling 2022, Nr. 1 2023, side 10.

⁶⁶ Norges Bank Memo, Kunderetta betalingsformidling 2022, Nr. 1 2023, side 29-30.

⁶⁷ E-post fra Vipps Holding AS til forvalter 29. januar 2024.

digitale lommebøker med NFC.⁶⁸ Dette innebærer blant annet at BankAxept vil bli tilgjengelig for tæpping i butikk, i første omgang med Apple Pay i prosjektet «BankAxept i Apple Pay».⁶⁹ Videre planlegges lansering av BankAxept eBetaling sent i 2024. Løsningen utvikles for in-app-betaling til leverandører av mobilbaserte lommebøker uten NFC. BankAxept eBetaling vil i første omgang bli tilgjengelig i Aeras mobilbøker.⁷⁰ Disse lanseringene vil gjøre BankAxept tilgjengelig for bruk i mobilbetalingsløsninger for kjøp i fysiske butikker. Selv om BankAxept sin markedsandel har vært fallende som følge av økt bruk av mobilbetalingsløsninger, er det tilsynets vurdering at BankAxept sine planlagte lanseringer, isolert sett gjør det sannsynlig at antall betalingskorttransaksjoner med BankAxept vil øke de neste tre årene. Hvordan dette vil påvirke BankAxept sine markedsandeler samlet sett, er usikkert.

- (52) Det er Konkurransetilsynets vurdering at BankAxept fremdeles er den klart største tilbyderen av betalingskortsystemer i Norge med en markedsandel på 57 prosent. Som nevnt over er det tilsynets vurdering at det er sannsynlig at de planlagte lanseringene i 2024 vil øke antallet betalingskorttransaksjoner med BankAxept de neste tre årene. Videre er det tilsynets vurdering at BankAxept sin andel av betalinger i fysiske butikker i Norge (POS) på om lag 75 prosent, fremdeles gir en sterk indikasjon på at de internasjonale betalingssystemene ikke utøver et betydelig konkurransepress på BankAxept innenfor POS-segmentet.
- (53) Det er Konkurransetilsynets vurdering at selv om det har skjedd en teknologisk utvikling i årene etter 2018, blant annet innen straksbetaling for konto-til-konto-overføringer, er det ingen holdepunkter for at dette har medført vesentlige strukturelle endringer i det relevante markedet. Tilsynet viser videre til at informasjon fra høringsrunden tilsier at BankAxept fremdeles er og fortsatt vil være en viktig innsatsfaktor for aktører som ønsker å etablere seg som en betalingsløsning i Norge.⁷¹ BankAxept opplyser også at de er rimeligere enn internasjonale tilbydere av betalingssystemer.⁷² Tilsynet er således av den oppfatning at tilgang til BankAxept fremdeles er nødvendig for aktører som ønsker å etablere seg som en betalingsløsning i Norge, og at BankAxept fortsatt er det viktigste betalingssystemet i Norge.

4.3.3 Koblingssalg av Vipps og BankAxept

- (54) Konkurransetilsynet er av den oppfatning at koblingssalg av Vipps og BankAxept fremdeles kan føre til økte etableringshindringer for potensielle konkurrenter til Vipps. Tilsynet vurderer at det heller ikke har skjedd vesentlige endringer av øvrige relevante forhold for vurderingen av Vipps Holding sine muligheter og insentiver til å utestenge konkurrenter gjennom koblingssalg av Vipps og BankAxept siden 2018. Basert på det ovennevnte er det tilsynets vurdering at det ikke har oppstått endringer i markedet som tilsier at Vipps Holding ikke lenger har mulighet og insentiv til å utestenge konkurrenter av Vipps gjennom koblingssalg av Vipps og BankAxept.

4.3.4 Markedet for ID- og signatortjenester

- (55) I markedet for ID- og signatortjenester ble det i vedtak V2018-18 lagt til grunn at, av 114 millioner innlogginger på ID-porten i 2017, stod BankID for 83,5 prosent, MinID for 14,2

⁶⁸ 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 radiosenter som kommuniserer med betalingsterminalen, jf. vedtak V2018-18 fotnote 21 med videre henvisning til meldingen side 12.

⁶⁹ E-post fra Vipps Holding AS til forvalter 29. januar 2024.

⁷⁰ E-post fra Vipps Holding AS til forvalter 29. januar 2024.

⁷¹ Høringssvar fra Fintech Norway av 6. februar 2024, side 2; høringssvar fra Horde AS av 8. februar 2024, side 1-2; høringssvar fra Neonomics AS av 2. februar 2024, side 3; høringssvar fra Aera Payment & Identification AS av 2. februar 2024, side 1-2; og høringssvar fra Visa Europe Services Llc av 26. januar 2024, side 1.

⁷² Se BankAxept sine hjemmesider: <https://bankaxept.no/> (hentet 15. februar 2024).

prosent, Buypass for 2,3 prosent og Commfides for 0,01 prosent.⁷³ Til sammenligning opplyser ID-porten at av 297 millioner innlogginger i 2023, stod BankID for 94,02 prosent, MinID for 4,22 prosent og Buypass for 1,71 prosent.⁷⁴ Det er Konkurransetilsynets vurdering at BankIDs stigende markedsandeler tilsier at det ikke har skjedd vesentlige endringer i markedet for ID- og signaturtjenester etter vedtak V2018-18.

- (56) Staten har siden 2008 basert seg på en strategi for elektronisk identifikasjon («eID») som går ut på å benytte markedsløsninger for innlogging og tilgang til digitale offentlige tjenester.⁷⁵ Kommunal- og distriktsdepartementet publiserte 24. april 2023 en ny nasjonal strategi for eID i offentlig sektor som «bygger videre på dagens strategi hvor markedsløsninger for eID i hovedsak benyttes», men der det offentlige blant annet skal ha økt ansvar for kjerneinfrastrukturen for utstedelse av eID og for samordning mellom sektorene relatert til eID.⁷⁶ Den nye nasjonale strategien for eID i offentlig sektor har blant annet bakgrunn i at det Europeiske regelverket for eID («eIDAS») har vært under en pågående revisjon, som legger premisser for norsk regulering om bruk av eID i offentlig sektor.⁷⁷
- (57) Revisjonen av eIDAS innebærer blant annet et krav om «*offentlig ansvar for utstedelse av eID på sikkerhetsnivå høyt som en del av en digital lommebok*».⁷⁸ I dag er det bare de private aktørene BankID, Buypass og Comfides som tilbyr eID på sikkerhetsnivå høyt.⁷⁹ I den nye nasjonale strategien for eID i offentlig sektor fremgår det imidlertid at MinID skal videreutvikles og moderniseres for å ivareta økt krav til sikkerhet.⁸⁰ I strategien pekes det på at en slik modernisering kan være viktig for å kunne utvikle en offentlig eID-løsning på sikkerhetsnivå høyt, dersom dette skulle bli aktuelt.⁸¹ Departementet bemerker i strategien at offentlig eID på sikkerhetsnivå høyt både kan være et supplement til de markedsbaserte løsningene for eID, og et alternativ til den gruppen av brukere som ikke allerede har eID på høyt sikkerhetsnivå.⁸² I handlingsplanen for eID-strategien fra 22. februar 2024 er det imidlertid lagt opp til at det på kort sikt vil være aktuelt å inngå et tettere samarbeid med markedsaktørene for å øke utbredelsen av eID på sikkerhetsnivå høyt.⁸³ I tidsrommet 2023-2025 legges det opp til gjennomføring av en konseptvalgutredning og løsningsvalg for pilotering av digital lommebok, mens det fra 2026-2027 vil vurderes utbredelse av en offentlig utstedt eID på sikkerhetsnivå høyt blant brukergruppene som ikke har dette i dag.⁸⁴
- (58) Det er Konkurransetilsynets vurdering at verken den nasjonale strategien for eID i offentlig sektor eller handlingsplanen for eID-strategien i vesentlig grad vil endre viktigheten av tilgang til BankID på kort sikt. Dette underbygges av at det i handlingsplanen for eID-strategien er

⁷³ V2018-18, avsnitt 328.

⁷⁴ Samarbeidsportalen, ID-porten 2023, Statistikk og Nøkkeltall – året som gikk; [ID-porten 2023 | Samarbeidsportalen \(digdir.no\)](#) (hentet 16. februar 2024).

⁷⁵ Dagens markedsbaserte eID-løsninger for innlogging og tilgang til digitale offentlige tjenester er BankID, Buypass og Commfides. I de fleste tilfeller kan brukeren også velge den offentlige eID-løsningen MinID, se Kommunal- og distriktsdepartementet, [Nasjonal strategi for eID i offentlig sektor \(regjeringen.no\)](#), side 9.

⁷⁶ Kommunal- og distriktsdepartementet, [Nasjonal strategi for eID i offentlig sektor \(regjeringen.no\)](#), side 6.

⁷⁷ Kommunal- og distriktsdepartementet, [Nasjonal strategi for eID i offentlig sektor \(regjeringen.no\)](#), side 13.

⁷⁸ Digdir.no "Handlingsplan for nasjonal strategi for eID i offentlig sektor", [Mål 1: Alle relevante brukergrupper skal enkelt kunne skaffe seg en eID på det sikkerhetsnivået de har behov for | Digdir](#) (hentet 8. mars 2024).

⁷⁹ Kommunal- og distriktsdepartementet, [Nasjonal strategi for eID i offentlig sektor \(regjeringen.no\)](#), side 16.

⁸⁰ Kommunal- og distriktsdepartementet, [Nasjonal strategi for eID i offentlig sektor \(regjeringen.no\)](#), side 25.

⁸¹ Kommunal- og distriktsdepartementet, [Nasjonal strategi for eID i offentlig sektor \(regjeringen.no\)](#), side 25.

⁸² Kommunal- og distriktsdepartementet, [Nasjonal strategi for eID i offentlig sektor \(regjeringen.no\)](#), side 26.

⁸³ Digdir.no, "Handlingsplan for nasjonal strategi for eID i offentlig sektor", [Mål 1: Alle relevante brukergrupper skal enkelt kunne skaffe seg en eID på det sikkerhetsnivået de har behov for | Digdir](#) (hentet 8. mars 2024).

⁸⁴ Digdir.no, "Handlingsplan for nasjonal strategi for eID i offentlig sektor", [Mål 1: Alle relevante brukergrupper skal enkelt kunne skaffe seg en eID på det sikkerhetsnivået de har behov for | Digdir](#) (hentet 8. mars 2024).

lagt opp til at det på kort sikt skal inngås et tettere samarbeid med markedsaktørene for å stimulere til økt utbredelse av eID.

- (59) Konkurransetilsynet viser videre til at høringsrunden bekrefter at BankID fremdeles er en viktig innsatsfaktor i markedet for betalingsløsninger.⁸⁵ Visa oppgir at «*BankID remains the predominant means of authenticating a cardholder in Norway, as required under PSD2 and Strong Customer Authentication (SCA). Authentication requirements are expected to remain under PSD3/PSR. Restricted access or barriers to BankID could therefore seriously limit competition*».⁸⁶ Tilsvarende oppgir Fintech Norway og Horde at BankID er hovedløsningen for autorisasjon av digitale betalinger. Neonomics oppgir at BankID i praksis er den eneste løsningen for autorisasjon av digitale betalinger.⁸⁷
- (60) På denne bakgrunn er det Konkurransetilsynets vurdering at BankID er og fortsatt vil være en viktig innsatsfaktor i markedet for betalingsløsninger, og at viktigheten av tilgang til BankID er like sterk i dag som på tidspunktet for vedtak V2018-18. Dette underbygges også av at implementeringen av PSD2 og eIDAS ikke har ført til at det per i dag er etablert alternative SCA-løsninger til BankID.

4.4 Konklusjon

- (61) Selv om det har funnet sted enkelte endringer i markedene de siste årene, tilsier Konkurransetilsynets undersøkelser og informasjonen fra tilsynets høringsrunde at BankAxept og BankID er, og fortsatt vil være, viktige innsatsfaktorer i markedet for betalingsløsninger.⁸⁸
- (62) Det er Konkurransetilsynets vurdering at dagens situasjon i de relevante markedene fremdeles tilsier at Vipps Holding både har mulighet og insentiv til å hindre konkurrenter tilgang til innsatsfaktorene BankAxept og BankID, og at virkningene av utestengelsen vil være tilsvarende som på tidspunktet for vedtak V2018-18. Videre er det også tilsynets vurdering at Vipps Holding fremdeles har muligheter og insentiver til å utestenge konkurrenter gjennom koblingssalg av Vipps og BankAxept.
- (63) På bakgrunn av det ovennevnte legger Konkurransetilsynet til grunn at foretakssammenslutningen mellom Vipps AS, BankAxept og BankID fortsatt i betydelig grad vil hindre effektiv konkurranse, og at vilkårene fremdeles er nødvendige for å avbøte de konkurransebegrensende virkningene av foretakssammenslutningen.

5 Forholdsmessighet og vedtak

5.1 Vurdering av forholdsmessighet

- (64) 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. I perioden etter vedtak V2018-18 og ikrafttredelsen av PSD2 1. april 2019 har det skjedd en teknologisk utvikling, blant annet innen konto-til-konto transaksjoner og kontaktløs betaling i butikk med mobil, klokke og armbånd, jf. kapittel 4.3.1 og 4.3.2. Det er likevel tilsynets vurdering at den teknologiske utviklingen foreløpig ikke har endret Vipps Holding sine muligheter og insentiver og til å

⁸⁵ Høringssvar fra Fintech Norway av 6. februar 2024, side 2; høringssvar fra Horde AS av 8. februar 2024, side 1-2; høringssvar fra Neonomics AS av 2. februar 2024, side 3; høringssvar fra Aera Payment & Identification AS av 2. februar 2024, side 1-2 og høringssvar fra Visa Europe Services Llc av 26. januar 2024, side 1.

⁸⁶ Høringssvar fra Visa Europe Services Llc av 26. januar 2024, side 2.

⁸⁷ Høringssvar fra Fintech Norway av 6. februar 2024, side 2; høringssvar fra Horde AS av 8. februar 2024, side 1-2; høringssvar fra Neonomics AS av 2. februar 2024, side 2.

⁸⁸ Høringssvar fra Fintech Norway av 6. februar 2024, side 2; høringssvar fra Horde AS av 8. februar 2024, side 1-2; høringssvar fra Neonomics AS av 2. februar 2024, side 3; høringssvar fra Aera Payment & Identification AS av 2. februar 2024, side 1-2; og høringssvar fra Visa Europe Services Llc av 26. januar 2024, side 1.

stenge andre aktører ute fra markedet gjennom sitt eierskap i BankAxept og BankID, og at det derfor er nødvendig og forholdsmessig å fornye vedtaksperioden. Det er videre tilsynets vurdering at markedssituasjonen og nødvendigheten av vilkårene bør vurderes på nytt innen tre år. På denne bakgrunn er det tilsynets vurdering at en tidsperiode på tre nye år er nødvendig for å avbøte de konkurransebegrensende virkningene av foretakssammenslutningen.

- (65) Det vises for øvrig til vedtak V2018-18 kapittel 9.1 for en nærmere beskrivelse og vurdering av vilkårene. Denne begrunnelsen gjør seg tilsvarende gjeldende i dag. Konkurransetilsynet bemerker for ordens skyld at behovet for en forvalter, i tråd med vedtakets vilkår 8, fortsatt gjør seg gjeldende.
- (66) Konkurransetilsynet har på denne bakgrunn funnet at vedtaket, der vedtak V2018-18 med vilkår fornyes for tre nye år, ikke går lenger enn det som må anses nødvendig for å avhjelpe de konkurransebegrensende virkningene av foretakssammenslutningen. Vedtaket oppfyller således kravet til forholdsmessighet.

5.2 Vedtak

- (67) På denne bakgrunn og med hjemmel i konkurranseloven § 6 annet ledd, jf. konkurranseloven § 16 fatter Konkurransetilsynet følgende vedtak:

Vedtak V2018-18 med vilkår fornyes for tre nye år til og med 27. april 2027. Vedtaket trer i kraft straks.

- (68) Vedtaket kan i henhold til forvaltningsloven § 29 påklages innen 3 uker. En eventuell klage stiles til Konkurranseskjagenemnda, men sendes til Konkurransetilsynet.

Med hilsen

Vegard Aandal Nilsen (e.f.)
fungerende avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent