

Konkurrencerådsafgørelse den 29. august 2018

Tellers kontraktbetingelser



KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby
Tlf.: +45 41 71 50 00
E-mail: kfst@kfst.dk

Journal nr. 18/04589 / SEM, JKK, CBO & AKE

Afgørelsen er udarbejdet af
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Indholdsfortegnelse

1.	RESUMÉ.....	3
2.	AFGØRELSE.....	6
3.	SAGSFREMSTILLING.....	7
3.1	INDLEDNING.....	7
3.2	DE INVOLVEREDE VIRKSOMHEDER.....	8
3.2.1	Nets koncernen.....	8
3.2.2	Andre indløsere af betalingskort.....	9
3.3	MARKEDSBESKRIVELSE.....	10
3.3.1	Centrale aktører.....	11
3.3.2	Betalingskort.....	14
3.3.3	Indløsere af Dankort og internationale betalingskort.....	21
3.3.4	Gebyrstruktur.....	22
3.3.5	Infrastruktur.....	27
3.3.6	Løvgivning og regulering.....	30
3.4	TELLERS ADFÆRD.....	33
3.4.1	Overblik over de relevante kontrakter.....	33
3.4.2	Kontrakttype A.....	38
3.4.3	Kontrakttype B.....	49
3.4.4	Kontrakttype C.....	55
3.4.5	Tellers henvendelse til sine topkunder af 16. december 2015.....	57
4.	MARKEDSUNDERSØGELSE.....	59
5.	TELLERS BEMÆRKNINGER OG HØRINGSSVAR.....	60
5.1	Svar på meddelelse om betænkeligheder.....	60
5.1.1	Markedsafgrænsning og dominans.....	60
5.1.2	Tellers adfærd.....	63
5.2	Høringssvar.....	67
6.	VURDERING.....	73
6.1	MARKEDSAFGRÆNSNING.....	73
6.1.1	Det relevante produktmarked.....	74
6.1.1.1	Tellers synspunkter.....	74
6.1.1.2	Indløsning af internationale betalingskort.....	74
6.1.1.3	Indløsning af internationale betalingskort og Dankort.....	75

6.1.1.4	Indløsning af betalingskort og mobile betalingsløsninger.....	80
6.1.1.5	Indløsning af betalingskort og øvrige betalingsløsninger.....	84
6.1.1.6	Indløsning i fysisk handel og i internethandel.....	89
6.1.1.7	Konklusion - det relevante produktmarked.....	98
6.1.2	Det relevante geografiske marked.....	98
6.1.2.1	Tellers synspunkter.....	98
6.1.2.2	Efterspørgselssubstitution.....	99
6.1.2.3	Udbudssubstitution.....	101
6.1.2.4	Praksis.....	104
6.1.2.5	Konklusion - det relevante geografiske marked.....	106
6.1.3	Konklusion vedrørende markedsafgrænsning.....	106
6.2	SAMHANDELSPÅVIRKNING.....	106
6.3	KONKURRENCELOVENS § 11 OG TEUF ARTIKEL 102.....	107
6.3.1	Virksomhedsbegrebet.....	108
6.3.1.1	Delkonklusion om virksomhedsbegrebet.....	108
6.3.2	Dominerende stilling.....	108
6.3.2.1	Teller/Nets' position på det relevante marked.....	109
6.3.2.2	Delkonklusion om Tellers position på det relevante marked.....	127
6.3.3	Misbrug.....	127
6.3.3.1	Retspraksis vedrørende dominerende virksomheders eksklusivaftaler og loyalitetsskabende rabatter.....	128
6.3.3.2	Kommissionens meddelelse om artikel 82.....	135
6.3.3.3	Tellers eksklusivitetsforpligtelser og/eller eksklusivitetsrabatter.....	138
6.3.4	Konkret egnethedsvurdering.....	156
6.3.4.1	Delkonklusion om egnethedsvurdering.....	165
6.3.5	Objektiv begrundelse.....	165
6.3.5.1	Delkonklusion om objektiv begrundelse.....	167
6.4	SAMLET KONKLUSION.....	167
7.	BILAG	168

1. RESUMÉ

1. Denne sag vedrører, at Teller A/S' (i det følgende "Teller") har anvendt eksklusivitetsrabatter og/eller betingelser om eksklusivitet over for [redacted] kunder i perioden 2012 til 2016.
2. I perioden fra 2012-2016 var Teller et datterselskab i Nets koncernen (Nets A/S). Teller blev herefter i december 2017 fusioneret med koncernselskabet Nets Denmark A/S (i det følgende "Nets") og markedsført som Nets.¹
3. De [redacted] kunder, som Teller har anvendt eksklusivitetsrabatter og/eller betingelser om eksklusivitet over for, var i 2015 blandt Tellers [redacted] største kunder i relation til indløsning af internationale betalingskort. Fokus for sagen er, om Tellers adfærd over for disse kunder udgør et misbrug af dominerende stilling i strid med konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102.
4. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen modtog i 2015 kontrakter for Tellers [redacted] største kunder. Det skete i forbindelse med styrelsens undersøgelse af, om Nets overholdt en række tilsagn, som virksomheden havde afgivet i forbindelse med en konkurrencesag af 28. maj 2014.²
5. Styrelsen blev ved en gennemlæsning af kontrakterne opmærksom på nogle betingelser i en række af kontrakterne, der umiddelbart gav anledning til betænkeligheder. Det er disse kontraktbetingelser, hvorved Tellers kunder forpligtes til at benytte Teller som indløser for alle eller en vis del af kundens transaktioner, som er genstand for undersøgelse i nærværende sag. Styrelsen har derimod ikke taget stilling til, om de øvrige betingelser i de relevante kontrakter er i overensstemmelse med konkurrencereglerne.
6. Styrelsen har i forbindelse med sagen gennemført en markedsundersøgelse blandt centrale aktører i relation til betalingskort, herunder forretninger, indløser og potentielle indløser. Formålet med denne markedsundersøgelse har dels været at afdække, hvordan det relevante marked i sagen skal afgrænses, dels at afdække Tellers position på det pågældende relevante marked.
7. Det relevante marked i sagen er markedet for indløsning af betalingskort samt mobilbetalingsløsninger i den fysiske handel i Danmark. Markedet kan muligvis segmenteres mere snævert, hvormed indløsning af betalingskort og mobilbetalingsløsninger udgør separate markeder. For nærværende sag kan det imidlertid stå åbent, om produktmarkedet skal afgrænses mere snævert, da det ikke har betydning for sagens udfald.
8. Både Teller og Nets var til stede på dette marked i medfør af selskabernes indløsning af henholdsvis internationale betalingskort og Dankortet i den for sagen relevante periode. Styrelsens vurdering af om der forelå en dominerende stilling, er derfor baseret på en vurdering af Tellers og Nets' samlede position på dette marked.

¹ <https://www.nets.eu/dk-da/nyheder/Pages/Teller-og-Kortaccept-bliver-til-Nets.aspx>. I nærværende afgørelse vil datterselskabet imidlertid af fremstillingsmæssige hensyn blive omtalt som "Teller", hvilket var selskabets navn i den for sagen relevante periode fra 2012-2016.

² Konkurrencerådets afgørelse af 28. maj 2014, NETS' adfærd i forbindelse med indløsning af internationale betalingskort.

9. Teller og Nets havde samlet set en markedsandel på minimum [redacted] pct. på markedet for indløsning af betalingskort samt mobilbetalingsløsninger i den fysiske handel i Danmark i den relevante tidsperiode fra 2012 til 2016. Dette marked var præget af ekspansionsbarrierer, betydelige etableringsbarrierer samt en utilstrækkelig købermagt til at opveje Teller/Nets' markedsstyrke. Teller/Nets besad derfor en dominerende stilling i den for sagen relevante tidsperiode.
10. Tellers rabatter og/eller betingelser om eksklusivitet i den omhandlede periode er vurderet efter konkurrencelovens § 11, der forbyder misbrug af en dominerende stilling. Rabatadfærden er tillige vurderet i medfør af TEUF artikel 102, da adfærden var egnet til at påvirke handelen mellem medlemsstater.
11. De [redacted] relevante kontrakter vedrører alle Tellers indløsning af internationale betalingskort, men aftalerne er ikke alle ens.
12. [redacted] af de [redacted] kontrakter indeholder betingelser om, at samtlige transaktioner for alle de kort, der er omfattet af indløsningskontrakten med Teller, skal indløses af Teller som betingelse for, at kunden kan opnå den aftalte pris. Endelig indeholder [redacted] af de [redacted] kontrakter betingelser om, at priserne er betinget af, at Teller indløser en vis del af kundens behov for indløsning af transaktioner eller specifikke kort, som er omfattet af kontrakten med Teller.
13. Disse kontrakter med betingede rabatter vedrører alle indløsning af [redacted]
[redacted]
Rabatterne er dermed betingede af, at kunden dækker en betydelig del af sin efterspørgsel hos Teller. Hertil kommer, at en række aftaler også indeholder betingede rabatter for andre internationale betalingskort.
14. Styrelsen har fundet, at disse [redacted] kontrakter indeholder bestemmelser om eksklusivitetsrabatter, som *de facto* har forpligtet de respektive kunder til at dække hele eller en betydelig del af deres behov i relation til indløsning af internationale betalingskort hos Teller.
15. Af de [redacted] relevante kontrakter i sagen gælder det, at [redacted] indeholder en betingelse om, at alle transaktioner skal indløses af Teller.
16. Styrelsen har fundet, at [redacted] kontrakt indeholder en betingelse om eksklusivitet, som *de jure* har forpligtet kunden til at dække en betydelig del af sit behov i relation til indløsning af internationale betalingskort hos Teller.
17. Det er styrelsens vurdering, at Tellers eksklusivitetsbestemmelser var konkret egnede til at virke afskærmende over for konkurrenter. Styrelsen har i den forbindelse særligt lagt vægt på følgende forhold:
 - Teller/Nets havde i den relevante periode en meget dominerende stilling på det relevante marked, som var præget af ekspansionsbarrierer, betydelige etableringsbarrierer og en utilstrækkelig købermagt til at opveje denne stilling. Der var endvidere betydelig forskel mellem Tellers og konkurrenternes markedsandele.
 - Der er tale om rabatter til en række af Tellers største kunder, og dermed en vigtig gruppe af kunder.
 - Der er for størstedelen af kunderne tale om betydelige rabatter på mere end [redacted] pct. i forhold til Tellers listepreiser.
 - Varigheden af kontrakterne varierer fra [redacted]

- Rabatterne er knyttet til kontraktuelle forpligtelser om, at kunden skal dække, hvad der svarer til hele eller en betydelig del af kundens behov for indløsning hos Teller. Rabatterne var dermed loyalitetsskabende.

- [REDACTED]

Kunderne havde qua de betydelige rabatter stærke incitamenter til at vælge Teller frem for konkurrenterne.

18. Styrelsen finder endelig, at Teller ikke har fremlagt dokumentation for, at der foreligger en objektiv begrundelse for adfærden. Teller har endvidere ikke fremlagt dokumentation for, at der er effektivitetsgevinster forbundet med den pågældende adfærd. Tellers rabatter er kontraktuelt betinget af, at kunderne skal dække hele eller en betydelig del af deres efterspørgsel hos Teller, hvilket ikke kan forsvares med henvisning til, at dette var en forudsætning for at kunne give den enkelte kunde den bedst mulige pris, og at det var sædvanligt, at kunden lod alle sine transaktioner indløse hos den samme indløser. Teller har således ikke dokumenteret, at der foreligger omstændigheder, som kan berettige Tellers eksklusivitetsrabatter.
19. Nets modtog et udkast af afgørelsen i høring den 12. marts 2018. Nets frist for svar blev udsat til i alt den 30. maj 2018. Nets havde mere end 11 uger til at afgive høringssvar. Nets fremsendte den 30. maj 2018 virksomhedens "overordnede bemærkninger" til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens klagepunktsmeddelelse af 12. marts 2018. Nærværende afgørelse er truffet på den baggrund.
20. Det er på den baggrund styrelsens vurdering, at Tellers eksklusivitetsrabatter og/eller bestemmelser om eksklusivitet over for de [REDACTED] kunder i perioden 2012 til i hvert fald 2016 udgjorde et misbrug af dominerende stilling i strid med konkurrencelovens § 11, stk. 1, jf. stk. 3, nr. 1) og TEUF artikel 102, litra a).

2. AFGØRELSE

21. Konkurrencerådet træffer afgørelse om, at:
22. Det meddeles Nets A/S, at Nets A/S har overtrådt forbuddet mod misbrug af dominerende stilling i konkurrencelovens § 11, stk. 1, jf. stk. 3, nr. 1, og TEUF artikel 102, litra a, ved i perioden 2012 til 2016:
 - at have anvendt eksklusivitetsrabatter og/eller bestemmelser om eksklusivitet, der var egnet til at afskærme markedet for indløsning af betalingskort samt mobilbetalingsløsninger i den fysiske handel i Danmark.
23. I medfør af konkurrencelovens § 11, stk. 4, 1. pkt., jf. § 16 og TEUF artikel 102, jf. konkurrencelovens § 16, stk. 1, jf. § 24, påbyder Konkurrencerådet Nets A/S:
 - straks at bringe den i punkt 22 nævnte overtrædelse til ophør, såfremt dette ikke allerede er sket,
 - fremover at afstå fra adfærd, der har samme eller tilsvarende formål eller følge, som beskrevet i punkt 22, og
 - senest 15 hverdage fra Konkurrencerådets afgørelse at indsende dokumentation til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen for, at den i punkt 22 nævnte overtrædelse er bragt til ophør.

3. SAGSFREMSTILLING

3.1 INDLEDNING

24. Denne sag vedrører Tellers kontrakter om indløsning af internationale betalingskort i perioden 2012 til 2016.
25. Brugen af betalingskort er et grundlæggende element for en lang række markeder. I andet halvår af 2016 blev der foretaget ca. 927 mio. betalinger med betalingskort i Danmark med en samlet værdi på ca. 255 mia. kr.³
26. Brugen af *internationale* betalingskort er vokset gennem de seneste år, og et stigende antal forretninger modtager internationale betalingskort. Mens Nets i den relevante periode var eneste indløser af Dankort, var der flere aktører, som indløste internationale betalingskort. Teller indløste imidlertid hovedparten af transaktionerne foretaget med internationale betalingskort i Danmark.
27. I den relevante periode fra 2012-2016 var Teller et datterselskab i Nets koncernen. Teller blev i december 2017 fusioneret med koncernselskabet Nets Denmark A/S og herefter markedsført som Nets.⁴ I nærværende afgørelse vil det tidligere datterselskab Teller imidlertid af fremstillingsmæssige hensyn blive omtalt som "Teller", hvilket var selskabets navn i den for sagen relevante periode.
28. Denne sag handler nærmere om Tellers kontrakter med [redacted] af Tellers [redacted] største kunder om indløsning af internationale betalingskort.
29. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fik Tellers kontrakter i hænde i 2015 i forbindelse med styrelsens undersøgelse af, hvorvidt Nets overholder de afgivne tilsagn fra en konkurrencesag af 28. maj 2014.⁵ Teller fremsendte de gældende kundekontrakter for Tellers [redacted] største kunder som svar på styrelsens anmodning herom.
30. Styrelsen blev ved en gennemlæsning af kontrakterne opmærksom på nogle betingelser i en række af kontrakterne, der umiddelbart gav anledning til betænkeligheder. Disse betingelser kunne medføre eksklusivitet, idet Tellers kunder ved betingelserne blev forpligtet til at dække en væsentlig del af deres efterspørgsel efter indløsning af internationale betalingskorttransaktioner hos Teller. Disse betingelser er derfor genstand for undersøgelse i nærværende sag.
31. Tellers kontrakter vedrører både indløsning af betalingskort i fysisk handel og i internethandel.
32. Nedenfor følger et overblik over afsnittene i sagsfremstillingen:

³ Jf. Nationalbankens Betalingsstatistik, 2. halvår 2016.

⁴ <https://www.nets.eu/dk-da/nyheder/Pages/Teller-og-Kortaccept-bliver-til-Nets.aspx>

⁵ Konkurrencerådets afgørelse af 28. maj 2014, *NETS' adfærd i forbindelse med indløsning af internationale betalingskort*.

- De involverede virksomheder i sagen (afsnit 3.2)
- Fakta om markedet (afsnit 3.3)
- En gennemgang af [redacted] af Tellers kontrakter (afsnit 3.4)

3.2 DE INVOLVEREDE VIRKSOMHEDER

33. I dette afsnit præsenteres de virksomheder, der har direkte relation til denne sag: Nets koncernen, herunder Teller, samt andre indlødere af internationale betalingskort i Danmark, herunder Swedbank, Valitor og Clearhaus.

3.2.1 Nets koncernen

34. Nets koncernen (Nets A/S) blev etableret i 2010 ved en fusion mellem danske PBS og norske Nordito, der ejede betalingstjenesteudbyderen BBS og kortindløsningselskabet Teller. I 2014 købte Advent International, Bain Capital og ATP, Nets koncernen. Nets koncernen (Nets A/S) blev børsnoteret i 2016. Nets blev afnoteret fra børsen i 2018, og i juni 2018 offentliggjorde Nets, at virksomheden fusionerer med virksomheden Concardis Payment Group.
35. PBS blev oprettet i 1984 med henblik på at koordinere pengeinstitutternes initiativer på betalingsområdet. To år senere fusionerede PBS med Pengeinstitutternes Betalingsformidlingscenter, PBC, og Pengeinstitutternes Købe- og Kreditkortaktieselskab, PKK, som var blevet etableret nogle år tidligere for henholdsvis at udvikle og drive pengeinstitutternes betalingssystemer og stå for udviklingen af Dankortet.
36. Nets koncernen er organiseret i datterselskaber i Danmark og Norge. Datterselskaberne ejer igen en række selskaber, som varetager forskellige infrastrukturopgaver inden for betalingstjenesteområdet. For eksempel ejer Nets Denmark A/S selskabet DanID, der står bag NemID og andre sikkerhedsløsninger ved betalinger på internettet. I perioden 2012-2016 var Teller et datterselskab til Nets koncernen. Teller var aktiv i Danmark, Norge og Sverige.
37. Nets koncernens aktiviteter spænder over forskellige forretningsområder. Det gælder blandt andet løsninger til opkrævning og fakturering af betalinger, behandling af kortbetalinger for udstedere og indlødere og indløsning af kortbetalinger for forretninger. Derudover leverer koncernen blandt andet løsninger til elektronisk identifikation og underskrivelse og terminalløsninger til forretninger.
38. Datterselskabet Nets Denmark A/S ejer rettighederne til Dankort og er den eneste indløser af betalinger med kortet. Nets koncernen er endvidere operatør af Sumclearingen på vegne af Finansrådet.⁶ Nets Denmark A/S udbyder også Betalingservice, som er en direkte debiteringsløsning. Nets koncernen er således leverandør af en lang række betalingstjenester og relaterede ydelser i den fælles betalingsinfrastruktur i Danmark.
39. Nets koncernen var i den relevante periode via datterselskabet Teller den største indløser af betalinger med internationale kort i Danmark med hovedkontor i Danmark (Ballerup) og kontorer i Oslo og Stockholm. Nets Holding A/S opkøbte i 2015 Nordea kortindløsningsforretning (Nordea Merchant Acquiring). Fusionen blev gennemført ved, at

⁶ Sumclearingen er det danske system for clearing (beregning af hvor mange penge der skal overflyttes) og afvikling (den faktiske udveksling af beløbene) af detailbetalinger. Systemet ejes af Finansrådet.

Nets Holding A/S købte samtlige aktier i det nyoprettede selskab Kortaccept Nordic AB.⁷ Kortaccept Nordic AB blev organiseret som et datterselskab til Teller. Teller (og Kortaccept Nordic AB) blev i december 2017 fusioneret med Nets Denmark A/S og herefter markedsført som Nets.⁸ I nærværende afgørelse vil datterselskabet imidlertid af fremstillingsmæssige hensyn blive omtalt som "Teller".

40. I Danmark indløste Teller i den relevante periode MasterCard, Visa, JCB, UnionPay og American Express. Samtidig var Teller salgsagent for Dankortet, som indløses af Nets Denmark A/S (i det følgende 'Nets').
41. Teller var i den relevante periode den eneste aktør i Danmark, der indløste både [redacted] [redacted] Teller var endvidere den eneste indløser af American Express i fysisk handel,⁹ mens Teller [redacted]¹¹

3.2.2 Andre indløserne af betalingskort

42. Udover Teller var der in perioden 2012-2016 en række andre indløserne af internationale betalingskort i Danmark. Disse er nærmere beskrevet nedenfor.

3.2.2.1 Swedbank

43. Swedbank Card Services AB (Swedbank) er et svensk selskab. Selskabet er et 100 pct. ejet datterselskab af den svenske bank Swedbank AB.
44. Swedbank er en af nordens største indløserne med en væsentlig markedsandel i Sverige og med aktiviteter i nordiske og baltiske lande. Swedbank begyndte at tilbyde indløsning af internationale betalingskort i Danmark i 2009.¹²
45. Swedbank tilbyder indløsning af betalingskort via såvel fysiske betalingsterminaler som via internettet.¹³ Swedbank foretager indløsning af internationale betalingskort for kortselskaberne MasterCard og Visa i Danmark.¹⁴

3.2.2.2 Valitor

46. Valitor holding hf. (Valitor) er et islandsk selskab. Valitor er hovedsageligt ejet af den islandske bank Arion Bank hf.¹⁵

⁷ Konkurransetsynets afgørelse A2015-1 af 23. september 2015, *Nets Holding A/S og Kortaccept Nordic AB - konkurranseloven § 20 jf. § 16 - underretning om henleggelse af saken*.

⁸ <https://www.nets.eu/dk-da/nyheder/Pages/Teller-og-Kortaccept-bliver-til-Nets.aspx>

⁹ Stripe, en international indløser med aktiviteter i flere lande, tilbyder indløsning af [redacted] jf. nærmere herom i vedlagte bilag 1. Stripe har dog kun relativt få aktiviteter i Danmark.

¹⁰ Elavon er en international indløser med aktiviteter i flere lande. Elavon tilbyder indløsning af JCB i Danmark. Elavon har dog kun relativt få aktiviteter i Danmark.

¹¹ <http://www.jcbeurope.eu/merchants/accept/europe.html> (tilgået 18. august 2017)

¹² Jf. Konkurrencestyrelsens rapport 'Betalingskortmarkedet 2010', side 16.

¹³ <https://www.swedbank.dk/erhverv/card-services/produkter-og-losninger/index.htm>

¹⁴ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens markedsundersøgelse blandt indløserne fra juni 2016, som omtalt i punkt 113 i bilag 1.

¹⁵ <http://www.valitor.com/about-us/>

47. Valitor er en mindre nordisk kortindløser og udsteder af internationale betalingskort. Valitor begyndte at tilbyde indløsning af internationale betalingskort i Danmark i 2008.
48. Valitor tilbyder indløsning af betalingskort via såvel fysiske betalingsterminaler som via internettet. Valitor foretager indløsning af internationale betalingskort for kortselskaberne MasterCard og Visa i Danmark.¹⁶

3.2.2.3 Clearhaus

49. Clearhaus A/S (Clearhaus) er et dansk selskab. Clearhaus er ejet af Co Investment ApS, Cipe Holding A/S og Pow Invest ApS.¹⁷ Clearhaus opkøbte Payment Service Provider'en Paylike i 2016.¹⁸
50. Clearhaus tilbyder online betalingsløsninger, herunder indløsning af internationale betalingskort i internethandel. Clearhaus indløste den første transaktion i 2014 og havde i 2017 aftaler med over 7.500 internetforretninger.¹⁹
51. Clearhaus tilbyder alene indløsning af betalingskort via internettet. Clearhaus foretager indløsning af internationale betalingskort for kortselskaberne MasterCard og Visa i Danmark.²⁰

3.2.2.4 Andre indløsere

52. Udover de nævnte aktører er der også en række andre indløsere, der i et mindre omfang indløste betalingstransaktioner med internationale betalingskort i Danmark i den relevante periode.
53. Af øvrige indløsere i Danmark kan blandt andet nævnes Handelsbanken, EnterCard Danmark, Bambora, Diners Club Danmark, Stripe og Elavon. Stripe tilbyder blandt andet indløsning af American Express i internethandel, mens Elavon blandt andet tilbyder indløsning af JCB.²¹

3.3 MARKEDSBESKRIVELSE

54. I dette afsnit gennemgås de væsentlige karakteristika ved det danske betalingskortmarked med udgangspunkt i perioden 2012-2016.²²
55. Betalingskortmarkedet er præget af mange forskellige aktører, der er involveret direkte eller indirekte i en betalingstransaktion. En betalingskorttransaktion kan enten gennemføres i fysisk handel eller i internethandel:

¹⁶ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens markedsundersøgelse blandt indløsere fra juni 2016, som omtalt i punkt 113 i bilag 1.

¹⁷<https://datacvr.virk.dk/data/visenhed?enhedstype=virksomhed&id=33749996&soeg=clearhaus&type=Alle>

¹⁸ <https://datacvr.virk.dk/data/visenhed?enhedstype=virksomhed&id=36683279&soeg=paylike&type=Alle>

¹⁹ Se www.clearhaus.com/about/

²⁰ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens markedsundersøgelse blandt indløsere fra juni 2016, som omtalt i punkt 113 i bilag 1.

²¹ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens markedsundersøgelse blandt indløsere fra juni 2016, som omtalt i punkt 113 i bilag 1.

²² Når der i afsnit 3 henvises til 'betalingskortmarkedet', skal dette ikke forstås som det relevante marked i konkurrenceretlig forstand. Terminologien anvendes alene for at lette læsningen af afsnittet.

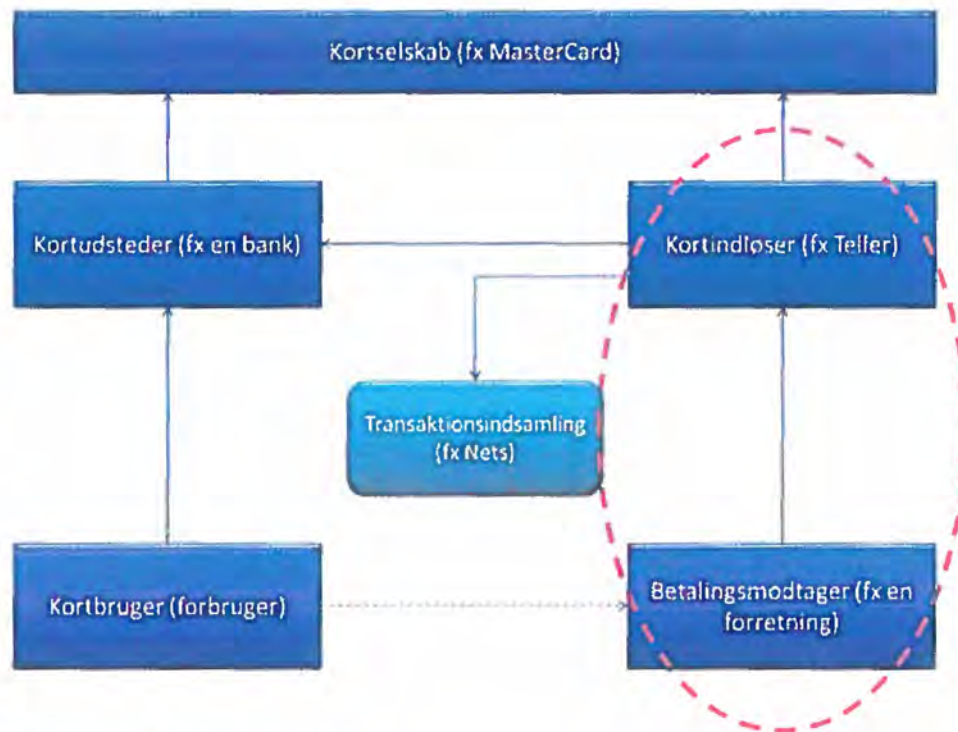
- *Fysisk handel* omfatter, at et kort benyttes fysisk i forbindelse med en kortterminal. Dette kan være salg i en fysisk butik men kan også indebære salg via selvbetjente betalingsautomater, som for eksempel en p-automat. Liberale erhverv, for eksempel tandlæger og advokater, kategoriseres også som fysisk handel i denne forbindelse.
 - *Internethandel* omfatter en situation, hvor et kort ikke benyttes fysisk i forbindelse med en kortterminal. Det vedrører salg over internettet eller andet fjernsalg, for eksempel salg via telefonordre.
56. Betalingskortmarkedet er karakteriseret ved, at der er flere forskellige sælgere (kortselskaber, banker og kortindløserne), der arbejder sammen om at sælge et givent betalingssystem til flere forskellige købere (forretninger og forbrugere).
57. Når en forbruger benytter sit betalingskort til at foretage en betaling for en vare i en forretning, igangsættes således et komplekst samspil mellem en række aktører for, at betalingen kan gennemføres. De vigtigste aktører er:
- 1) kortselskaber (fx MasterCard)
 - 2) kortudstedere (fx en bank)
 - 3) kortindløserne (fx Teller)
 - 4) processingselskaber (fx Nets²³)
 - 5) betalingsmodtagere (fx en forretning)
 - 6) kortbrugere (forbrugere eller erhvervskunder).
58. I det følgende beskriver styrelsen disse aktører og sammenspillet imellem dem.

3.3.1 Centrale aktører

59. De centrale aktører på betalingskortmarkedet og samspillet imellem dem kan overordnet illustreres ved nedenstående figur 3.1.

²³ En henvisning til "Nets" skal i det følgende forstås som Nets Denmark A/S, hvis ikke andet fremgår.

Figur 3.1 Centrale aktører i relation til betalingskort



Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

60. De seks vigtigste aktører på markedet vist på figur 3.1. Sagen drejer sig primært om aktørerne markeret inden for den stiplede røde markering. Aktørerne beskrives i det følgende:
61. *Kortselskabet* ejer rettighederne til selve kortkonceptet og giver kortudstedere og kortindløserne tilladelse til at tilbyde betalingskort til deres kunder. Det betyder, at hvis for eksempel en bank ønsker at tilbyde et MasterCard til sine kunder, skal banken (i rollen som kortudsteder) indgå aftale med kortselskabet MasterCard og overholde de krav og regler, som MasterCard har fastsat. Herved opnår en bank ret til at producere og sælge et kort med MasterCards logo på. Som modydelse betaler banken en licens til kortselskabet. Kortselskaberne kan også opkræve transaktionsafhængige gebyrer.
62. Som eksempler på kortselskaber kan nævnes Visa International, MasterCard International, American Express og Diners, som er rettighedshavere til henholdsvis Visa-kort, MasterCard, American Express og Diners Club-kort. Nets ejer rettighederne til Dankort og er derfor også et kortselskab.
63. *Kortudstedere* producerer og udsteder betalingskort efter licens fra kortselskaberne. Kortudstedere er typisk banker, men også benzinselskaber og detailhandelskæder kan udstede betalingskort. I sidstnævnte tilfælde er det ofte selskabet selv eller moderselskabet, som ejer rettighederne til betalingskortet.

64. *Kortindløserne* tilbyder indløsningsaftaler til betalingsmodtagerne. Kortindløsning indebærer, at kortindløseren sørger for, at kortbrugerens betaling for den pågældende vare eller tjenesteydelse overføres fra kortbrugerens konto til betalingsmodtagers konto inden for en aftalt frist efter, at kortbrugeren har anvendt betalingskortet i forretningen.
65. Som eksempler på kortindløserne kan nævnes Teller, Swedbank, Valitor og Clearhaus.
66. *Processingselskaber* eller *transaktionsindsamlere* håndterer selve autorisationsprocessen, når der gennemføres en betalingskorttransaktion, dvs. den proces som verificerer betalingskortet. Derudover indsamler processingselskaberne transaktionerne fra betalingsmodtagere og videreformidler disse til de relevante kortindløserne til videre behandling.
67. Når kortindløserne har modtaget de relevante data fra processingselskabet om korttype, kortudsteder, transaktionsbeløb m.v., kan den finansielle afregning gennemføres. Disse ydelser omtales som "front-end acquiring processing".
68. I Danmark er Nets det langt største processingselskab i fysisk handel, mens der er flere processingselskaber i relation til internethandel, jf. nærmere herom i afsnit 3.3.5. I andre lande, såsom Sverige, er der ofte flere processingselskaber, ligesom mange kortindløserne også selv kan varetage disse ydelser.
69. *Betalingsmodtagere* er de forretninger, som indgår indløsningsaftale med kortindløserne for at kunne modtage betalingskort som betalingsmiddel. Indløsningsaftalen indebærer, at kortindløseren, inden for en aftalt periode, sørger for, at betalingen overføres til forretningens konto. For denne serviceydelse betaler forretningen et servicegebyr (også kaldet MSC, merchant service charge) til kortindløseren.
70. Forretningerne kan både være fysiske forretninger og internetforretninger. Betalingsmodtagere kan dog også være læger, offentlige myndigheder og andre institutioner.
71. *Kortbrugere* er de kunder, der benytter betalingskort til at betale for varer eller tjenesteydelser. Til brug for dette indgår kortbrugeren en aftale med kortudstederen om brugen af betalingskortet.
72. Sammenspillet mellem ovennævnte aktører, når der gennemføres en betalingstransaktion, er nærmere beskrevet i nedenstående boks 3.1 for fysisk handel og i nedenstående boks 3.2 for internethandel.

Boks 3.1

Gennemførelsen af en betalingstransaktion i fysisk handel

En kortbetaling i den fysiske handel påbegyndes ved, at kortbrugeren enten holder sit kontaktløse kort mod kortlæseren eller sætter betalingskortet i en terminal, indtaster sin kode og godkender betalingen. Herefter sender terminalen information om betalingskortet og transaktionen til forretningens kortindløser (eller en transaktionsindsamler som varetager denne del af godkendelsesprocessen på vegne af kortindløseren). Kortindløseren videreformidler informationen til kortudstederen, der enten godkender eller afslår anmodningen. Dette svar sendes efterfølgende fra kortindløseren til forretningens terminal, som angiver, at "betalingen er gennemført".

Efterfølgende samles alle transaktioner over et givent tidsrum af kortindløseren (eller en transaktionsindsamler), således at det kan beregnes, hvor meget der skal overføres fra de respektive kortholderes banker til forretningens bank, hvilket muliggør såkaldt clearing af betalingerne. Når betalingerne er clearet, kan de indberettes til et betalingsssystem, hvor den faktiske udveksling af beløbene foregår, hvilket omtales som afvikling.

Boks 3.2
Gennemførelsen af en betalingstransaktion i internethandel

En betaling i internethandel påbegyndes ved, at kortholder trykker på betalingsfunktionen på en internetforretnings hjemmeside. Kortholder indtaster sine betalingskortoplysninger og godkender betalingen. Betalingsgateway'en (PSP) – dvs. udbyderen af selve betalingsfunktionen på internetsiden, fx DIBS og Payex – indsamler og videreformidler information om betalingskortet og transaktionen til internetforretningens kortindløser.

Kortindløseren videreformidler informationen til kortudstederen, der enten godkender eller afslår anmodningen. Dette svar sendes efterfølgende fra kortindløseren til betalingsgateway'en, som angiver at "betalingen er gennemført". Efterfølgende samles alle transaktioner over et givent tidsrum af kortindløseren, således at det kan beregnes, hvor meget der skal overføres fra de respektive kortholderes banker til internetforretningens bank, hvilket muliggør såkaldt clearing af betalingerne. Når betalingerne er clearret, kan de indberettes til et betalingssystem, hvor den faktiske udveksling af beløbene foregår, hvilket omtales som afvikling.

3.3.2 Betalingskort

73. Når forbrugere køber varer eller tjenesteydelser, kan de benytte en række forskellige betalingsmidler såsom kontanter, betalingskort, kontooverførsler, girokort m.v. Det mest anvendte betalingsmiddel er betalingskort.

3.3.2.1 Typer af betalingskort

74. Der findes en række forskellige typer af betalingskort, heriblandt debetkort, kreditkort, forudbetalte betalingskort og internationale betalingskort. Ofte skelnes der overordnet mellem kort, der primært anvendes nationalt og internationale betalingskort. Dankortet er et eksempel på et betalingskort, som hovedsagligt anvendes i Danmark.²⁴ Tilsvarende anvendes for eksempel BankAxept hovedsageligt i Norge.
75. *Debetkort* er et betalingskort, hvor købsbeløbet trækkes fra forbrugerens konto med det samme eller senest næste bankdag. Derfor er det ofte banker, som udsteder debetkort, da det er nødvendigt at have direkte adgang til kortbrugerens konto for at kunne trække købesummen med det samme. Dankortet er et eksempel på et debetkort, men også Visa Electron og MasterCard Debit er debetkort.
76. *Kreditkort* er et betalingskort, hvor der går et vist tidsrum, inden beløbet trækkes fra forbrugerens konto. Hvor lang tid der går, vil afhænge af den aftale, som forbrugeren har med kortudstederen. For eksempel kan det være aftalt, at kortbrugerens udgang af hver kalendermåned betaler for månedens køb på kortet. Det kan også aftales, at kortbrugerens ud over den løbende måned har en ekstra måneds kredit. Et kreditkort kan således være et alternativ til et lån i en bank eller hos en detailforretning. Eksempler på kreditkort er MasterCard, Diners Club og American Express.
77. Endelig kan nævnes *internationale betalingskort*, som er betalingskort, der i udstrakt grad kan benyttes i flere lande. Disse kort kan være både debet- og kreditkort. Eksempler på internationale kort er Visa og MasterCard. Derudover er der også følgende mindre anvendte internationale betalingskort; Diners Club, American Express, China UnionPay (også kaldet

²⁴ Nets har indgået aftale med enkelte grænsebutikker om indløsning af Dankortet, uden at dette dog vurderes at kunne give anledning til at betegne Dankortet som et internationalt betalingskort.

UnionPay eller CUP) og Japan Credit Bureau (JCB). UnionPay kan kun anvendes i fysisk handel.²⁵ Nogle af de nævnte betalingskort har yderligere funktioner end at kunne gennemføre en betaling, for eksempel kan der være knyttet forskellige ydelser til betalingskortene.

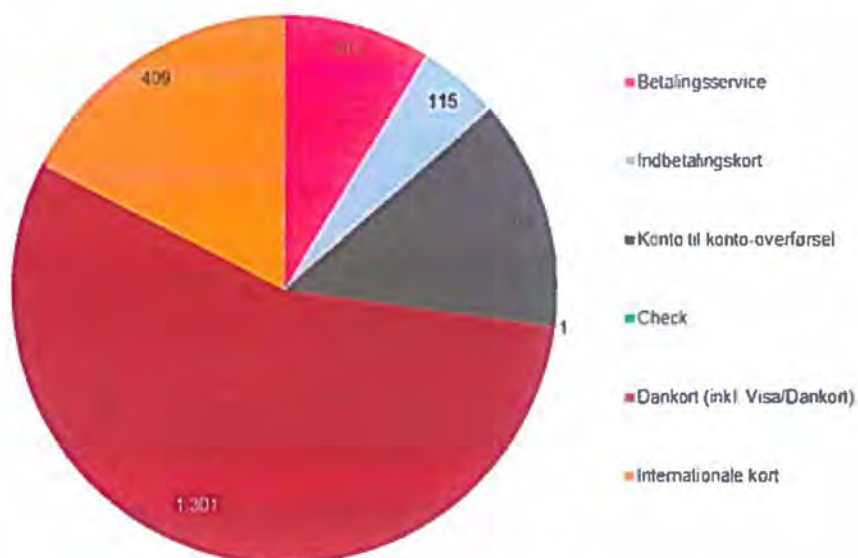
78. Visa og MasterCard er de mest benyttede internationale betalingskort i Danmark, jf. afsnit 3.3.2.3 nedenfor. Under Visa-brandet hører blandt andet V PAY og Visa Electron, og under MasterCard-brandet hører blandt andet Eurocard og Maestro.

3.3.2.2 Alternativer til betalingskort

79. Alternativer til betalingskort omfatter blandt andet kontanter, bankoverførsel og mobilbetaling. Hvert af disse betalingsmidler reguleres på forskellig vis og har forskellige karakteristika, jf. nærmere herom i afsnit 1.2.2 i bilag 1, hvor forretningernes opfattelse af betalingsmidlernes egenskaber fremgår.

²⁵ <https://www.nets.eu/en/payments/card-types/>

Figur 3.2 Antal transaktioner i 2016 med forskellige betalingsløsninger (mio. stk.)



Ann: Tal for betalingsservice er fra 2014, da offentliggørelse af statistik for betalingsservice ophørte i 2014

Kilde: Nationalbankens Betalingsstatistik, 2. halvår 2016

80. Betalingskort er den mest anvendte betalingsløsning i forbindelse med køb af varer og tjenesteydelser. Det fremgår af figur 3.2, at brugen af betalingskort langt overstiger brugen af andre betalingsløsninger såsom konto til konto-overførsler og indbetalingskort.
81. Nogle af de betalingsmidler, som er blevet anvendt i stigende grad i de senere år, er kontaktløs betaling og betaling med mobiltelefonen. Langt de fleste af disse løsninger er fortsat baseret på betalingskort, således at der bag brugerløsningen foregår en almindelig betalingskorttransaktion.
82. Ved kontaktløs betaling forstås, at et betalingsinstrument, for eksempel et betalingskort med kontaktløs teknologi, føres forbi en aflæser, som registrerer betalingen. Teknologien har den fordel, at betaling sker hurtigt og eventuelt uden brug af pin. Et eksempel på en kontaktløs betalingsløsning i Danmark er de kontaktløse kort, som bliver udstedt af bankerne.²⁶

²⁶ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens rapport 'Betalingskortmarkedet 2016', side 79.

83. Flere nye betalingsløsninger – herunder kontaktløse – er tilknyttet mobiltelefoner. Typisk er der tale om betalingsløsninger, som forudsætter aktiveringen af en app for at fungere. MobilePay og den tidligere løsning, Swipp,²⁷ er bankernes bud på sådanne betalingsløsninger.²⁸ Apple Pay er et andet eksempel på en sådan betalingsløsning. I andre nordiske lande ses tilsvarende løsninger såsom Vipps (Norge) og Swish (Sverige).
84. MobilePay blev lanceret af Danske Bank i 2013²⁹ og er en app-løsning, som kan benyttes af alle, uanset hvilken bank brugeren har, så længe brugeren har en dansk bankkonto og enten et Dankort, Visa/Dankort, MasterCard eller Visa. Løsningen kan anvendes til køb i både fysiske butikker og ved køb på internettet. Selve betalingen gennemføres typisk som en almindelig betalingskorttransaktion, idet forbrugeren knytter et betalingskort, for eksempel Dankort eller MasterCard, til sin MobilePay-app.³⁰ I efteråret 2016 tilsluttede en række pengeinstitutter, herunder Nordea, Jyske Bank og BOKIS³¹, sig et distributionspartnerskab omkring MobilePay.³² Det betød, at MobilePay i stigende omfang kan basere sine betalinger på konto-til-konto overførsler, hvorved betalinger via MobilePay vil gå uden om gængse kortsystemer.³³
85. MobilePay-løsningen er forskelligt afhængig af, om den bruges i fysisk handel eller internethandel. I den fysiske handel agerer MobilePay som forretningens indløser, idet MobilePay indgår aftale med forretningen om modtagelse af betaling via MobilePay. Beløbet ved en betaling trækkes automatisk fra forbrugerens betalingskort og overføres til MobilePay, der videreformidler beløbet til betalingsmodtageren. MobilePay betaler således et servicegebyr til sin indløser hver gang, der gennemføres en betaling via MobilePay, der er baseret på et betalingskort. MobilePay genererer dermed omsætning i forhold til indløsning af betalingskort. Ved internethandel er MobilePay alene et stykke software, der formidler en almindelig betalingskorttransaktion til forretningens indløser, og forretningen har ikke et kontraktforhold med MobilePay.
86. Swipp blev udviklet i et samarbejde mellem Nordea, Nykredit, Arbejdernes Landsbank, Spar Nord, Sydbank, Jyske Bank og foreningen af Lokale Pengeinstitutter og lanceret i 2013. Swipps mobilbetaling – som imidlertid ikke længere er på markedet – var i modsætning til MobilePay baseret på kontooverførsler, dvs. at beløbet blev overført direkte mellem betalerens og betalingsmodtagerens bankkonti.³⁴
87. Paii var teleselskabernes bud på en mobilbetalingsløsning. Løsningen blev lanceret i februar 2014 af teleselskaberne TDC, Telenor, Telia og 3. I november 2014 blev Paii opkøbt af Swipp. Paii var også en betalingsapp, der muliggjorde overførsel af penge til brugere og forretninger,

²⁷ Swipp lukkede pr. 28. februar 2017 (<https://swipp.dk/>).

²⁸ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens rapport 'Betalingskortmarkedet 2016', side 79.

²⁹ MobilePay blev den 1. oktober 2017 et selvstændigt selskab (<https://danskebank.dk/privat/news/mobilepay-bliver-selvstaendig>).

³⁰ Såfremt både betaler og betalingsmodtager er kunder i Danske Bank, kan der være tale om en kontooverførsel.

³¹ BOKIS er et indkøbs- og udviklingsselskab på kort- og betalingsområdet for størstedelen af lokale og regionale banker i Danmark.

³² Jf. Danske Bank pressemeddelelse fra den 13. oktober 2016, 'Nordea tilslutter sig MobilePay'; Danske Bank pressemeddelelse fra 14. november 2016, 'Jyske Bank tilslutter sig MobilePay'; Danske Bank pressemeddelelse fra 14. november 2016, 'BOKIS og MobilePay indgår aftale'. BOKIS indgik en aftale med MobilePay, som indebærer, at pengeinstitutterne i BOKIS kunne tilslutte sig distributionspartnerskab om MobilePay.

³³ Jf. 'MobilePay stjæler millioner af overførsler fra Nets', Børsen, 17. juni 2016, MobilePay pressemeddelelse fra den 20. september 2017, 'MobilePay og partnerbankerne styrker samarbejdet'.

³⁴ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens rapport 'Betalingskortmarkedet 2016', side 80.

som modtog betalinger med Paa. Paa var en optankningsløsning, hvor forbrugerne ved hjælp af et betalingskort kunne tanke kontoen op.³⁵ Løsningen var dermed også forbundet med en betalingskorttransaktion, når forbrugerens konto skulle tankes op.

88. Apple Pay blev lanceret i Danmark i 2017. Apple Pay kan benyttes af kunder i Nordea og Lyske Bank. Løsningen kan anvendes til køb i både fysiske butikker og ved køb på internettet.³⁶ Selve betalingen sker som en almindelig betalingskorttransaktion. Apple Pay indgår således ikke et kontraktforhold med den pågældende forretning, men applikationen muliggør alene, at der foretages en kontaktløs betaling med det internationale betalingskort, der er tilknyttet telefonen.
89. Andre løsninger på markedet er såkaldte "wallets". En wallet er en digital tegnebog, som indeholder en elektronisk registrering af forbrugerens betalingskort. En digital tegnebog kan ligge på en server til brug ved handel på internettet eller være downloadet som en app på en smartphone.³⁷ Et samarbejde mellem en række lokale og regionale pengeinstitutter har blandt andet medført, at de respektive pengeinstitutter har udbudt en wallet, hvor forbrugeren kan tilknytte sine betalingskort.³⁸
90. Endelig har Nets i 2017 lanceret 'det mobile Dankort', som er en app-baseret løsning, der muliggør, at forbrugere kan betale med Dankortet via mobilen.
91. Fælles for de mobile betalingsløsninger er, at de i den relevante periode fra 2012-2016 hovedsageligt har været baseret på betalingskort. Det betyder, at der i praksis har været tale om en almindelig betalingskorttransaktion, når for eksempel MobilePay eller nogle af de andre løsninger har været benyttet af forbrugerne. Swipp har indtil videre været den eneste løsning, der udelukkende baserede sig på en konto-til-kontooverførsel og således gik uden om en underliggende betalingskortinfrastruktur. Denne løsning lukkede i begyndelsen af 2017. En vis andel af transaktioner foretaget via MobilePay i 2016 var baseret på en konto-til-kontooverførsel.³⁹

3.3.2.3 Brugen af betalingskort i Danmark

92. Antallet af betalingskort i Danmark har været støt stigende gennem de sidste mange år. I 2015 var der således 5,8 mio. Dankort og Visa/Dankort i omløb. Siden 2010 er antallet af Dankort og Visa/Dankort vokset med over 30 pct. Antallet af internationale betalingskort er også vokset. I 2013 var der ca. 3 mio. internationale betalingskort i omløb, mens der i 2015 var over 4 mio. i omløb.⁴⁰
93. I 2016 var antallet af Dankorttransaktioner 1,3 mia., og antallet af transaktioner med internationale betalingskort var 0,5 mia.⁴¹ Dankortet er således det langt mest anvendte betalingskort, selvom brugen af internationale betalingskort i Danmark har været kraftigt voksende gennem de seneste par år, jf. figur 3.3.

³⁵ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens analyse 'Direkte Debitering – Fordele og ulemper ved regulering' fra november 2014, side 21-22.

³⁶ <https://www.apple.com/dk/apple-pay/>

³⁷ Jf. Betalingsrådets 'Rapport om nye betalingsløsninger' af november 2013, side 32.

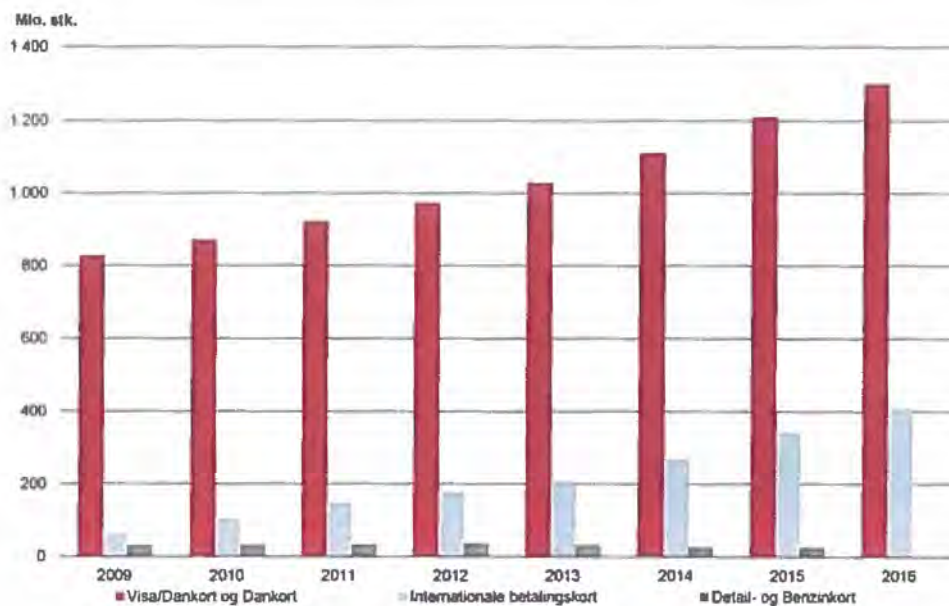
³⁸ <http://www.ldb.dk/2017/02/23/ny-digital-tegnebog-til-betalingskort-paa-mobilen/>

³⁹ Jf. Danske Banks udtalelse i FinansWatch af 17. juni 2016, 'Medie: MobilePay trækker transaktioner ud af Nets'.

⁴⁰ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens rapport 'Betalingskortmarkedet 2016', side 15.

⁴¹ Jf. Nationalbankens Betalingsstatistik, 2. halvår 2016.

Figur 3.3 Antal transaktioner med dansk udstedte betalingskort i Danmark



Anm.: Der foreligger ikke tal for Detail- og Benzinkort i 2016

Kilde: Nets, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens rapport 'Betalingskortmarkedet 2016', side 18, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens rapport 'Betalingsrapport 2018', side 20 og Nationalbankens Betalingsstatistik, 2. halvår 2016

94. Visa og MasterCard er de langt mest benyttede *internationale* betalingskort i Danmark. Det betyder, at antallet af indløsninger med Visa og Mastercard udgør langt den største del af indløsningerne af internationale kort i Danmark. Af andre internationale betalingskort findes blandt andre JCB, CUP og American Express. Fælles for disse kort er, at de ikke udstedes til danske forbrugere, men alene kan anvendes af turister fra visse lande.⁴² Ifølge Teller anvendes kortene i et helt ubetydeligt omfang i Danmark.⁴³ Langt størstedelen af transaktioner med internationale betalingskort i Danmark udgøres således af Visa og MasterCard, mens andelen af øvrige internationale betalingskort er marginal.
95. Mere end 75 pct. af alle korttransaktioner gennemføres i den fysiske handel. Internethandlen er dog i kraftig vækst, og betalingskort er fortsat det langt mest almindelige betalingsmiddel ved internethandel.⁴⁴

⁴² JCB er et japansk betalingskort (<http://www.global.jcb/en/>), og CUP er et kinesisk betalingskort (<http://www.unionpayintl.com/en/>). American Express udstedes alene som et firmakort i Danmark. (<https://www.americanexpress.com/denmark/homepage.shtml>).

⁴³ Jf. Tellers bemærkninger til styrelsens meddelelse om betænkelligheder af 16. december 2015 (bilag 2).

⁴⁴ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens rapport 'Betalingskortmarkedet 2018', side 21-22.

96. Omsætningen forbundet med køb med såvel Dankort som internationale betalingskort er endvidere steget. Omsætningen købt med Dankort og Visa/Dankort nåede ca. 380 mia. kr. i 2016. Omsætningen med internationale betalingskort nåede til sammenligning ca. 71 mia. kr.⁴⁵
97. I 2015 kunne et Dankort eller Visa/Dankort benyttes i knap 80.000 fysiske forretninger i Danmark. Niveauet er en smule lavere end niveauet i 2013. Omvendt har der været en stigning i antallet af forretninger, som modtager internationale betalingskort i perioden 2013 til 2015. I 2015 var der ca. 60.000 forretninger, som kunne modtage internationale betalingskort mod ca. 55.000 i 2013.⁴⁶

3.3.2.4 Brugen af mobile betalingsløsninger i Danmark

98. Brugen af mobiltelefoner som betalingsinstrument er voksende, men mobilbetalinger fylder fortsat kun en begrænset del af betalingerne i Danmark. Betalingskort benyttes stadig større udstrækning, jf. i det følgende.⁴⁷
99. MobilePay, Swipp og Pii har med forskellig succes forsøgt at etablere sig som betalingstjenesteudbydere i Danmark, hvor MobilePay er eneste løsning der fortsat udbydes i Danmark.
100. Apple Pay blev lanceret i Danmark i 2017, og omfanget af betalinger med denne løsning er fortsat meget begrænset.
101. MobilePay er over den for nærværende sag relevante tidsperiode blevet mere og mere udbredt blandt danske forbrugere. Ifølge Danske Bank benyttede over 3 mio. brugere regelmæssigt MobilePay i 2016.⁴⁸ MobilePay anvendes primært som betalingsløsning mellem forbrugere, såkaldte P2P-betalinger, frem for til køb af varer og tjenesteydelser. I de første par år efter introduktionen blev løsningen i praksis ikke benyttet i forretninger. Eksempelvis var det i 2014 blot én pct. af transaktionerne foretaget med MobilePay, der bestod af betalinger til forretninger.⁴⁹ Men inden for de sidste par år er antallet af forretninger, som modtager MobilePay, steget kraftigt.
102. MobilePay og Swipp havde i 2014 tilsammen knap 5.000 forretningskunder tilsluttet. I maj 2016 var MobilePays antal forretningskunder vokset til over 25.000, og over 3.700 internetbutikker tilbød MobilePay. I juli 2017 modtog mere end 45.000 butikker betaling via MobilePay, og der kunne betales online med MobilePay i mere end 6.800 danske internetforretninger.⁵⁰ MobilePay er således vokset markant fra 2014 til 2017 målt på antal forretninger.

⁴⁵ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens rapport 'Betalingsrapport 2018', side 23.

⁴⁶ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens rapport 'Betalingskortmarkedet 2016', side 23.

⁴⁷ Se tillige Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens rapport 'Betalingskortmarkedet 2016', side 10 samt - Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens rapport 'Betalingskortmarkedet 2018', side 86-92.

⁴⁸ <https://www.mobilepay.dk/da-dk/Pages/Om-MobilePay.aspx> (tilgået 4. september 2017)

⁴⁹ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens analyse 'Direkte Debitering – Fordele og ulemper ved regulering' fra november 2014, side 22.

⁵⁰ <https://www.mobilepay.dk/da-dk/Pages/Om-MobilePay.aspx> (tilgået juli 2017).

103. MobilePay er ligeledes vokset over årene målt på transaktioner, købsbeløb og omsætning (gebyrindtægter) i fysisk handel.⁵¹ Eksempelvis er antallet af transaktioner med MobilePay i den fysiske handel vokset fra ca. [...] mio. i 2014 til ca. [...] mio. i 2016, jf. tabel 3.1 nedenfor.

Tabel 3.1 Brug af MobilePay i fysisk handel

	2014	2015	2016
Transaktioner	[...]	[...]	[...]
Samlet købsbeløb (mio. kr.)	-	[...]	[...]
Omsætning (gebyrindtægter) (mio. kr.)	-	[...]	[...]

Note: Købsbeløb og omsætning foreligger ikke for 2014.

Kilde: Danske Bank

104. Det fremgår af ovenstående tabel, at MobilePay havde [...] transaktioner i fysisk handel i 2014, [...] transaktioner i 2015 og [...] transaktioner i 2016. Til sammenligning blev der alene med Dankortet gennemført 1.301 mio. betalinger i 2016⁵², mens antallet af transaktioner med internationale betalingskort udgjorde 410 mio.⁵³ Det fremgår endvidere, at det samlede købsbeløb med MobilePay betalinger var ca. [...] mio. kr. i 2015 og ca. [...] mia. kr. i 2016. Det fremgår endelig af tabellen, at MobilePays omsætning (gebyrindtægter) i fysisk handel var ca. [...]mio. kr. i 2015 og [...] mio. kr. i 2016.
105. Prisen for brug af MobilePay afhænger af forretningens årlige antal gennemførte transaktioner i lighed med dankort abonnementsbetalingen.⁵⁴

3.3.3 Indløser af Dankort og internationale betalingskort

106. Nets er den eneste indløser af Dankort. Nets har således ikke tildelt andre kortindløser licens til at indløse Dankort. Forretninger, som ønsker at modtage Dankort som betalingsmiddel, er derfor nødsaget til at indgå en aftale med Nets. Denne aftale kunne også indgås gennem Teller i den relevante periode. Teller indløste, som nævnt ovenfor, internationale betalingskort i den relevante periode, men Teller fungerede også som salgsagent for Dankortet. Det betyder, at en forretning, der ønskede at modtage Dankort, kunne ansøge om en betalingskortaftale på Tellers hjemmeside. Det fremgik derudover også af Nets' hjemmeside, at en forretning kunne bestille en "indløsningsaftale til Dankort og internationale betalingskort i samme bestillingsflow".⁵⁵
107. Hvad angår internationale betalingskort, såsom MasterCard eller Visa, tilbydes indløsning af disse kort af en række forskellige kortindløser, herunder Teller, Swedbank, Valitor, Handelsbanken m.fl. I Danmark indløste Teller dog langt størstedelen af transaktionerne med

⁵¹ 'MobilePay Business' og 'Point of Sale' betragtes i denne sammenhæng som betaling i fysisk handel, mens 'MobilePay Online' og 'AppSwitch' betragtes som betaling i internethandel.

⁵² Jf. Danmarks Statistik, tabel MPK60.

⁵³ Baseret på tal fra Nationalbankens Betalingsstatistik, 2. halvår 2016.

⁵⁴ Transaktionsprisen ligger i intervallet {0,30 kr - 0,75 kr.}, hvor forretningen skal betale 0,75 kr. per transaktion, hvis forretningen har færre end 2.000 transaktioner årligt, og 0,30 kr. per transaktion, hvis forretningen har mere end 100.000 transaktioner årligt, jf. <http://www.mobilepay.dk/dk/erhverv/Pages/mobilepay-myshop.aspx> (tilgået 4. september 2017).

⁵⁵ <https://www.nets.eu/dk/payments/indloesningsaftale/bestil-aftale/>

internationale betalingskort i den relevante periode, jf. afsnit 1.3.1 (bilag 1). Der er enkelte indløser, Clearhaus og Stripe, der kun tilbyder indløsning af betalingskort i internethandel. Omfanget af cross-border indløsning, dvs. indløsning foretaget af en udenlandsk kortindløser, er begrænset, jf. afsnit 1.3.6 (bilag 1).

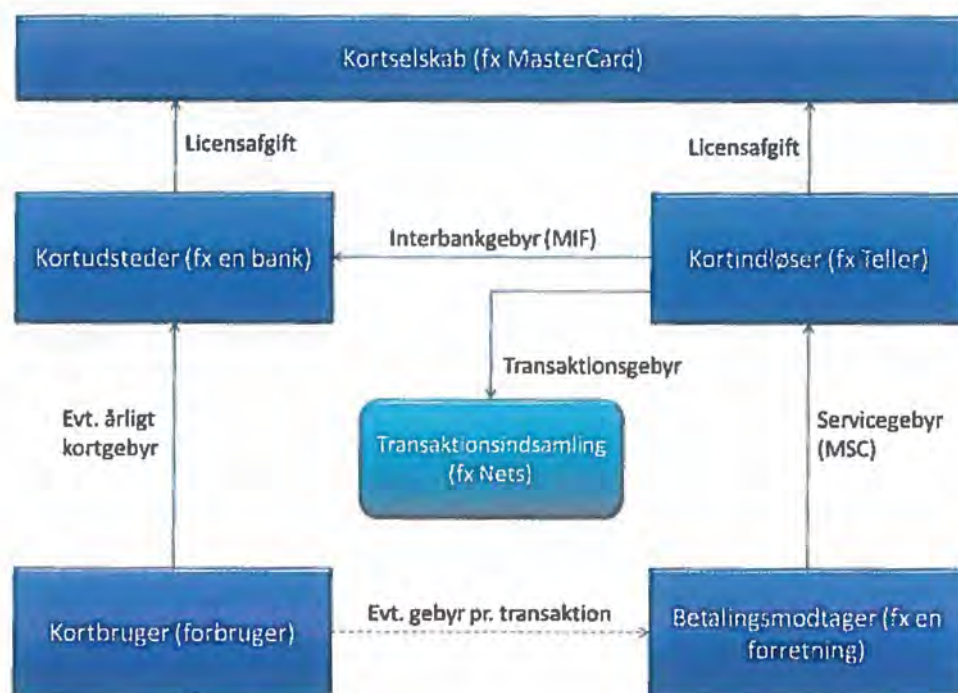
3.3.4 Gebyrstruktur

108. I det følgende fremgår en beskrivelse af gebyrstrukturen på betalingskortmarkedet, herunder det gebyr som Tellers (i dag Nets) kunder betaler for indløsning af betalingskort.
109. Betalingskortmarkedet er kendetegnet ved en kompleks gebyrstruktur. Udover betalingen for den vare eller serviceydelse, som kortbrugeren køber, er der knyttet en række gebyrer til betalingskorttransaktionen.
110. Generelt omtales gebyrstrukturen ud fra et såkaldt fire-partssystem.⁵⁶ Dette skyldes, at alle indenlandske betalinger primært indebærer en interaktion mellem *kortbrugeren*, *kortudstederen*, *kortindløseren* og *betalingsmodtageren*. Alle fire aktører er nødvendige for gennemførelsen af en betalingstransaktion, og markedet kan kun opretholdes ved interaktion mellem alle fire aktører.
111. Hvis der er tale om grænseoverskridende betalinger⁵⁷, vil *kortselskabet* ofte også indgå som mellemlid mellem indløser og udsteder i forbindelse med udvekslingen af informationer og validering af kortbrugers konto m.v.
112. Gebyrstrukturen i fire-partssystem på betalingskortmarkedet er illustreret i nedenstående figur 3.4.

⁵⁶ Ved nogle betalingskortsystemer er der tale om trepartssystemer, hvor kortudsteder også fungerer som indløser. Dette er fx tilfældet ved American Express og Diners Club.

⁵⁷ En 'grænseoverskridende betaling' defineres i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 924/2009 af 16. september 2009 om grænseoverskridende betalinger i Fællesskabet og om ophævelse af forordning (EF) nr. 2560/2001, artikel 2(1), som: "en elektronisk behandlet betalingstransaktion, som initieres af en betaler, eller af eller via en betalingsmodtager, og hvor betalerens udbyder af betalingstjenester og betalingsmodtagerens udbyder af betalingstjenester er beliggende i forskellige medlemsstater".

Figur 3.4 Gebyrstruktur i fire-partsystemet



Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

113. Kortbruger betaler ofte et *kortgebyr* til sin kortudsteder. Dette gebyr kan enten være et årligt gebyr eller en engangsbetaling for udstedelse af kortet. Endelig er der nogle kortudstedere, hvor betalingskortet tilbydes gratis til kortbrugeren eller i forbindelse med en samlet årlig betaling for kortudstederens ydelser.
114. Betalingsmodtageren, for eksempel en forretning, betaler et transaktionsbestemt gebyr til kortindløseren som betaling for tjenesteydelsen, dvs. kortindløsningen. Gebyret kaldes et *servicegebyr* eller *indløsningsgebyr* (merchant service charge, MSC). Gebyret kan variere alt efter, hvilken type kort der betales med, og hvilken aftale betalingsmodtageren har indgået med sin indløser. Det er den type gebyr, som Tellers kontrakter omhandler, jf. nærmere i punkt 119-131.
115. Kortindløseren betaler et transaktionsbestemt gebyr, kaldet et *interbankgebyr* (interchange fee), til kortudstederen. Gebyret betales af forretningens kortindløser hver gang kortbrugeren foretager en transaktion med sit betalingskort hos den pågældende betalingsmodtager/forretning. Et interbankgebyr kan være en procentsats, et fast beløb eller en kombination af disse. Interbankgebyrer er enten aftalt bilateralt mellem kortudsteder og kortindløser, eller multilateralt mellem en række kortudstedere og kortindløser, som er bindende for alle

aktører, der deltager i betalingskortsystemet. Multilaterale interbankgebyrer omtales ofte som MIF (multilateral interchange fee).⁵⁸

116. Endvidere betaler både kortudsteder og kortindløser en *licensafgift* til kortelskabet for retten til at udstede og indløse betalingskortet.
117. Derudover betaler kortindløseren et gebyr til processingselskabet/transaktionsindsamleren, for eksempel Nets, for at få autoriseret og indsamlet betalingskorttransaktionerne i kortindløserens forretninger. Dette *transaktionsgebyr* består typisk af et årligt fast gebyr samt et gebyr pr. transaktion. Det transaktionsgebyr, som indløserne skal betale til Nets som processingselskab, kan variere, jf. nærmere herom i punkt 125. Den ydelse, som processingselskabet/transaktionsindsamleren udfører, kaldes FAP-ydelse (front-end acquiring processing).
118. Betalingsmodtageren/forretningen har indtil 31. december 2017 kunnet opkræve et *gebyr per transaktion* af kortbrugeren, når der betales med et kreditkort i den fysiske handel og ved betaling med alle typer betalingskort i den ikke-fysiske handel.⁵⁹ Betalingsmodtager/forretningen må ikke opkræve et højere gebyr, end det gebyr betalingsmodtager/forretningen selv betaler til sin kortindløser for at modtage betalingskortet. Derfor omtales betalingsmodtagers/forretningens gebyr overfor kortbrugeren ofte som "overvæltning" eller "overvæltning af gebyrer".

Servicegebyr (merchant service charge)

119. Servicegebyret, som betalingsmodtageren/forretningen betaler til indløseren, kan både være en procentsats (også kaldet ad valorem gebyr, hvor gebyrets absolutte størrelse afhænger af købsbeløbet), et fast beløb per transaktion (også kaldet flat-fee) eller en kombination af disse. I visse tilfælde kan der endvidere være tale om en abonnementsbetaling, hvilket gælder for modtagelse af Dankort.⁶⁰
120. For internationale betalingskort er servicegebyret typisk en procentsats af købsbeløbet. Det skyldes formentlig, at indløserens største omkostningspost, interbankgebyret, også udgør en procentvis betaling til kortudstederen. Servicegebyret for at modtage internationale betalingskort varierer. Det pågældende gebyr i form af en procentsats er blandt andet afhængigt af, hvilket kort og hvilken forretningstype, der indgås aftale med, herunder hvor mange transaktioner og hvor stor volumen den pågældende forretning har.

Servicegebyr for store kunder og omkostningsstrukturer

121. Forretningens kortomsætning og antallet af transaktioner er afgørende for servicegebyrets størrelse. Forretninger, der har mange transaktioner med relativt høje købsbeløb, vil ofte få tilbudt et væsentligt lavere servicegebyr end forretninger med færre transaktioner og lavere købsbeløb.
122. Baggrunden er, at markedet for kortindløsning er karakteriseret ved væsentlige stordriftsfordele, således at kortindløserens omkostninger ved den marginale transaktion er

⁵⁸ Interbankgebyrer er reguleret i en EU-forordning, som fastsætter loft over niveauet på interbankgebyrer, jf. nærmere herom i afsnit 3.3.6.1.

⁵⁹ Dette uddybes i afsnit 3.3.6.2.

⁶⁰ Abonnementsbetalingen for Dankort beskrives yderligere i afsnit 3.3.6.2.

faldende med antallet af transaktioner.⁶¹ [...]].⁶² Markedets stordriftsfordele kommer bl.a. til udtryk ved, at der typisk er tale om individuelt fastsatte priser over for store kunder, jf. eksempelvis afsnit 3.4.1. Disse kunder, som har større volumen, har samtidig en større forhandlingsstyrke end mindre kunder.⁶³

123. Tidligere har Nets beregnet Tellers omkostninger ved indløsning af betalingskort for alle forretningskunder og store kunder. Heraf fremgår det, at de såkaldte LRAIC-omkostninger pr. transaktion ved en almindelig forretningskunde er knap [...] pct. højere end de tilsvarende omkostninger for en stor kunde.⁶⁴
124. Baggrunden for at Nets tidligere har beregnet en særskilt LRAIC for store kunder, er, at disse kunder ifølge Nets medfører lavere omkostninger pr. transaktion end de små kunder. Det skyldes dels større kunders volumen, dels den måde hvorpå Teller håndterer disse kunder. Eksempelvis er der tale om færre omkostninger forbundet med sælgere, marketing, distribution og kundeservice, idet kontakten i højere grad foregår via e-mail, og hver kunde har et såkaldt "single point of contact" hos Teller (i dag Nets). Dertil kommer, at den finansielle risiko (konkursrisiko) er lavere ved store kunder.⁶⁵
125. Yderligere er der også [...] stordriftsfordele forbundet med processering af transaktionerne. Her er det tidligere estimeret, at [...] af de samlede omkostninger til FAP-ydelser er faste omkostninger.⁶⁶ Når andre indløser køber disse ydelser af Nets for at benytte Nets' kortinfrastruktur, [...] jf. nærmere herom i 3.3.5.⁶⁷ Nets har derudover anvendt en [...] Eksempelvis kunne [...] gennemsnitlige pris beregnes til [...] kr. i 2014, mens [...] gennemsnitlige pris kunne beregnes til [...] kr. pr. transaktion, idet [...] indløste væsentlig flere transaktioner end [...].⁶⁸ Eventuelle stordriftsfordele sidstnævnte indløser måtte have i andre europæiske lande, for så vidt angår processing, kan således ikke overføres til Danmark grundet de danske forhold omkring infrastruktur i den fysiske handel.
126. Set i lyset af antallet af transaktioner og købsbeløbenes betydning for indløseres omkostninger, så forudsætter et konkurrencedygtigt tilbud til en given forretning, at indløseren har kendskab til forretningens antal transaktioner og kortomsætning, samt hvilke kort der benyttes m.v.

⁶¹ Se fx Nationalbankens rapport af 14. juni 2012, *Faste og variable omkostninger ved betalinger i Danmark*.

⁶² Jf. Referat fra møde med Teller den 26. oktober 2017 (bilag 3), hvoraf det fremgår: [...].

⁶³ Jf. Referat fra møde med Teller den 26. oktober 2017.

⁶⁴ LRAIC er en forkortelse for Long-Run Average Incremental Cost. Modellen beregner en effektiv infrastrukturejers langsigtede gennemsnitlige meromkostninger, og illustrerer gennemsnittet af alle faste og variable omkostninger, en virksomhed afholder for at kunne fremstille et givent produkt. Omkostningerne er angivet i Konkurrencerådets afgørelse af 28. maj 2014, *NETS' adfærd i forbindelse med indløsning af internationale betalingskort*, tabel 3.3.

⁶⁵ Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 28. maj 2014, *Nets' adfærd i forbindelse med indløsning af internationale betalingskort*, punkt 128-129.

⁶⁶ Ibid, punkt 146.

⁶⁷ Jf. Nets' afgivne tilsagn i Konkurrencerådets afgørelse af 28. maj 2014, *Nets' adfærd i forbindelse med indløsning af internationale betalingskort*.

⁶⁸ Jf. Nets' afgivne tilsagn i Konkurrencerådets afgørelse af 28. maj 2014, *Nets' adfærd i forbindelse med indløsning af internationale betalingskort*, punkt 332 og tabel 3.1.

127. Teller (i dag Nets) har en række standardpriser/listepriser. De standardpriser, som var gældende på tidspunktet for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens fremsendelse af en meddelelse om betænkeligheder til Teller, fremgår af nedenstående tabel 3.2.

Tabel 3.2 Tellers standardpriser for MasterCard, Visa, JCB og UnionPay for fysisk handel – gældende fra 1. januar 2015

Korttype	Standardpriser (procent af købsbeløb)
Transaktionspris – udenlandsk udstedte MasterCard	2,90 % (min. 0,95 kr. ved kontaktløse transaktioner)
Transaktionspris – udenlandsk udstedte Visa	2,90 % (min. 0,95 kr. ved kontaktløse transaktioner)
Transaktionspris – JCB og UnionPay	3,75 %
Transaktionspris – dansk udstedte MasterCard kreditkort	1,10 % (min. 1,20 kr. ved kontaktløse transaktioner)
Transaktionspris – dansk udstedte Visa kreditkort	1,10 % (min. 1,25 kr. ved kontaktløse transaktioner)
Transaktionspris – dansk udstedte MasterCard debetkort	0,95 % (min. 0,90 kr. ved kontaktløse transaktioner)
Transaktionspris – dansk udstedte Visa debetkort	0,95 % (min. 0,85 kr. ved kontaktløse transaktioner)

Kilde: Standard Prislister, Teller A/S – gældende fra 1. januar 2015 (vedlagt som bilag 4)

128. Tellers standardpriser fra 2015 vedrører således indløsning af betalingskortene MasterCard, Visa, JCB og UnionPay. Prisen for indløsning af American Express var i samme periode 0,75 pct. for dansk udstedte American Express kort og 3,75 pct. for udenlandsk udstedte American Express kort.⁶⁹
129. Listepriserne er betragteligt højere end de individuelle priser, som Teller typisk tilbød en [redacted] i den relevante periode, jf. afsnit 3.4 nedenfor.
130. Tellers standardpriser fra 2016 fremgår endvidere af nedenstående tabel 3.3.

⁶⁹ <https://www.nets.eu/dk/payments/vilkkaar-og-priser/priser/maksimale-serviceafgifter/>

Tabel 3.3 Tellers standardpriser for MasterCard, Visa, JCB og UnionPay for fysisk handel - gældende fra 1. januar 2016

Korttype	Standardpriser (procent af købsbeløb)
Transaktionspris – dansk udstedte og udenlandsk (EU) udstedte MasterCard kreditkort	1,29 %
Transaktionspris – dansk udstedte og udenlandsk (EU) udstedte Visa kreditkort	1,25 %
Transaktionspris – dansk udstedte og udenlandsk (EU) udstedte MasterCard debetkort	1,04 %
Transaktionspris – dansk udstedte og udenlandsk (EU) udstedte Visa debetkort	1,00 %
Transaktionspris – udenlandsk (ikke EU) udstedte kort	Basissats + 1,20 %
Transaktionspris – JCB og UnionPay	3,75 %

Anm.: Af prislsten fremgår yderligere et processing-gebyr (ud over basissatsen) på 0,19 kr. pr. transaktion.

Anm.: Det fremgår af prislsten, at der gælder følgende minimumsbeløb pr. transaktion: Min. 0,95 kr. ved kontaktløse transaktioner med udenlandsk udstedte MasterCard og Visa, min. 1,20 kr. ved kontaktløse transaktioner med dansk udstedte MasterCard kreditkort, min. 1,25 kr. ved kontaktløse transaktioner med dansk udstedte Visa kreditkort, min. 0,90 kr. ved kontaktløse transaktioner med dansk udstedte MasterCard debetkort, min. 0,85 kr. ved kontaktløse transaktioner med dansk udstedte Visa debetkort samt min. 1,95 kr. pr. transaktion med JCB og UnionPay.

Kilde: Standard Prislste, Teller A/S - gældende fra 1. januar 2016 (vedlagt som bilag 5)

131. Tellers standardpriser fra 2016 vedrører – ligesom standardpriserne for 2015 – indløsning af betalingskortene MasterCard, Visa, JCB og UnionPay. Prisen for indløsning af American Express var i samme periode 0,75 pct. for dansk udstedte American Express kort og 3,75 pct. for udenlandsk udstedte American Express kort.⁷⁰

3.3.5 Infrastruktur

132. I det følgende beskrives forholdet mellem indløser og processingselskab nærmere for henholdsvis betaling i fysisk handel og i internethandel. De vilkår, hvorunder indløserne kan købe processing-ydelser, har betydning for indløsernes muligheder for at agere på markedet, herunder nye aktørers muligheder for at indtræde.

Fysisk handel

133. For at modtage et betalingskort i den fysiske handel, skal forretningen have en betalingskortterminal, der udbydes af forskellige aktører i Danmark, herunder blandt andet Nets, Point og PayEx. Stort set alle forretningers betalingskortterminaler, som modtager Dankort, er koblet op til Nets' infrastruktur. Det skyldes, at hvis en forretning ønsker at modtage Dankort, skal den indgå en indløsningsaftale med Nets og typisk installere en såkaldt PSAM-sikkerhedsmodul i sin terminal, jf. boks 3.3 nedenfor.

⁷⁰ <https://www.nets.eu/dk/payments/vilkaar-og-priser/priser/maksimale-serviceafgifter/>

**Boks 3.3
PSAM og Front End
Acquiring Processing
(FAP)**

PSAM (Purchase Secure Application Module) er et chipbaseret sikkerhedsmodul. Chippen sættes i terminalen og svarer til et SIM-kort i en mobiltelefon.

PSAM specifikationerne bygger på det princip, at informationer om indløsning som hovedregel ikke ligger i selve terminalen, men skal ligge i sikkerhedsmodulet (PSAM). PSAM specifikationerne fastlægges af det selskab, som skal stå for indsamling af transaktioner fra terminalerne. Årsagen til, at terminalerne i praksis kun er koblet op til Nets, er, at der ikke er andre end Nets, der har udviklet sikkerhedsmoduler (PSAM), der passer til terminalerne. Det er således endnu ikke praktisk muligt for forretninger at koble op på andre indløserne eller indsamlere end Nets, når der er tale om en PSAM-terminal.

I den tid hvor Nets' PSAM har været anvendt i danske betalingskortterminaler, er der ikke blevet udviklet andre PSAM, selvom terminalerne i princippet kan fungere med flere forskellige moduler (PSAM), således at terminalerne kan kommunikere med andre transaktionsindsamlere end Nets.

Der findes ikke-PSAM-baserede terminaler, hvor transaktionerne bliver formidlet direkte til indløseren fra terminalleverandøren udenom Nets. Terminalerne vil dog også fortsat skulle certificeres af Nets for at kunne håndtere Dankort, hvilket i praksis betyder, at behandlingen af transaktionerne typisk foregår via Nets.

At Nets fungerer som leverandør af FAP (front-end acquiring processing) betyder, at Nets varetager de opgaver, der finder sted i forbindelse med autorisationsprocessen. Disse opgaver er illustreret i nedenstående figur 3.5, hvor Nets er indsat som leverandør af FAP.

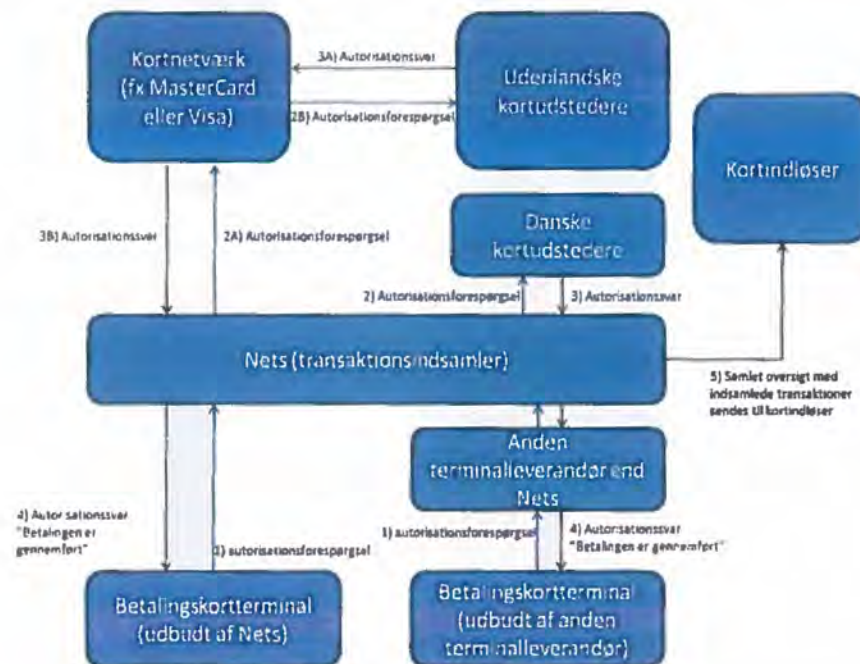
Der er [...]stordriftsfordele forbundet med processering af transaktionerne. Her er det tidligere estimeret, at [...] af de samlede omkostninger til FAP-ydelser er faste omkostninger.⁷¹

134. Som det fremgår af ovenstående boks 3.3, er det således som udgangspunkt i praksis nødvendigt at indgå en aftale med Nets om FAP-ydelser i fysisk handel for at operere som indløser af internationale betalingskort i Danmark, jf. også punkt 504 nedenfor.⁷²
135. Nets har udviklet PSAM og udbyder denne til forretninger. Når PSAM er installeret i den pågældende betalingskortterminal, kan terminalen modtage betalinger med Dankort. Installationen af PSAM medfører, at alle forretningens betalingskorttransaktioner inklusiv transaktioner med internationale betalingskort, hvor forretningen ikke har indgået en indløsningsaftale med Teller (i dag Nets), viderefremmes til Nets' infrastruktur.

⁷¹ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 28. maj 2014, *Nets' adfærd i forbindelse med indløsning af internationale betalingskort*, punkt 146.

⁷² *Ibid*, punkt 87.

Figur 3.5 Front-end acquiring processing (FAP) med Nets som leverandør



Note: Trinene, der er angivet som 2A, 2B, 3A og 3B, viser et eksempel på en autorisation ved en grænseoverskridende transaktion. Her videregiver Nets kortoplysninger m.v. til det relevante kortnetværk, fx MasterCard, der efterfølgende identificerer den relevante kortudsteder med henblik på en autorisation af betalingen. Autorisationsvaret går via kortnetværket tilbage til Nets, der videregiver svaret til kortterminalen.

Anm. Af figur 3.5 fremgår følgende:

1. Når betalingskortet indføres i en terminal, sendes der en autorisationsforespørgsel til Nets. Hvis betalingsmodtageren har en anden terminaludbyder end Nets, går forespørgsel via denne udbyder til Nets.
 2. Nets sørger for, at forespørgslen (også kaldet "authorization request") sendes til den relevante kortudsteder, betalingskortnetværk eller anden aktør, som kan godkende eller afvise betalingen på grundlag af de gældende regler for anvendelse af kortet.
 3. Nets modtager kortudstederens godkendelse.
 4. Nets videregiver denne (authorization reply) til forretningens kortterminal.
 5. Nets indsamler (capture) alle betalingskorttransaktionerne og tilknyttede dokumentation og data for den enkelte forretning og formidler disse til den relevante indløser i form af en såkaldt batch fil. Herefter kan indløseren foretage den finansielle (settlement) afregning og overføre midlerne til forretningens konto.
- Generelt antales den samlede ydelse blandt andet som "transaktionsbehandling" og på engelsk "front-end acquiring processing" (FAP). For denne serviceydelse opkræver Nets en betaling fra den relevante kortindløser (transaktionsgebyr).

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, jf. Konkurrencerådets afgørelse af 28. maj 2014, NETS' adfærd i forbindelse med indlæsning af internationale betalingskort, punkt 90.

136. Kortindløserne, der ikke ønsker at benytte Nets som transaktionsindsamler, har umiddelbart to alternativer. Enten skal kortindløserens forretningskunde investere i nye terminaler, som kun håndterer internationale betalingskort, eller som kan formidle Dankorttransaktioner til Nets og øvrige transaktioner til en anden leverandør af FAP end Nets. Det kan i praksis betyde, at forretningen skal have to betalingskortterminaler ved hver kasse, én til betalinger med

Dankort og én til betalinger med internationale betalingskort. Alternativt kan kortindløseren udvikle en ny PSAM, som kan fungere parallelt med Nets' PSAM til Dankortet.

137. Indtil nu har forretningerne ikke anvendt to terminaler⁷³, hvor én er til Dankorttransaktioner, og én er til internationale betalingskort. Dette kan skyldes, at det er forbundet med ekstra omkostninger at erhverve sig en ekstra terminal, og at det kan forlænge købsprocessen. Det vil ofte være en afgørende parameter for kundeoplevelsen, at købsprocessen gennemføres hurtigt.
138. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er ikke bekendt med, at kortindløserne eller andre aktører har forsøgt at udvikle alternative PSAM med henblik på selv at processe betalingskorttransaktioner i Danmark. Årsagerne kan være omkostningerne til at udvikle en ny PSAM, og at det er Nets selv, der fungerer som godkendelsesinstans for nye PSAM, og som er udsteder af sikkerhedscertifikater i den forbindelse, jf. nærmere herom i boks 3.3.⁷⁴

Internethandel

139. For så vidt angår internethandlen, er der ikke tale om samme forhold omkring infrastrukturen. Givet at der ikke anvendes fysiske kortterminaler, er der ikke behov for installering af den såkaldte PSAM. Den betalingssoftware, som verificerer betalingen på forretningens hjemmeside, er således ikke knyttet op til Nets' infrastruktur, men kan sende den pågældende transaktion til den relevante kortindløser.
140. Herved kan de forskellige indløserne selv foretage processering af transaktionerne i modsætning til indløsning af betalingskort i den fysiske handel.

3.3.6 Lovgivning og regulering

141. Aktiviteter relateret til betalingskortmarkedet, for eksempel virksomheders indløsning af betalingskort, opkrævning af gebyrer m.v., er blandt andet reguleret af betalingstjenesteloven. De danske regler og krav er af betydning for nye potentielle indløseres muligheder for at etablere sig på markedet. Det følger således af den dagældende betalingstjenestelovs⁷⁵ § 7, at nye indløserne skulle have tilladelse fra Finanstilsynet til at udbyde betalingstjenester, herunder at udbyde indløsning af betalingskort i Danmark. Af den dagældende betalingstjenestelov følger yderligere en række kapitalkrav, herunder at nye indløserne skulle have en startkapital på minimum 125.000 euro, jf. betalingstjenestelovens § 12, stk. 1, samt en række sikkerhedsmæssige krav, jf. betalingstjenestelovens § 19.
142. Mange af bestemmelserne i betalingstjenesteloven følger af EU-direktiver og forordninger, men der er også tale om en række danske særregler, jf. nedenfor.

⁷³ Jf. fx styrelsens referat fra et møde med [redacted] den 27. januar 2016, hvoraf det fremgår: "Det er vigtigt for en forretning kun at have én terminal," og styrelsens referat fra et møde med Valitor den 28. januar 2016, hvoraf det fremgår: "Valitor entered the Danish market with their own terminals to avoid using Nets' infrastructure but had to make an agreement with Nets in the end to use their infrastructure since merchants are not willing to have two terminals." Referaterne er vedlagt som bilag 6.

⁷⁴ Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 28. maj 2014, *NETS' adfærd i forbindelse med indløsning af internationale betalingskort*, punkt 89-97.

⁷⁵ Lovbekendtgørelse nr. 613 af 24. april 2015 om betalingstjenester og elektroniske penge med senere ændringer ("betalingstjenesteloven").

3.3.6.1 Regulering af interbankgebyrer

143. Interbankgebyrer er reguleret af Europa-Parlamentets og Rådets forordning 2015/751 om interbankgebyrer for kortbaserede betalingstransaktioner. Denne regulering gælder for interbankgebyrer i alle medlemsstater, for så vidt angår forbrugerrelaterede transaktioner.
144. I forordningen er fastsat et prisloft over interbankgebyrer ved kreditkort på 0,30 pct. og tilsvarende 0,20 pct. for debetkort. Indtil da havde de indenlandske interbankgebyrer i Danmark typisk ligget på 0,75 pct. og 0,30 pct. for henholdsvis kredit- og debetkort.⁷⁶ Forordningen medførte således et fald i niveauet for de indenlandske interbankgebyrer i Danmark. Reglerne om interbankgebyrer fandt anvendelse fra den 9. december 2015.
145. Før den 9. december 2015 var indenlandske interbankgebyrer i Danmark generelt højere end interbankgebyrer ved grænseoverskridende betalinger, dvs. betalinger hvor kortindløser og kortudsteder er fra to forskellige lande. Denne forskel skyldtes, at MasterCard og Visa i 2009 og 2010 afgav tilsagn om at sænke interbankgebyrerne for disse kort for grænseoverskridende betalinger i forbindelse med konkurrencesager ført af Kommissionen.⁷⁷
146. De fastsatte lofter på henholdsvis 0,20 pct. og 0,30 pct. for debet- og kreditkort, der følger af EU-forordningen, vedrører i dag både indenlandske og grænseoverskridende transaktioner.

3.3.6.2 Særdansk regulering

147. Nogle af de danske særregler i betalingstjenestelovgivningen er de samme for betalingskort i fysisk handel og internethandel. Det gælder for eksempel den dagældende betalingstjenestelovs § 79, som forbyder, at virksomheder opkræver urimelige priser og vederlag i forbindelse med gennemførelse af betalingstransaktioner.
148. På andre områder gælder der forskellige regler for betalingskort i fysisk handel og internethandel. Indtil 1. januar 2018 gjaldt reglerne om overvæltning, dvs. reglerne om, hvilke gebyrer forretningerne må opkræve, når der betales med betalingskort. Herved reguleres, hvornår en kortbruger kan blive mødt med et gebyr for at betale med sit kort, og hvor stort gebyret maksimalt må være. I den forbindelse har der hidtil været sondret mellem debet- og kreditkort, og hvorvidt kortene anvendes i fysisk eller ikke-fysisk handel.
149. Reglerne indebar, at forretninger i den fysiske handel ikke måtte opkræve gebyr af kortbrugere, der benyttede debetkort, men derimod gerne måtte opkræve gebyr af kortbrugere, som benyttede kreditkort.⁷⁸ I den ikke-fysiske handel, som blandt andet omfatter køb over internettet, måtte forretningerne overvælte gebyrer på kortbrugere ved betaling med alle kort. Fra den 1. januar 2018 er det imidlertid ikke længere tilladt at opkræve gebyr af kortbrugere for brug af de mest almindelige typer af betalingskort, dvs. i praksis

⁷⁶ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens rapport 'Betalingskortmarkedet 2014', side 87.

⁷⁷ I relation til MasterCard og VISA har EU-Kommissionen og andre EU-lande ført en række konkurrence-retlige sager mod kortselskaberne, som har medført reduktioner i en række af MasterCards og Visas grænseoverskridende interbankgebyrer, før forordningen trådte i kraft. Begge kortselskaber indgik tilsagn om at sænke sine interbankgebyrer for grænseoverskridende betalinger til 0,20 pct. og 0,30 pct. for henholdsvis debetkort og kreditkort. MasterCard sænkede sine gebyrer i 2009, og Visas reduktion blev gennemført 2010.

⁷⁸ Jf. bekendtgørelse nr. 1411 af 28. december 2011 om gebyrer ved brug af betalingsinstrumenter i den fysiske handel, § 4, stk. 1-2.

3.4 TELLERS ADFÆRD

153. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har modtaget kontrakter indgået mellem Teller og Tellers top [redacted] kunder i 2015 vedrørende indløsning af internationale betalingskort.⁸²
154. Disse kontrakter udgør vilkårene, hvorpå Teller foretog indløsning af internationale betalingskort for de respektive kunder, dvs. forretninger i den for sagen relevante periode. Det varierer fra kontrakt til kontrakt, hvilke internationale betalingskort Teller indløste for den enkelte forretning.
155. Nogle af kontrakterne vedrører både indløsning af internationale betalingskort i fysisk handel og i internethandel, mens andre kun vedrører indløsning af internationale betalingskort i fysisk handel.
156. Priserne i kontrakterne for indløsning i fysisk handel ligger generelt lavere end, hvad der fremgår af Tellers standardpriser/listepriser fra 2015, jf. tabel 3.2. Priserne er i nogle af kontrakterne [redacted] af niveauet for Tellers listepriser, jf. tabel 3.6 nedenfor. Dermed er der tale om en rabat på mere end [redacted] pct. af listeprisen.
157. I [redacted] af disse kontrakter mellem Teller og forretningerne er den anførte pris - og tilhørende rabat - betinget af, at forretningen lader Teller indløse alle eller en vis del af transaktionerne omfattet af kontrakten. I [redacted] er det et vilkår i kontrakten, at alle transaktioner indløses af Teller, uden at der er tilknyttet en særskilt rabat.
158. Ordlyden af de enkelte bestemmelser varierer fra kontrakt til kontrakt, men kontrakterne kan overordnet set - og for overblikkets skyld - opdeles i tre kontrakttyper:
- A. Kontrakter, hvor prisen - og rabatten - er betinget af, at Teller indløser *alle* transaktioner omfattet af kontrakten [redacted]
 - B. Kontrakter, hvor prisen - og rabatten - er betinget af, at Teller indløser *en vis del* af transaktionerne/kortene omfattet af kontrakten [redacted]
 - C. Kontrakter, der er betinget af, at Teller indløser *alle* transaktioner omfattet af kontakten *uden* en specifik tilknyttet rabat [redacted] Priserne [redacted] imidlertid også individuelt forhandlet.
159. Af Tellers top [redacted] kunde kontrakter indeholder [redacted] af de [redacted] kontrakter disse typer bestemmelser. Af nedenstående afsnit 3.4.1 fremgår et overblik over klassificering af de [redacted] indhentede kontrakter.
160. En nærmere gennemgang af de enkelte kontrakter fremgår af de efterfølgende afsnit 3.4.2-3.4.4. Kontrakterne fremgår desuden i sin helhed af bilag 7.

3.4.1 Overblik over de relevante kontrakter

161. Én af de [redacted] relevante kontrakter vedrører alene indløsning af [redacted] af de [redacted] relevante kontrakter vedrører - ud over indløsning af [redacted] - også indløsning af [redacted] jf. punkt 41.

⁸² Konkurrencerådets afgørelse af 28. maj 2014, *NETS' adfærd i forbindelse med indløsning af internationale betalingskort*.

162. Det samlede købsbeløb med internationale betalingskort indløst af Teller for de [redacted] relevante virksomheder udgjorde [...] kr. i 2014.⁸³ svarende til ca. [redacted] pct. af det samlede købsbeløb med internationale betalingskort i fysisk handel, jf. tabel 1.43 (bilag 1) og [redacted] pct. i forhold til det samlede købsbeløb med internationale betalingskort i såvel fysisk handel som internethandel.
163. Det samlede antal transaktioner for samme virksomheder udgjorde [...] i 2014.⁸⁴ Det svarer til [redacted] pct. af det samlede antal transaktioner med internationale betalingskort i den fysisk handel og [redacted] pct. af det samlede antal transaktioner med internationale betalingskort i såvel fysisk handel som internethandel. Derudover kan bemærkes, at [...], den største indløser af internationale betalingskort efter Teller målt på antal transaktioner i den relevante periode, i alt indløste [...] mio. transaktioner i den fysiske handel svarende til et samlet købsbeløb på [...] mia. kr i 2014.⁸⁵
164. Den samlede transaktionsmængde og det samlede købsbeløb, der var omfattet af de [redacted] kontrakter, [redacted] [...] transaktionsmængde og håndterede købsbeløb i Danmark i fysisk handel.
165. Af nedenstående tabel 3.5 fremgår en samlet oversigt over hvilke internationale betalingskort, der er omfattet af betingelsen om, at Teller indløser alle/en vis del af transaktionerne, i de relevante kontrakter.

⁸³ Jf. Charles River Associates, *Effects on Competition of the Exclusivity Provisions in certain Teller merchant agreements - Report prepared for submission to the Danish Competition and Consumer Authority*, 2017 (bilag 8).

⁸⁴ Jf. Nets, *Svar på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens anmodning om oplysninger - tilsagnssag*, 18. marts 2015 (bilag 9).

⁸⁵ Jf. henholdsvis tabel 1.40 og tabel 1.43 (bilag 1).

Tabel 3.5 Oversigt over hvilke internationale betalingskort den relevante betingelse i kontrakten er tilknyttet

Kontrakttype A	Kontrakttype B	Kontrakttype C
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	
[Redacted]	[Redacted]	
[Redacted]	[Redacted]	
[Redacted]	[Redacted]	
[Redacted]	[Redacted]	
[Redacted]		
[Redacted]		
[Redacted]		

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, udarbejdet på baggrund af de indhentede kontrakter fra Teller

166. Det fremgår af ovenstående tabel, at det varierer lidt, hvilke internationale betalingskort den relevante betingelse er tilknyttet i de enkelte kontrakter. For eksempel er den relevante betingelse i Tellers kontrakt med [REDACTED] tilknyttet alle betalingskort omfattet af den pågældende kontrakt, dvs. [REDACTED] jf. afsnit 3.4.2.1 nedenfor. Til sammenligning er den relevante betingelse i Tellers kontrakt med [REDACTED] tilknyttet betalingskortene [REDACTED] men derimod ikke [REDACTED] der også indløses af Teller i henhold til kontrakten, jf. afsnit 3.4.3.3 nedenfor.
167. Af nedenstående tabel 3.6 følger et overblik over henholdsvis 1) konsekvensen for den enkelte Teller kunde, ifølge kundens kontrakt, hvis kunden ikke opfylder den eller de relevante betingelser i kontrakten samt 2) forskellen på Tellers listepriis, jf. tabel 3.2, og prisen for indløsning af [REDACTED] ifølge den enkelte kundes kontrakt med Teller, dvs. rabatten den enkelte kunde opnår på indløsning af et eller flere [REDACTED] betalingskort.⁸⁶

⁸⁶ [REDACTED]

[REDACTED] jf. afsnit 3.3.2.3.

168. Alle [redacted] kontrakter vedrører indløsning af internationale betalingskort i [redacted] hvoraf [redacted] aftaler⁸⁷ [redacted]⁸⁸
169. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har af hensyn til overskueligheden opdelt kontrakterne i henholdsvis kontrakttype A, B og C. Kontrakter af type A gennemgås i afsnit 3.4.2 nedenfor. Kontrakter af type B gennemgås i afsnit 3.4.3 nedenfor. Kontrakter af type C gennemgås i afsnit 3.4.4 nedenfor.

3.4.2 Kontrakttype A

170. Kontrakttype A omfatter de kontrakter, hvor prisen er betinget af, at Teller indløser alle transaktioner omfattet af kontrakten.
171. [redacted] ud af de [redacted] indhentede kontrakter falder under denne kontrakttype. Fælles for bestemmelserne er, at samtlige transaktioner for alle de kort, der er omfattet af indløsningskontrakten med Teller, skal indløses af Teller, for at kunden kan opnå den aftalte pris. [redacted]
172. I det følgende beskrives de relevante bestemmelser i de pågældende [redacted] kontrakter.

3.4.2.1 Tellers kontrakt med [redacted]

173. Den relevante kontrakt⁸⁹ mellem Teller og [redacted]
[redacted]
Kontrakten er gældende i [redacted]
[redacted] jf. aftalens punkt 5.
174. Aftalen dækker indløsning af betalingskorttransaktioner foretaget med [redacted] jf. aftalens punkt 3. Det bemærkes, at disse betalingskort udgjorde [redacted] modtagelse af internationale betalingskort.⁹⁰
175. Aftalen vedrører indløsning af betalingskort [redacted]
[redacted]
176. Af aftalens punkt 4.2 fremgår følgende priser for indløsning i [redacted]

- [redacted]
 - [redacted]
 - [redacted]
 - [redacted]
- [redacted]

180. Det fremgår endvidere af aftalens punkt 5.1, at [redacted] i aftalens løbetid vil modtage en [redacted]

[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]

181. Det fremgår yderligere af aftalens punkt 5.1, at [redacted]

3.4.2.2 Tellers kontrakt med [redacted]

182. Den relevante kontrakt⁹² mellem Teller og [redacted] Kontrakten er gældende [redacted] jf. aftalens punkt 5.

183. Aftalen dækker indløsning af betalingskorttransaktioner foretaget med [redacted] jf. aftalens punkt 3. Det bemærkes, at disse betalingskort [redacted] modtagelse af internationale betalingskort.⁹³

184. Aftalen vedrører indløsning af betalingskort [redacted]

185. Af aftalens punkt 4.1 fremgår følgende priser for indløsning i [redacted] for [redacted]

- [redacted] [...] pct.
- [redacted] [...] pct.
- [redacted] [...] pct.
- [redacted] [...] pct.
- [redacted] [...] pct.

186. De priser, som [redacted] skal betale for indløsning af kort i [redacted] er opgjort i procent af transaktionsbeløbet. Disse priser ligger generelt under Tellers listepriser pr. 1. januar 2015, jf. tabel 3.2. For eksempel er prisforskellene for [redacted] følgende:

- [redacted]
- [redacted]

[REDACTED] jf. aftalens punkt 5.

190. Aftalen dækker indløsning af betalingskorttransaktioner foretaget med [REDACTED] jf. aftalens punkt 1.4. Det bemærkes, at disse betalingskort [REDACTED] modtagelse af internationale betalingskort.⁹⁵

191. Det fremgår af aftalen, at [REDACTED] jf. aftalens punkt 1.2. Aftalen vedrører således indløsning af betalingskort [REDACTED]

192. Af aftalens punkt 2, som vedrører priser for butikkerne i Danmark, fremgår følgende priser (Merchant Service Charges - Ad valorem):

- [REDACTED] [...] pct.
- [REDACTED] [...] pct.
- [REDACTED] [...] pct.

193. De priser, som [REDACTED] skal betale for indløsning af kort [REDACTED] er opgjort i procent af transaktionsbeløbet. Disse priser ligger under Tellers listepriser pr. 1. januar 2015, jf. tabel 3.2. For eksempel er prisforskellene for [REDACTED] følgende:

- [REDACTED] - [...] pct. = [...] procentpoint
- [REDACTED] - [...] pct. = [...] procentpoint
- [REDACTED] - [...] pct. = [...] procentpoint

194. Af aftalens punkt 3.2, i afsnittet om 'generelle priser', fremgår yderligere følgende:

[REDACTED]

195. Det fremgår yderligere af aftalens punkt 3.3, at priserne er afhængige af, at alle transaktionerne omfattet af aftalen leveres til Teller:

[REDACTED]

⁹⁵ [REDACTED]

196. Af ovenstående følger således, at såfremt [redacted] ikke lader Teller indløse alle deres transaktioner omfattet af aftalen, vil [redacted]

3.4.2.4 Tellers kontrakt med [redacted]

197. Den relevante kontrakt⁹⁶ mellem Teller og [redacted] Aftalen er gældende i [redacted] jf. aftalens punkt 6.

198. Aftalen dækker indløsning af betalingskorttransaktioner foretaget med [redacted] jf. aftalens punkt 2. Det bemærkes, at disse betalingskort [redacted] modtagelse af internationale betalingskort.⁹⁷

199. Aftalen vedrører indløsning af betalingskort [redacted]

200. Af aftalens punkt 3.1 fremgår det, at parterne har aftalt følgende priser (serviceafgifter) for indløsning af betalingskort i [redacted]

- [redacted] [...] pct.
- [redacted] [...] pct.
- [redacted] [...] pct.

201. De priser, som [redacted] skal betale for indløsning af kort [redacted] er opgjort i procent af transaktionsbeløbet. Disse priser ligger generelt under Tellers listepriser pr. 1. januar 2015, jf. tabel 3.2. For eksempel er prisforskellene for [redacted] følgende:

- [redacted] - [...] pct. = [...] procentpoint
- [redacted] - [...] pct. = [...] procentpoint
- [redacted] - [...] pct. = [...] procentpoint

202. Af aftalens punkt 3.4 om 'forudsætninger for priser' fremgår følgende:

[redacted]

[redacted]

[redacted]

⁹⁶ [redacted]

[redacted]

[REDACTED]

203. Det fremgår således af ovenstående, at de i aftalen angivne priser – og dermed rabatter - er betinget af, at [REDACTED] afleverer alle betalingskorttransaktioner til Teller. Det fremgår endvidere, at [REDACTED]

3.4.2.5 Tellers kontrakt med [REDACTED]

204. Den relevante kontrakt⁹⁸ mellem Teller og [REDACTED] Aftalen er gældende i [REDACTED]

205. Aftalen dækker indløsning af betalingskorttransaktioner foretaget med [REDACTED] jf. aftalens punkt 2. Det bemærkes, at disse betalingskort udgjorde [REDACTED] modtagelse af internationale betalingskort.⁹⁹

206. Aftalen vedrører indløsning af betalingskort [REDACTED] jf. aftalens punkt 1.

207. Af aftalens punkt 3.1 fremgår det, at parterne har aftalt følgende priser (serviceafgifter) for indløsning af betalingskort i fysisk handel:

- [REDACTED] [...] pct.
- [REDACTED] [...] pct.
- [REDACTED] [...] pct.
- [REDACTED] [...] pct.

208. De priser, som [REDACTED] skal betale for indløsning af kort i [REDACTED] er opgjort i procent af transaktionsbeløbet. Disse priser ligger under Tellers listepriser pr. 1. januar 2015, jf. tabel 3.2. For eksempel er prisforskellene for [REDACTED] følgende:

- [REDACTED] - [...] pct = [...] procentpoint
- [REDACTED] - [...] pct = [...] procentpoint
- [REDACTED] - [...] pct = [...] procentpoint

⁹⁸ [REDACTED]

• [REDACTED]

• [redacted]
[redacted] - [...] pct = [...] procentpoint

209. Af aftalens punkt 3.4 om 'forudsætninger for priser' fremgår følgende:

[redacted]
[redacted]
[redacted]

210. Det fremgår således af ovenstående, at de i aftalen angivne priser – og dermed rabatter – er betinget af, at [redacted] afleverer alle betalingskorttransaktioner til Teller. [redacted]

3.4.2.6 Tellers kontrakt med [redacted]

211. Den relevante kontrakt¹⁰⁰ mellem Teller og [redacted] Aftalen er gældende i [redacted] I [redacted] jf. aftalens punkt 5.

212. Aftalen dækker indløsning af betalingskorttransaktioner foretaget med [redacted] jf. aftalens punkt 3. Det fremgår i den forbindelse af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens markedsundersøgelse, at virksomheden på det tidspunkt ikke modtog andre betalingskort udover Dankortet og de kort, der er angivet i kontrakten med Teller.¹⁰¹

213. Aftalen vedrører indløsning af betalingskort [redacted]

214. Af aftalens punkt 4.1 'Prices and payment card volume' fremgår følgende priser for indløsning af betalingskort i [redacted]

- [redacted] [...] pct.
- [redacted] [...] pct.
- [redacted] [...] pct.
- [redacted] [...] pct.

215. De priser, som [redacted] skal betale for indløsning af kort [redacted] er opgjort i procent af transaktionsbeløbet. [redacted] ligger under Tellers listepreiser pr. 1. januar 2015, [redacted]

¹⁰⁰ [redacted]

¹⁰¹ Det samlede købsbeløb indløst hos Teller udgjorde [...] mio. kr. i 2014, jf. Charles River Associates, *Effects on Competition of the Exclusivity Provisions in certain Teller merchant agreements - Report prepared for submission to the Danish Competition and Consumer Authority, 2017, side 17 (bilag 8)*.

[redacted] jf. tabel 3.2. For eksempel er prisforskellene for [redacted] følgende:

- [redacted] - [...] pct. = [...] procentpoint
- [redacted] - [...] pct. = [...] ¹⁰² procentpoint
- [redacted] - [...] pct. = [...] procentpoint
- [redacted] - [...] pct. = [...] procentpoint

216. Af aftalens punkt 4.1 om 'prices and payment card volume' og punkt 4.3 om 'price prerequisites' fremgår følgende:

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

217. Det fremgår af ovenstående, at de i aftalen angivne priser - og dermed rabatter - er betinget af, at [redacted] leverer alle betalingskorttransaktioner foretaget med de i kontrakten angivne betalingskort til Teller. [redacted]

3.4.2.7 Tellers kontrakt med [redacted]

218. Den relevante kontrakt¹⁰³ mellem Teller og [redacted] Aftalen er gældende i [redacted] jf. aftalens side 5 ('Varighed og opsigelse').

219. Aftalen dækker indløsning af betalingskorttransaktioner foretaget med [redacted] jf. aftalens side 3. Det

¹⁰² Det forhold, at [...].
¹⁰³ [redacted]

bemærkes, at disse betalingskort udgjorde [redacted] modtagelse af internationale betalingskort.¹⁰⁴

220. Aftalen vedrører indløsning af betalingskort i [redacted] jf. aftalens side 3.

221. Af aftalens side 4, som vedrører priser for butikkerne i Danmark, fremgår følgende priser (Merchant Service Charges - Ad valorem):

- [redacted] [...] pct.
- [redacted] [...] pct.
- [redacted] [...] pct.

222. De priser, som [redacted] skal betale for indløsning af kort i [redacted] er opgjort i procent af transaktionsbeløbet. Disse priser ligger under Tellers listepriser pr. 1. januar 2015, jf. tabel 3.2. For eksempel er prisforskellene for [redacted] følgende:

- [redacted] [...] pct. = [...] procentpoint
- [redacted] [...] pct. = [...] procentpoint
- [redacted] - [...] pct. = [...] procentpoint

223. Af aftalens side 5 under overskriften 'Generelle priser' fremgår følgende:

[redacted]

[redacted]

224. Det fremgår af ovenstående, at de i aftalen angivne priser - og dermed rabatter - er betinget af, at [redacted] afleverer alle betalingskorttransaktioner omfattet af aftalen til Teller. [redacted]

3.4.2.8 Tellers kontrakt med [redacted]

225. Den relevante kontrakt¹⁰⁵ mellem Teller og [redacted] Aftalen er gældende i [redacted]

¹⁰⁴ [redacted]

¹⁰⁵ [redacted]

[redacted] jf. aftalens punkt 5.

226. Aftalen dækker indløsning af betalingskorttransaktioner foretaget med [redacted] jf. aftalens punkt 3.¹⁰⁶ Det fremgår i den forbindelse af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens markedsundersøgelse, at virksomheden på det tidspunkt ikke modtog andre betalingskort udover Dankortet og de kort, der er angivet i kontrakten med Teller.¹⁰⁷

227. Aftalen vedrører indløsning af betalingskort i [redacted] jf. aftalens punkt 2.

228. Af aftalens punkt 4.1 fremgår følgende priser (serviceafgifter) for indløsning af betalingskort i [redacted] i Danmark:

- [redacted] [...] pct.
- [redacted] [...] pct.
- [redacted] [...] pct.
- [redacted] [...] pct.
- [redacted] [...] pct.

229. De priser, som [redacted] skal betale for indløsning af kort i [redacted] er opgjort i procent af transaktionsbeløbet. Disse priser ligger generelt under Tellers listepriser pr. 1. januar 2015, jf. tabel 3.2. For eksempel er prisforskellene for [redacted] følgende:

- [redacted] [...] pct. = [...] procentpoint
- [redacted] [...] pct. = [...] procentpoint
- [redacted] [...] pct. = [...] procentpoint

230. Af aftalens punkt 4.4 om 'prisbetingelser' og punkt 6 om 'ansvar' fremgår følgende:

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

¹⁰⁶ [redacted]

¹⁰⁷ Det samlede købsbeløb indløst af Teller udgjorde [...] mio. kr. i 2014, jf. Charles River Associates, *Effects on Competition of the Exclusivity Provisions in certain Teller merchant agreements - Report prepared for submission to the Danish Competition and Consumer Authority*, 2017, side 17 (bilag 8).

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
231. Det fremgår af ovenstående, at de i aftalen angivne priser – og dermed rabatter – er betinget af, at [REDACTED] afleverer alle betalingskorttransaktioner foretaget med de af kontrakten omfattede betalingskort til Teller. [REDACTED]

3.4.3 Kontrakttype B

232. Den kontrakttype, der benævnes kontrakttype B, er kontrakter, hvor prisen er betinget af, at Teller indløser en vis del af transaktionerne/kortene omfattet af kontrakten. Der sondres mellem, at en vis del af kundens *transaktioner* eller en vis del af kundens *betalingskort* skal indløses af Teller. Hermed forstås, at kontrakternes priser enten er betinget af, at en vis del af kundens transaktioner skal indløses af Teller, eller at en vis del af de betalingskort, som er omfattet af kundens indløsningsaftale, skal indløses af Teller.
233. [REDACTED] ud af de [REDACTED] indhentede kontrakter vedrører indløsning af en vis del af kundens *transaktioner*. Dette er tilfældet for Tellers [REDACTED]
234. [REDACTED] ud af de [REDACTED] indhentede kontrakter vedrører indløsning af en vis del af kundens *betalingskort*. Dette er tilfældet for Tellers [REDACTED]
235. I det følgende beskrives de relevante bestemmelser i de pågældende [REDACTED] kontrakter.

3.4.3.1 Tellers kontrakt med [REDACTED]

236. Den relevante kontrakt¹⁰⁸ mellem Teller og [REDACTED] [REDACTED] Aftalen er gældende i [REDACTED] [REDACTED] jf. aftalens punkt 7.
237. Aftalen dækker indløsning af betalingskorttransaktioner foretaget med [REDACTED] [REDACTED] jf. aftalens side 3. Det fremgår i den forbindelse af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens markedsundersøgelse, at virksomheden på det tidspunkt ikke modtog andre betalingskort udover Dankortet og de kort, der er angivet i kontrakten med Teller.¹⁰⁹
238. Aftalen vedrører indløsning af betalingskort i [REDACTED] [REDACTED]
239. Af aftalens punkt 2.2 fremgår følgende priser (Merchant Fee) [REDACTED] i Danmark:

¹⁰⁸ [REDACTED]

¹⁰⁹ Det samlede købsbeløb indløst af Teller udgjorde [...] mio. kr. i 2014, jf. Charles River Associates, *Effects on Competition of the Exclusivity Provisions in certain Teller merchant agreements - Report prepared for submission to the Danish Competition and Consumer Authority*, 2017, side 17 (bilag 8).

- [redacted] [...] pct.
- [redacted] [...] pct.
- [redacted] [...] pct.

240. De priser, som [redacted] skal betale for indløsning af kort [redacted] er opgjort i procent af transaktionsbeløbet. Disse priser ligger under Tellers listepriser pr. 1. januar 2015, jf. tabel 3.2. For eksempel er prisforskellene for [redacted] følgende:

- [redacted] - [...] pct. = [...] procentpoint
- [redacted] - [...] pct. = [...] procentpoint
- [redacted] - [...] pct. = [...] procentpoint

241. Af aftalens punkt 3.2-3.3 i afsnittet om 'generelle priser' fremgår yderligere følgende:

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

242. Af ovenstående følger således, at såfremt [redacted] ikke indløser minimum [redacted] pct. af alle transaktionerne omfattet af aftalen med Teller, [redacted]

3.4.3.2 Tellers kontrakt med [redacted]

243. Den relevante kontrakt¹¹⁰ mellem Teller og [redacted] [redacted] Aftalen er gældende i [redacted] jf. aftalens punkt 7.

244. Aftalen dækker indløsning af betalingskorttransaktioner foretaget med [redacted] jf. aftalens punkt 2. Det bemærkes, at disse betalingskort udgjorde [redacted] modtagelse af internationale betalingskort.¹¹¹

¹¹⁰ [redacted]

¹¹¹ [redacted]

245. Aftalen vedrører indløsning af betalingskort i [redacted] jf. aftalens punkt 3.1, [redacted]

246. Af aftalens punkt 3.1 fremgår det, at parterne har aftalt følgende priser (serviceafgifter) for indløsning af betalingskort i [redacted]

- [redacted]
[redacted] [...] pct.
- [redacted]
[redacted] [...] pct.
- [redacted] [...] pct.
- [redacted] [...] pct.
- [redacted] [...] pct.

247. De priser, som [redacted] skal betale for indløsning af kort i [redacted] er opgjort i procent af transaktionsbeløbet. Disse priser ligger generelt under Tellers listepriser pr. 1. januar 2015, jf. tabel 3.2. For eksempel er prisforskellene for [redacted] følgende:

- [redacted]
[redacted] - [...] pct. = [...] procentpoint
- [redacted]
[redacted] - [...] pct. = [...] procentpoint

248. Af aftalens punkt 3.4 om 'forudsætninger for priser' fremgår følgende:

[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]

249. Det følger af ovenstående, at det er en forudsætning for de angivne priser, at [redacted] afleverer alle betalingskorttransaktioner for en vis del af betalingskortene omfattet af kontrakten, nemlig [redacted] til Teller. [redacted]

250. Bestemmelsen vedrører for [redacted] vedkommende ikke [redacted] som Teller også indløste for [redacted] jf. kontraktens punkt 2. Bestemmelsen er således alene tilknyttet *nogle* af de betalingskort, som Teller ifølge kontrakten indløste for [redacted]

258. [REDACTED] Det er således en betingelse for, at [REDACTED] kan opnå den aftalte pris - og dermed rabat - at Teller indløser en vis del af betalingskortene omfattet af kontrakten.
259. Bestemmelsen vedrører for [REDACTED] vedkommende ikke [REDACTED] som Teller også indløste for [REDACTED] jf. kontraktens side 3. Bestemmelsen er således alene tilknyttet nogle af de betalingskort, som Teller ifølge kontrakten indløste for [REDACTED]
- 3.4.3.4 **Tellers kontrakt med [REDACTED]**
260. Den relevante kontrakt¹¹⁴ mellem Teller og [REDACTED] Aftalen er gældende i [REDACTED] jf. aftalens side 7 ('Aftalens ikrafttræden, varighed og ophør').
261. Aftalen dækker indløsning af betalingskorttransaktioner foretaget med [REDACTED] i Danmark, jf. aftalens side 3. Det bemærkes at disse betalingskort udgjorde [REDACTED] modtagelse af internationale betalingskort.¹¹⁵
262. Aftalen vedrører indløsning af betalingskort [REDACTED]
263. Af aftalens side 4 fremgår det, at parterne har aftalt følgende priser (serviceafgifter):
- [REDACTED] [...] pct.
 - [REDACTED] [...] pct.
 - [REDACTED] [...] pct.
 - [REDACTED] [...] pct.
264. De priser, som [REDACTED] skal betale for indløsning i [REDACTED] er opgjort i procent af transaktionsbeløbet. Disse priser ligger under Tellers listepreiser pr. 1. januar 2015, jf. tabel 3.2. For eksempel er prisforskellene for [REDACTED] følgende:
- [REDACTED] - [...] pct = [...] procentpoint
 - [REDACTED] - [...] pct = [...] procentpoint
 - [REDACTED] - [...] pct = [...] procentpoint

¹¹⁴ [REDACTED]

¹¹⁵ [REDACTED]

265. Af aftalens side 5-6 under afsnittet 'forudsætninger for priser' fremgår følgende:

[Redacted text block]

266. Det følger af ovenstående, at det er en forudsætning for, at [Redacted] opnår de angivne priser - og dermed rabatter - at [Redacted] afleverer alle betalingskorttransaktioner for en vis del af betalingskortene omfattet af kontrakten, nemlig [Redacted] til Teller.

267. [Redacted] Det er således en betingelse for, at [Redacted] kan opnå den aftalte pris - og dermed rabat - at Teller indløser en vis del af betalingskortene omfattet af kontrakten.

268. Bestemmelsen vedrører for [Redacted] vedkommende ikke [Redacted] jf. kontraktens side 3. Bestemmelsen er således alene tilknyttet nogle af de betalingskort, som Teller ifølge kontrakten indløste for [Redacted]

3.4.3.5 Tellers kontrakt med [Redacted]

269. Den relevante kontrakt¹¹⁶ mellem Teller og [Redacted] Aftalen er gældende i [Redacted] jf. aftalens punkt 7.

270. Aftalen dækker indløsning af betalingskorttransaktioner foretaget med [Redacted] jf. aftalens punkt 2. Det bemærkes, at disse betalingskort udgjorde [Redacted] modtagelse af internationale betalingskort.¹¹⁷

271. Aftalen vedrører indløsning af betalingskort i [Redacted]

¹¹⁶ [Redacted]

¹¹⁷ [Redacted]

3.4.4.1 Tellers kontrakt med [REDACTED]

280. Den relevante kontrakt¹¹⁸ mellem Teller og [REDACTED] Aftalen er gældende [REDACTED] jf. aftalens side 10 ('Contract period').

281. Aftalen dækker indløsning af betalingskorttransaktioner foretaget med [REDACTED] jf. aftalens side 4. Det bemærkes, at disse betalingskort udgjorde [REDACTED] modtagelse af internationale betalingskort.¹¹⁹

282. Aftalen vedrører indløsning af betalingskort i [REDACTED]

283. Af aftalens punkt 9 og 11 fremgår følgende om [REDACTED] transaktioner og priser:

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

284. Aftalens punkt 9 indeholder således et krav om, at alle transaktioner skal indløses af Teller. Af aftalens punkt 11 fremgår det, at [REDACTED] dvs. antal transaktioner, der skal indløses. Betingelsen om, at alle transaktioner skal indløses af Teller, er således ikke tilknyttet en særskilt rabat. [REDACTED]

285. Betingelsen om, at alle transaktioner skal indløses af Teller, er ikke tilknyttet en særskilt rabat.

286. Det fremgår af aftalens punkt 11, at parterne har aftalt følgende priser (serviceafgifter) for indløsning af betalingskort i [REDACTED]

¹¹⁸ [REDACTED]
¹¹⁹ [REDACTED]

[REDACTED]

292. Teller præciserede på et møde med styrelsen den 25. januar 2016, om den fremsendte meddelelse om betænkeligheder, at ovenstående meddelelse blev sendt til de top [REDACTED] kunder, som styrelsen havde fået kontrakter for. Meddelelsen, som blev sendt elektronisk, er ifølge Teller at betragte som et tillæg til disse kunders kontrakter. Teller har yderligere oplyst, at Tellers kontrakter genforhandles løbende og vil løbende blive tilpasset.¹²¹

¹²¹ Jf. Referat af møde med Teller den 25. januar 2016 om den fremsendte meddelelse om betænkeligheder, side 7 (bilag 11).

4. MARKEDSUNDERSØGELSE

293. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i forbindelse med nærværende sag gennemført kvalitative interviews med en række indlødere og forretninger i første halvår af 2016.
294. Styrelsen har ydermere foretaget en kvantitativ markedsundersøgelse blandt aktører på betalingskortmarkedet.¹²² Denne markedsundersøgelse blev gennemført i juni-juli 2016. Markedsundersøgelsen bestod af fire særskilte elektroniske spørgeskemaer:
- Spørgeskema til forretninger i Danmark
 - Spørgeskema til indlødere med aktiviteter i Danmark
 - Spørgeskema til indlødere uden aktiviteter i Danmark
 - Spørgeskema til potentielle indlødere
295. Styrelsen har med markedsundersøgelsen dels ønsket at afdække, hvordan det relevante marked i sagen skal afgrænses, dels at afdække Tellers position på det pågældende relevante marked.
296. Resultaterne fra de fire spørgeskemaundersøgelser medvirker til at belyse forretningers køb og anvendelse af indløsningsydelser og betalingsløsninger, indløseres aktiviteter og konkurrenceforholdene i Danmark. Resultaterne kan endvidere belyse mulighederne for at tilbyde indløsning i Danmark set ud fra følgende to perspektiver: (i) Udenlandske indlødere og (ii) danske aktører, der tilbyder relaterede ydelser til indløsning.
297. Resultater fra styrelsens markedsundersøgelse fremgår af bilag 1. De væsentligste resultater fra de fire spørgeskemaer er gengivet i bilag 1, afsnit 1.2-1.5. Styrelsen har yderligere gengivet de væsentligste resultater fra de kvalitative interviews i bilag 1, afsnit 1.6. De kvalitative interviews er endvidere vedlagt i deres helhed i bilag 6. Afslutningsvis behandler styrelsen i bilag 1, afsnit 1.7 Tellers priser i henholdsvis fysisk handel og internethandel.

¹²² Når der i afsnit 4 og bilag 1 henvises til 'betalingskortmarkedet', skal dette ikke forstås som det relevante marked i konkurrenceretlig forstand. Terminologien anvendes alene for at lette læsningen af afsnittene.

5. TELLERS BEMÆRKNINGER OG HØRINGSSVAR

298. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen sendte den 18. november 2015 en meddelelse om betænkeligheder til Teller. Styrelsen modtog Tellers skriftlige bemærkninger til meddelelsen om betænkeligheder den 16. december 2015. Teller uddybede de skriftlige bemærkninger på et møde med styrelsen den 25. januar 2016.
299. Styrelsen sendte den 12. marts 2018 en klagepunktsmeddelelse i høring hos Teller. Virksomhedens frist for svar blev udsat til i alt den 30. maj 2018. Teller havde således mere end 11 uger til at afgive høringssvar. Teller fremsendte den 30. maj 2018 virksomhedens "overordnede bemærkninger" til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens klagepunktsmeddelelse af 12. marts 2018. Nærværende afgørelse er truffet på den baggrund.
300. Tellers bemærkninger til styrelsens meddelelse om betænkeligheder er kort gengivet i hovedtræk i nedenstående afsnit 5.1 og vedlagt i sin helhed som bilag 2. Tellers bemærkninger til styrelsens klagepunktsmeddelelse er gengivet i hovedtræk i nedenstående afsnit 5.2 og vedlagt i sin helhed som bilag 15. En række af Tellers bemærkninger fremgår endvidere direkte af de relevante afsnit i afgørelsen.

5.1 Svar på meddelelse om betænkeligheder

5.1.1 Markedsafgrænsning og dominans

301. Teller har sammenfattende gjort gældende, at:
- Markedet for betalingsløsninger er under konstant og hastig udvikling som følge af ny regulering, en øget koncentration af de store internationale finansielle indlødere samt helt nye indlødere og som følge af nye betalingsløsninger. Denne udvikling bidrager til øget konkurrence på tværs af landegrænser og traditionelle produktkategorier.
 - Den teknologiske udvikling på området indebærer, at konkurrencen udspiller sig på tværs af traditionelle produktkategorier. For eksempel går de nye betalingsløsninger, såsom MobilePay, SWIPP, Vipps, Swish og mCash, udenom kortinfrastrukturen og udvisker dermed forskellen på betalingsløsninger, der alene er anvendelige i fysisk handel og de løsninger, der alene er anvendelige til fjernsalg.
302. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker hertil, at de pågældende forhold bl.a. er behandlet i relation til spørgsmålet om afgrænsning af det relevante produktmarked, jf. afsnit 6.1.1. Styrelsen har i den forbindelse – og blandt andet på baggrund af Tellers bemærkninger – undersøgt, om indløsning af Dankortet og internationale betalingskort befinder sig på samme produktmarked, og styrelsen har undersøgt, om indløsning af mobile betalingsløsninger (såsom MobilePay og Swipp, m.v.) tilhører samme produktmarked som indløsning af betalingskort, jf. særligt afsnit 6.1.1.3 og afsnit 6.1.1.4 henholdsvis.
303. Det fremgår sammenfattende heraf, at styrelsen konkret i denne sag og for den relevante tidsperiode fra 2012-2016 har fundet, at produktmarkedet omfatter indløsning af betalingskort samt mobile betalingsløsninger i den fysiske handel. Hvorvidt indløsning af mobile betalingsløsninger er en del af dette marked lades stå åbent, da det ikke har betydning for vurderingen i nærværende sag, jf. punkt 532-533.

304. Teller har sammenfattende endvidere gjort gældende, at:
- Adgangsbarriererne på markedet er lave, hvilket betyder, at der hele tiden kommer nye aktører på markedet.
 - Den nye interbankgebyrforordning styrker konkurrencen mellem nationale og internationale betalingskort og skaber tillige et egentligt indre marked for indløsning af forbrugervendte betalingskorttransaktioner.
305. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker hertil, at de pågældende forhold bl.a. er behandlet i relation til spørgsmålet om afgrænsning af det relevante geografiske marked, jf. afsnit 6.1.2. Styrelsen har i den forbindelse – og blandt andet på baggrund af Tellers bemærkninger – undersøgt adgangsbarriererne og den konkrete betydning af interbankgebyrforordningen¹²³. Det fremgår sammenfattende heraf, at styrelsen vurderer, at der eksisterede betydelige adgangsbarrierer på markedet som følge af Dankortet, stordriftsfordele, finansielle krav og regulering samt infrastrukturen, jf. punkt 667-683.
306. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker endvidere, at reglerne i interbankgebyrforordningen trådte løbende i kraft i perioden fra 9. april 2015 og frem til 9. juni 2016. Den foreliggende afgørelse angår perioden 2012-2016, og reglerne i interbankgebyrforordningen havde således kun nået at være i kraft i forholdsvis kort tid.
307. Styrelsens markedsundersøgelse omfatter – også i forlængelse af Tellers bemærkninger til styrelsens udkast til spørgeskemaer i markedsundersøgelsen¹²⁴ – spørgsmål om betydningen af reglerne i interbankgebyrforordningen for konkurrencen mellem indløserne i Danmark, jf. bilag 1. Resultaterne fra styrelsens markedsundersøgelse, gennemført i juni-juli 2016, viser en forventning blandt en del af aktørerne om, at forordningen fremadrettet vil have en gunstig effekt på konkurrencen mellem indløserne i Danmark. Dertil bemærker styrelsen imidlertid, at den fremadrettede effekt af forordningen ikke er afgørende for den konkrete vurdering af konkurrencen i perioden 2012 til 2016.
308. Det ses tidlige, som Teller også har fremført (jf. punkt 354 nedenfor), at flertallet af forretningerne anser konkurrencen mellem indløserne som værende blevet meget mere intensiv eller mere intensiv i løbet af de sidste 5-10 år. Det forhold, at konkurrence på markedet opleves som værende forbedret de sidste 5-10 år, kan ses i sammenhæng med, at nogle indløserne har angivet, at interbankgebyrforordningen har skabt mere konkurrence.
309. Styrelsen vurderer, at besvarelserne i relation til interbankgebyrforordningens betydning i Danmark ikke giver en indikation af, at konkurrencen på tværs af landegrænser er af et sådan omfang i den relevante periode, at markedet skal afgrænses bredere end Danmark. Sammenfattende omfatter vurderingen af det geografiske marked en konkret stillingtagen til de faktisk foreliggende markedsforhold.
310. Teller har sammenfattende tillige gjort gældende, at:

¹²³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/751 af 29. april 2015 om interbankgebyrer for kortbaserede betalingstransaktioner.

¹²⁴ Jf. Tellers skriftlige bemærkninger til styrelsens udkast til spørgeskemaer vedhæftet e-mail fra Teller til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen af 18. maj 2016 (bilag 16).

- Konkurrencen er intens og konstant stigende, hvilket blandt andet afspejles i at store internationale indløserne (fx Advent) og nye aktører (fx Clearhaus) er begyndt at udbyde indløsning i blandt andet Danmark.
 - Konkurrencen vedrørende indløsning af korttransaktioner – og de nye alternative betalingsløsninger – optræder på tværs af landegrænser. Det skyldes kundernes efterspørgsel efter indløsningstjenester på tværs af grænser, og at der ikke er lovgivningsmæssige hindringer for levering af grænseoverskridende betalingstjenester.
 - Markedet for indløsningstjenester (kortbaserede og alternative løsninger) omfatter hele Europa. Retspraksis understøtter, at der sker en udvikling væk fra nationale markeder. Kommissionen har i sin seneste praksis¹²⁵ ladet den geografiske markedsafgrænsning stå åben, og Konkurransetilsynet i Norge undlod i behandlingen af Nets' opkøb af Nordeas indløsningsforretning¹²⁶ at afgrænse det geografiske marked endeligt.¹²⁷
311. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker hertil, at de pågældende forhold bl.a. er behandlet i relation til spørgsmålet om afgrænsning af det relevante geografiske marked, jf. afsnit 6.1.2. Styrelsen har i den forbindelse gennemført en markedsundersøgelse, bl.a. med henblik på at afdække om forretningerne efterspørger indløsning på tværs af grænser, jf. afsnit 6.1.2.2.
312. Det fremgår sammenfattende heraf, at det relevante marked for indløsning af betalingskort samt mobile betalingsløsninger i den fysiske handel i perioden 2012-2016 ikke var bredere end Danmark. Det skyldes særligt, at de indløserne, som tilbyder indløsning i fysisk handel i Danmark, er fysisk placeret i Danmark, forretningerne har begrænset efterspørgsels-substitution og præferencer for indløserne, der ikke har aktiviteter i Danmark, der er stor forskel på indløsernes markedsandele i Danmark og i omkringliggende lande, Dankortets rolle samt infrastrukturen i Danmark, jf. særligt punkt 582.
313. Teller har sammenfattende endvidere gjort gældende, at:
- Teller har mistet [...] største kunder i perioden 2012-2017, og Teller havde samlet set i 2016 en churn-rate på [...] pct, dvs. andelen af tabte kunder i forhold til samlede antal kunder.¹²⁸
 - Teller modtog i 2017 (indtil 10. november 2017) [...] henvendelser fra forretningskunder (typisk små eller mellemstore forretninger), som havde modtaget et tilbud fra konkurrerende indløserne. Ud af disse [...] kunder skiftede [...] til en konkurrerende indløser.¹²⁹
314. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at disse oplysninger er inddraget i sagen, blandt andet i forhold til vurderingen af, om Teller i den relevante periode besad en

¹²⁵ Kommissionens beslutning af 16. september 2015 i sag COMP/M.7711, *Advent International/Bain Capital/ICBPI*, punkt 14-16.

¹²⁶ Konkurransetilsynets afgørelse A2015-1 af 23. september 2015, *Nets Holding A/S og Kortaccept Nordic AB – konkurranseloven § 20 jf. § 16 – underretning om henleggelse av saken*, punkt 21.

¹²⁷ Jf. Tellers bemærkninger til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af 16. december 2015, side 1-4 (bilag 2).

¹²⁸ Teller/Nets har oplyst tal fra en underleverandør vedrørende en tre måneders periode august-oktober 2017, der estimerer, at ca. [redacted] pct skyldes konkurs, om end det er usikkert, hvorvidt alle konkursramte forretninger m.v. har registeret dette hos den pågældende underleverandør, jf. mail fra Nets til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen af 19. januar 2018 (bilag 12).

¹²⁹ Jf. Nets, *Response to the Danish Competition and Consumer Authority's ("DCCA") request for information ("RFI")*, 24. november 2017, side 2, 4 og 10, hvoraf det fremgår, at Teller Save Team modtog [...] opkald vedrørende kunder, som havde modtaget tilbud fra andre indløserne, hvoraf [...] kunder blev hos Teller (bilag 13).

dominerende stilling, jf. afsnit 6.3.2. Styrelsen bemærker tillige, at oplysningerne vedrører en periode, der rækker udover den for nærværende sag relevante periode.

315. Styrelsen har samlet set fundet, at der er en række forhold, der indikerer, at Tellers tab af forretningskunder var særdeles begrænset i perioden 2012-2016, jf. punkt 661-665. Styrelsen har endvidere fundet, at der forelå ekspansionsbarrierer i den relevante periode, jf. punkt 650-666.
316. Den lave mobilitet ser ud til at have været udtalt blandt store kunder. Her har Nets oplyst, at Teller har mistet [...] af de [...] største kunder i perioden 2012-2017.¹³⁰ Det svarer til, at Teller i gennemsnit har mistet [...] kunde om året, eller knap[...] pct. ud af sine [...] største kunder. Og Teller har i perioden ikke mistet nogen af de [...] kunder, som er omfattet af denne sag.
317. Styrelsen har endvidere vurderet, at Teller/Nets havde en andel på minimum [...] pct. i relation til indløsning af betalingskort i fysisk handel i perioden 2012 til 2016, uanset om der tages udgangspunkt i indløsernes antal korttransaktioner, antal kundeaftaler, samlede købsbeløb eller omsætning, jf. punkt 625-649.¹³¹ Tellers andel var således fortsat høj i 2016, selvom der var flere konkurrerende aktører inden for indløsning af betalingskort end tidligere. Konkurrenterne havde således - som en naturlig konsekvens af Tellers/Nets vedvarende store andel - relativt små andele i samme periode.
- Teller gør endelig gældende, at den seneste praksis understøtter, at Teller ikke indtager en dominerende stilling på noget marked - hvad enten markedet afgrænses nationalt eller bredere.¹³²
318. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker hertil, at dette forhold er behandlet i afsnit 6.3.2.

5.1.2 Tellers adfærd

319. Teller har sammenfattende gjort gældende om virksomhedens kontrakter, at:
- Teller har foretaget en generel gennemgang af aftalerne mellem Teller og butikkerne og har ikke identificeret eksklusivitetsforpligtelser eller eksklusivitetsrabatter.
 - Teller er ved gennemgangen blevet opmærksom på, at nogle bestemmelser kan forstås på en måde, der ikke har været tilsigtet. Eksempelvis er bestemmelser om, at en kunde skal levere alle eller et bestemt antal transaktioner til Teller alene en forudsætning for, at kunne give kunden den bedst mulige pris ud fra volumen, værdi, kortmix, brand og risikoprofil på kunden. Teller angiver, at dette også er grunden til, at prisen angives som procentsats i stedet for et fast beløb, hvilket er fast praksis for alle indløserne. Følgeligt fremfører Teller, at "[d]er foreligger således ikke klassiske eksklusivitetsbetingelser"¹³³.

¹³⁰ Jf. Nets, *Response to the Danish Competition and Consumer Authority's ("DCCA") request for information ("RFI")*, 24. November 2017 (bilag 13).

¹³¹ Angivelsen af en andel på 'minimum [...] pct.' er et konservativt skøn, der tager højde for, at det ikke kan udelukkes, at visse mindre indløseres transaktioner m.v. ikke indgår i opgørelsen. Det fremgår af tabellerne tabel 1.39 - tabel 1.43 (bilag 1), hvilke indløseres oplysninger beregningerne er foretaget på baggrund af.

¹³² Jf. Tellers bemærkninger til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af 16. december 2015, side 1-4 (bilag 2).

¹³³ Tellers bemærkninger til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af 16. december 2015, side 4 (bilag 2).

320. Styrelsen bemærker hertil, at styrelsen i afsnit 6.3.3.3 har foretaget en konkret vurdering af hver af de pågældende [redacted] kontrakter. Styrelsen har sammenfattende fundet, at for hver af de [redacted] kontrakter – inddelt i grupperne A, B, og C – var Tellers priser ydet på betingelse af, at kunderne dækkede hele eller en betydelig del af deres efterspørgsel udelukkende hos Teller. Se styrelsens uddybende bemærkninger til Tellers anbringender i afsnit 6.3.3.3.6 og afsnit 6.3.5.
321. Teller har sammenfattende endvidere gjort gældende, at:
- Indløser er ved fastsættelsen af prissætning med en procentsats pr. transaktion nødt til at kende den volumen, som kunden påtænker at lade indløse.
322. Styrelsen bemærker hertil, at den foreliggende afgørelse ikke er til hinder for, at virksomheder fremover benytter volumenrabatter, der alene er knyttet til den gennemførte købsmængde. Den foreliggende afgørelse påbyder derimod Nets at ophøre med at anvende eksklusivitetsrabatter og/eller bestemmelser om eksklusivitet.
323. Teller har sammenfattende endvidere gjort gældende om opsigelsesvarsler, at:
- Det er Tellers faste praksis, at opsigelsesvarslet i alle standardaftaler er [redacted]. Det gælder også i relation til de [redacted] der typisk indgås med større kunder, hvor de underliggende betalingskortaftaler kan opsiges i overensstemmelse med de generelle *Terms*. Opsigelsesvarslet er i dag [redacted].
324. Styrelsen bemærker hertil, at Tellers eksklusivitetsrabatter og bestemmelser var kombineret med bindingsperioder/uopsigelighed på mellem [redacted]. Sådanne bindingsperioder forstærker alt andet lige graden af afskærmning af markedet for aktuelle og potentielle konkurrenter. Dette er uddybet i afsnit 6.3.4. Lange bindingsperioder kan efter praksis i sig selv udgøre en overtrædelse af forbuddet mod misbrug af dominerende stilling.
325. Eksklusivitetsrabatterne og de lange bindingsperioder var sammenfattende egnet til at fastholde Tellers stilling på det relevante marked, samt at ekskludere andre aktuelle og potentielle indløser af betalingskort i den relevante periode fra 2012-2016, jf. uddybende afsnit 6.3.4.
326. Teller har sammenfattende endvidere gjort gældende, at:
- Teller har ikke håndhævet eventuelle bestemmelser, der måtte kunne misforstås som værende klassiske eksklusivitetsbetingelser.
 - Der har ikke *de facto* været tildelt betingede rabatter, og Teller har ikke – som følge af udsving i kunders volumen eller antal medlemmer – ændret priserne over for kunderne. Tværtimod har flere kunder, der ikke har nået deres eget budgetterede mål, fortsat fået de aftalte priser. Priser er alene blevet ændret i forbindelse med en aftales udløb, genforhandling eller hvis en kundes profil har ændret sig.
 - Teller – uanset at Teller ikke er dominerende og til trods for ovenstående – har understreget over for sine kunder, at Teller ikke benytter sig af eksklusivitetsbetingelser eller eksklusivitetsrabatter.¹³⁴

¹³⁴ Jf. Tellers bemærkninger til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af 16. december 2015, side 6 (bilag 2).

327. Styrelsen bemærker hertil, at det ikke er afgørende for vurderingen af eksklusivitetsbestemmelser, om sådanne rent faktisk er blevet håndhævet. Efter praksis beror vurdering af en eksklusivforpligtelse eller en eksklusivitetsrabats evne til at begrænse konkurrencen på, om den er egnet til at *tilskynde* kunden til at forsyne sig eksklusivt. Afgørende i den henseende er, hvad kunden kan forvente på det tidspunkt, hvor kunden afgiver ordrerne i overensstemmelse med betingelserne i kontrakten, dvs. i perioden fra aftaleindgåelse og frem.¹³⁵ Se uddybende afsnit 3.4.5 og i afsnit 6.3.3.3.6, hvor styrelsen har foretaget en konkret egnethedsvurdering.
328. Teller har sammenfattende endvidere gjort gældende, at:
- Der er generelt i aftalerne indarbejdet en opfordring til, at butikker og kæder modtager internationale kreditkort. Dette er sket som følge af styrelsens ønske om at få udbredt de internationale betalingskort i den danske detailhandel.
 - De gældende aftaler er en videreførelse af de aftaler, der blev indgået for netop at få udbredt de internationale betalingskort som ønsket af styrelsen i 2007/2008.¹³⁶
329. Styrelsen bemærker hertil, at den foreliggende afgørelse ikke er til hinder for, at Nets – hvis virksomheden ellers efter egen vurdering skulle ønske det – opfordrer sine kunder til at benytte internationale kort. Men denne opfordring må efter afgørelsen ikke tage form af, at Nets anvender eksklusivitetsrabatter og/eller bestemmelser om eksklusivitet.
330. Teller har sammenfattende endvidere gjort gældende, at:
- Det er naturligt, at kunderne lader alle transaktioner indløse hos den samme indløser. Det skyldes primært, at kunderne skal bogføre og rapportere på den indløste omsætning, hvorfor kunden som hovedregel ønsker at modtage afregningen fra alle forretningssteder i samme format, frem for selv at skulle ensarte det.
331. Styrelsen bemærker hertil, at det forhold, at kunderne foretrækker at lade alle transaktioner indløse hos samme indløser, ikke kan begrunde, at Teller anvendte eksklusivitetsrabatter og/eller bestemmelser om eksklusivitet. Dette udgør et misbrug, uanset om så bestemmelserne var indført på opfordring fra kunderne. Se uddybende afsnit 6.3.3.3.6 og afsnit 6.3.5.
332. Teller har sammenfattende endvidere gjort gældende, at:
- Kortomsætningen fra de af Tellers top [redacted] kunder, hvis kontrakt kan se ud til at indeholde krav om eksklusivitet, udgør kun [redacted] pct. af den totale internationale kortomsætning i Danmark i 2014. Hvis kortomsætningen fra de af Tellers top [redacted] kunder, hvis kontrakt kan se ud til at indeholde betingede priser, inkluderes i opgørelsen, udgør

¹³⁵ Jf. EF-domstolens dom af 13. februar 1979 i sag 85/76, *Hoffmann-La Roche mod Kommissionen*, præmis 90; Retten i Første Instans' dom af 17. december 2003 i sag T-219/99, *British Airways mod Kommissionen*, præmis 284, og Rettens dom af 9. september 2010 i sag T-155/06, *Tomra System m.fl. mod Kommissionen*, præmis 300.

¹³⁶ Jf. Tellers bemærkninger til styrelsens meddelelse om betænkkeligheder af 16. december 2015, side 4-6 (bilag 2).

kortomsætningen [...] pct. af den totale internationale kortomsætning i Danmark i 2014.¹³⁷

333. Styrelsen bemærker hertil, at spørgsmålet om adfærdens markedsdækning er behandlet uddybende i afsnittet om den konkrete egnethedsvurdering, pkt. 902 og frem. Det fremgår bl.a. heraf, at de pågældende kontrakter om eksklusivitet omfattede minimum [redacted] pct. målt på kortomsætning og minimum [redacted] pct. målt på antal transaktioner af den samlede efterspørgsel af den konkurrenceudsatte del af det relevante marked. Tellers adfærd påvirkede således som minimum [redacted] pct. af kortomsætningen, hvis man alene fokuserer på de [redacted] aftaler, som er genstand for denne sag.
334. Det fremgår bl.a. endvidere, at Tellers adfærd vedrørte en ikke ubetydelig del af markedet, vedrørte centrale kunder og – som følge af markedets karakter – vedrørte en forholdsmæssig stor andel transaktioner i forhold til konkurrenternes daværende størrelse. Den relevante adfærdens markedsdækning var således af et sådant omfang, at adfærden var egnet til at begrænse konkurrencen på det relevante marked.
335. Det fremgår endvidere af praksis, at der ikke gælder et krav om mærkbarhed med henblik på at fastslå et misbrug af dominerende stilling efter TEUF artikel 102.¹³⁸ En adfærd, der alene er rettet mod udvalgte kunder eller kunder, der kun repræsenterer en mindre andel af efterspørgslen, kan have udelukkelsesvirkninger, såfremt de pågældende kunder har en særlig strategisk betydning for konkurrenternes markedsadgang eller markedseksponering. Såvel kunder som konkurrenter skal have mulighed for at nyde godt af så meget konkurrence samt så meget konkurrencegrundlag som muligt, og at det ikke tilkommer den dominerende virksomhed at afgøre, hvor stor en del af markedet som er åbent for konkurrence. Tellers eksklusivitetsrabatter- og betingelser var i denne sag rettet mod Tellers top [redacted] kunder. Disse kunder var store og strategisk vigtige kunder for Teller og for Tellers konkurrenter. Tellers adfærd var tillige af denne grund konkret egnet til at begrænse konkurrencen på det relevante marked.
336. Teller har sammenfattende endelig gjort gældende, at:
- Teller har yderligere angivet, at Teller ikke har betinget sig nogen form for eksklusivitet i forhold til indløsning af [redacted] hvorfor de nævnte kortudstedere frit kan indgå aftaler med andre indløserne af kreditkort. Ifølge Teller anvendes disse kort i et helt ubetydeligt omfang i Danmark, og de har derfor ingen betydning for konkurrencen i Danmark.¹³⁹
337. Styrelsen bemærker hertil, at de konkrete aftaler er beskrevet i afsnit 3.4 og konkret vurderet i bl.a. afsnit 6.3.3.3. Kontrakten med [redacted] vedrører ikke indløsning af transaktioner med [redacted]. Kontrakten med [redacted] vedrører ikke indløsning af transaktioner med [redacted] og endelig vedrører kontrakten med [redacted] ikke indløsning af transaktioner med [redacted]. Dette har dog ikke betydning for

¹³⁷ Jf. Charles River Associates, *Effects on Competition of the Exclusivity Provisions in certain Teller merchant agreements - Report prepared for submission to the Danish Competition and Consumer Authority*, 2017, side 2-3 (bilag B).

¹³⁸ Jf. Domstolens dom af 6. oktober 2015 i sag C-23/14, *Past Danmark A/S mod Konkurrencerådet*, præmis 73-74, som også er nævnt ovenfor i afsnit 6.3.3.1.

¹³⁹ Jf. Tellers bemærkninger til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af 16. december 2015, side 6 (bilag 2).

vurderingen af eksklusivitetsrabatterne. Det skyldes, at Tellers bestemmelser om eksklusivitet angik hele eller en væsentlig del af kundernes efterspørgsel, jf. afsnit 6.3.3.3.

5.2 Høringssvar

338. Tellers bemærkninger i virksomhedens høringssvar¹⁴⁰ kan sammenfattes til følgende:
- Styrelsen har ikke forholdt sig til Tellers tidligere fremsendte bemærkninger.
 - Styrelsen har ikke foretaget en tilstrækkelig vurdering af, om Tellers kontraktbetingelser har udelukkelsesvirkninger.
 - Styrelsen anvender resultaterne fra markedsundersøgelsen selektivt.
 - Styrelsen har ikke begrundet, hvorfor styrelsen ikke har inddraget alle resultaterne fra markedsundersøgelsen i vurderingen af sagen.
339. Tellers bemærkninger og styrelsens kommentarer hertil fremgår af nedenstående afsnit og er endvidere indarbejdet i de relevante vurderingsafsnit nedenfor.

5.2.1 Styrelsen har ikke forholdt sig til Tellers tidligere fremsendte bemærkninger

340. Teller har i sit høringssvar angivet, at:

"Der henvises i øvrigt generelt til de bemærkninger, som Teller tidligere har indgivet til Styrelsen, og som Styrelsen tilsyneladende ikke har forholdt sig til i klagepunktsmeddelelsen, herunder bl.a. bemærkninger til Styrelsens meddelelse om betænkeligheder af 16. december 2015, præsentation til møde med Styrelsen den 25. januar 2016, kommentarer til referat af møde den 25. januar 2016, præsentation til møde med Styrelsen den 27. maj 2016, samt præsentation til møde med Styrelsen den 12. juni 2017."

341. Styrelsen bemærker hertil, at styrelsen har modtaget et omfangsrigt skriftligt materiale fra Teller under sagens forløb. Teller har blandt andet fremsendt et svar på styrelsens meddelelse om betænkeligheder, bemærkninger til mødereferater, PowerPoint-præsentationer brugt på møder, rapporter m.v. Styrelsen har forholdt sig konkret til det materiale, som Teller har fremsendt.
342. Styrelsen har i overensstemmelse med styrelsens almindelige fremgangsmåde indarbejdet disse bemærkninger i klagepunktsmeddelelsen, men dog kun i det omfang, oplysningerne er væsentlige i forhold til sagens materielle vurdering.
343. Det betyder, at styrelsen konkret fx har fravalgt at gengive virksomhedens oplysninger og angivelser om, hvordan markedet har og forventes at udvikle sig i perioden 2017-2019, altså efter den for sagen relevante periode.
344. Styrelsen har således inddraget bemærkninger fra de fremsendte dokumenter i det omfang, oplysningerne er væsentlige i forhold til sagens materielle vurdering. Styrelsen har omvendt ikke inddraget alle bemærkninger fra samtlige fremsendte dokumenter.

¹⁴⁰ Tellers høringssvar af 30. maj 2018 (bilag 15).

5.2.2 Styrelsen har ikke foretaget en tilstrækkelig vurdering af, om Tellers kontraktbetingelser har udelukkelsesvirkninger

345. Teller har i sit høringssvar gjort gældende, at styrelsen alene har foretaget en overfladisk gennemgang uden at tage egentlig stilling til, om Tellers kontraktbetingelser har udelukkelsesvirkninger for de af Tellers konkurrenter, der betragtes som værende lige så effektive som Teller.

346. Teller har endvidere – med henvisning til Domstolens dom af 6. september 2017 i sag C-413/14 P, *Intel mod Kommissionen*, præmis 140 – angivet, at:

"[...] en sådan undersøgelse af udelukkelsesevnen [er] ligeledes relevant for vurderingen af, om et rabatsystem kan være objektivt begrundet. For at foretage en afvejning af om et rabatsystems udelukkelsesvirkninger kan opvejes, endog overvindes, af effektivitetsfordele, som ligeledes er til gavn for forbrugeren, er det nødvendigt, at der forinden er foretaget en undersøgelse af udelukkelsesevnen hos mindst lige så effektive konkurrenter (præmis 140)."

347. Teller har endelig angivet, at:

"Styrelsen konkluderer i klagepunktsmeddelelsens pkt. 808, at Tellers påståede eksklusivitet og eksklusivrabatter gør det strukturelt vanskeligere for konkurrenterne at tilbyde en attraktiv pris og få adgang til markedet. Styrelsen foretager imidlertid ikke en vurdering af, om de af Tellers konkurrenter, der betragtes som værende lige så effektive som Teller, er afskåret fra at tilbyde en lige så attraktiv pris, og at Tellers kontraktbetingelser derfor har udelukkelsesvirkninger. Dette til trods for, at markedsundersøgelsen understøtter, at konkurrenter hverken er blevet udelukket eller afskærmet fra markedet, jf. afsnit 2.2 nedenfor."

348. Styrelsen bemærker indledningsvis hertil, at det i forhold til eksklusivitetsrabatter – såsom de i sagen omhandlede – følger af retspraksis, at det er tilstrækkeligt at kunne påvise, at en sådan adfærd var egnet til at påvirke eller begrænse konkurrencen.¹⁴¹ Ved en sådan adfærd stilles der omvendt ikke krav om, at det også vurderes, om adfærden har haft aktuelle eller sandsynlige konkurrencebegrænsende virkninger.¹⁴²

349. Styrelsen bemærker endvidere, at afsnit 6.3.4 omfatter en konkret vurdering af, om Tellers adfærd var egnet til at begrænse konkurrencen. Vurdering er foretaget i lyset af den dokumentation og de argumenter, som Teller har fremlagt, jf. punkt 894 og frem. Styrelsen har på baggrund af det modtagne fundet, at det ikke er nødvendigt at foretage yderligere undersøgelser eller vurderinger. Styrelsen finder, at vurderingen i nedenstående afsnit 6.3.4 er foretaget i overensstemmelse med bl.a. EU-Domstolens retspraksis, herunder bl.a. Domstolens dom af 6. september 2017 i sag C-413/14 P, *Intel*, idet styrelsen har foretaget en konkret vurdering af, om Tellers adfærd var egnet til at begrænse konkurrencen.

¹⁴¹ Jf. eksempelvis sag T-219/99, *British Airways*, præmis 293, sag T-203/01, *Michelin II*, præmis 237-241, sag T-286/09, *Intel*, præmis 103 (hjemvist til fornyet behandling ved *Intel*, sag C-413/14 P), og sag C-413/14 P, *Intel*, 138 (modbevis hvis "not capable").

¹⁴² De fleste øvrige typer rabatter er derimod ikke efter selve deres natur udtryk for misbrug. I sådanne sager er det derfor nødvendigt at vurdere, om adfærden har sandsynlige konkurrencebegrænsende virkninger, jf. eksempelvis Domstolens dom i sag C-23/14, *Post Danmark mod Konkurrencerådet*, (præjudiciel afgørelse), præmis 74.

5.2.3 Styrelsen anvender resultaterne fra markedsundersøgelsen selektivt

350. Teller har i sit hørings svar angivet, at:

"Udover at Styrelsen stort set ikke har forholdt sig til Tellers bemærkninger til spørgeskemaerne, som indeholdt forslag til ændring af Styrelsens ledende og forudindtagne spørgsmål, inden de blev sendt ud til respondenterne, anvender Styrelsen resultaterne fra markedsundersøgelsen på en selektiv og ikke retvisende måde."

351. Teller har endvidere angivet, at:

"Såfremt Styrelsen havde foretaget den nødvendige, balancerede og objektive undersøgelse og vurdering af sagen, som Styrelsen er påkrævet at foretage efter officialmaksimen, ville Styrelsen være nået frem til en meget anderledes vurdering end den, som er fremstillet i klagepunktsmeddelelsen."

352. Teller henviser i den forbindelse til to eksempler:

353. Teller henviser for det første til, at: *"Styrelsen i klagepunktsmeddelelsen ikke [tager] hensyn til, at størstedelen af de forespurgte forretninger placerer pris, indløserens afregning samt drifts- og leveringsikkerhed, som de vigtigste parametre ved valg af indløser af internationale betalingskort (fysiske forretninger), hvorimod indløserens geografiske placering har en af de laveste score. Hvor 63-68 pct. mener at pris, indløserens afregning samt drifts- og leveringsikkerhed har stor eller afgørende betydning, er det alene 35 pct., som svarer, at det har stor eller afgørende betydning, at indløseren har fysisk tilstedeværelse i Danmark." Resultaterne fra markedsundersøgelsen understøtter ifølge Teller en bredere afgrænsning af det relevante geografiske marked end et nationalt marked.*

354. Teller henviser som et andet eksempel til, at: *"Styrelsen ikke [inddrager] de resultater fra markedsundersøgelsen, der understøtter, at Tellers kontraktbetingelser ikke har haft udelukkelsesvirkninger. Det fremgår bl.a. af markedsundersøgelsen, jf. pkt. 73-75, at langt flere forretninger anser konkurrencen mellem indløser som værende blevet meget mere intensiv eller mere intensiv i løbet af de sidste 5-10 år, frem for værende blevet mindre intensiv eller meget mindre intensiv. Såfremt Teller havde misbrugt en påstået dominerende stilling, og dermed udelukket konkurrenter, der betragtes som værende lige så effektive som Teller, ville forretningerne næppe have svaret, at konkurrencen var blevet meget mere intensiv eller mere intensiv i løbet af de sidste 5-10 år."*

355. Styrelsen bemærker indledningsvist hertil, at styrelsen har forholdt sig konkret til hver af Tellers bemærkninger til styrelsens udkast til spørgeskemaer.¹⁴³ Styrelsen har herefter og på den baggrund udarbejdet de endelige udgaver af spørgeskemaerne.

356. Det er endvidere styrelsens vurdering, at styrelsen har anvendt de resultater fra styrelsens markedsundersøgelse, som er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og at styrelsen har inddraget resultaterne af markedsundersøgelsen på en saglig måde, hvilket styrelsen vil uddybe nedenfor.

¹⁴³ Tellers skriftlige bemærkninger til styrelsens udkast til spørgeskemaer er vedhæftet e-mail fra Teller til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen af 18. maj 2016 (bilag 16).

357. Som det fremgår ovenfor, henviser Teller i sit høringssvar til to konkrete eksempler:
358. *Det første eksempel* vedrører et konkret resultat, hvor 35 pct. af de adspurgte forretninger svarer, at det havde stor eller afgørende betydning for deres seneste valg af indløser, at indløseren havde fysisk tilstedeværelse i Danmark. Ifølge Teller understøtter dette resultat en bredere afgrænsning af det relevante geografiske marked end et nationalt marked.
359. Styrelsen bemærker, at dette resultat allerede var omtalt i klagepunktsmeddelelsens punkt 477 (svarende til nærværende afgørelses punkt 542) i styrelsens vurdering af den geografiske markedsafgrænsning, og derfor allerede indgår i den samlede vurdering.
360. Det forhold, at en ikke ubetydelig del af respondenterne finder det væsentligt, at deres indløser er beliggende i Danmark, men at et flertal af forretningerne omvendt ikke deler denne opfattelse, inddrages på lige vilkår med en række andre forhold i overensstemmelse med principperne for markedsafgrænsning, jf. bl.a. punkt 29 i Kommissionens markedsafgrænsningsmeddelelse.¹⁴⁴
361. Det fremgår således af afsnit 6.1.2.2 nedenfor, at styrelsen tillige har inddraget en række andre forhold fra markedsundersøgelsen i afgrænsningen af markedet, herunder bl.a. at 65 pct. af de fysiske forretninger angiver, at indløserens evne til at kommunikere på dansk har "stor" eller "afgørende betydning", og at 59 pct. af de fysiske forretninger mener, at det har "stor" eller "afgørende betydning", at den indløser, som de vælger, er en velkendt aktør i Danmark, når der ses bort fra de forretninger, der har svaret "ved ikke" til disse spørgsmål, jf. punkt 542 nedenfor.
362. Styrelsens konklusion vedrørende den geografiske markedsafgrænsning er således baseret på en helhedsvurdering af en række forskellige forhold i analysen af efterspørgsels- og udbudssubstitutionen samt praksis, jf. afsnit 6.1.2 nedenfor.
363. *Det andet eksempel* vedrører et konkret spørgsmål, hvor styrelsen har spurgt forretninger om, hvordan forretningerne mener, at konkurrencen mellem indløsere har udviklet sig i løbet af de sidste 5-10 år i Danmark. Ifølge Teller viser resultaterne, at Teller ikke har udelukket konkurrenter, der betragtes som værende lige så effektive som Teller, og dermed at Teller ikke har misbrugt en påstået dominerende stilling.
364. Styrelsen bemærker hertil, at det er korrekt, at respondenternes besvarelse på det pågældende spørgsmål ikke var inddraget i klagepunktsmeddelelsen. Årsagen hertil er, at styrelsen vurderer, at forretningernes oplevelse af konkurrencesituationen ikke er afgørende for vurderingen af markedsafgrænsningen, eller for vurderingen af, om Tellers eksklusivitetsbestemmelser var egnede til at begrænse konkurrencen.
365. Det skyldes endvidere, at det forhold, at konkurrencen eventuelt er blevet forbedret i løbet af de sidste 5-10 år, ikke er afgørende for vurderingen af, om Tellers adfærd var egnet til at begrænse konkurrencen. Styrelsens vurdering af Tellers adfærd skal efter fast retspraksis

¹⁴⁴ Kommissionens meddelelse af 9. december 1997 om afgrænsning af det relevante marked i forbindelse med Fællesskabets konkurrenceret (97/C 372/03).

vise, at adfærden var egnet til at begrænse konkurrencen, mens det omvendt ikke er et krav, at enhver konkurrence skal have været udelukket i den undersøgte periode.¹⁴⁵

366. Det følger i den forbindelse af praksis, at en nedgang i markedsandele, der fortsat er meget betydelige, ikke i sig selv udgør et bevis for, at der ikke foreligger en dominerende stilling. Retten angav således i sagen om *Wanadoo*, at: "*Selv en livlig konkurrence på et bestemt marked udelukker ikke, at en virksomhed kan have en dominerende stilling her, idet denne stilling i det væsentlige er karakteriseret ved, at virksomheden kan bestemme sin adfærd uden i sin markedsstrategi at skulle tage hensyn til denne konkurrence og uden for så vidt at måtte acceptere skadevirkninger som følge af sin nævnte adfærd*". Retten angav videre "[...] WIN's markedsandel i henhold til beslutningens tabel B på markedet for højhastighed nåede 50% den 31. marts 2001, var steget til 72% den 31. marts 2002 og forblev stabil på dette niveau indtil august 2002. Det fremgår af parternes svar på Rettens spørgsmål, at denne markedsandel senere, i oktober 2002, var faldet til 63,6% ifølge WIN og ifølge Kommissionen på baggrund af dennes kilder til et tal mellem 63,4 og 71%. WIN havde således i hele den anførte periode en meget betydelig markedsandel, som på nær i usædvanlige tilfælde udgør beviset for eksistensen af en dominerende stilling i henhold til den nævnte retspraksis. [...] Hvad angår faldet fra august til oktober 2002 kan nedgangen i markedsandele, der fortsat er meget betydelige, ikke i sig selv udgøre et bevis for, at der ikke foreligger en dominerende stilling (jf. i denne retning Rettens dom af 8.10.1996, forenede sager T-24/93 - T-26/93 og T-28/93, *Compagnie maritime belge transports m.fl. Kommissionen*, Sml. II, s. 1201, præmis 77). Selv om man lægger det tal, WIN har fremlagt, til grund, forbliver WIN's markedsandel nemlig væsentlig i slutningen af perioden for overtrædelsen."¹⁴⁶
367. Styrelsen bemærker i den sammenhæng, at Tellers estimerede markedsandel var [REDACTED] pct. målt på antal transaktioner i 2012 og estimeret [REDACTED] pct. målt på antal transaktioner i 2016, jf. nedenstående afsnit 6.3.2.
368. Den relevante analyse omfatter også en vurdering af, hvordan konkurrencen på det relevante marked kunne have udviklet sig i perioden 2012-2016 i fraværet af Tellers eksklusivetsbestemmelser. Denne vurdering skal bl.a. ses i lyset af Tellers konkurrenters meget begrænsede markedsandele, omfanget af Tellers eksklusivetsbestemmelser og Tellers brug af lange bindingsperioder, jf. nærmere herom i afsnit 6.3.4.
369. Det er sammenfattende styrelsens vurdering - som angivet i afsnit 5.2.2 ovenfor - at styrelsens konkrete egnethedsvurdering i afsnit 6.3.4 i tilstrækkelig grad viser, at Tellers kontraktbetingelser var egnede til at afskærme markedet og dermed begrænse konkurrencen.
370. Styrelsen har dog i forlængelse af Tellers høringssvar indarbejdet det pågældende resultat af markedsundersøgelsen i afsnit 6.3.4 nedenfor.

¹⁴⁵ Jf. bl.a. Retten i Første Instans' dom af 17. december 2003 i sag T-219/99, *British Airways mod Kommissionen*, præmis 293, Retten i Første Instans' dom af 30. september 2003 i sag T-203/01, *Michelin (II)*, præmisserne 237-241, samt Domstolens dom af 6. september 2017 i sag C-413/14 P, *Intel mod Kommissionen*, præmis 138 (modbevis hvis "not capable").

¹⁴⁶ Rettens dom i sag nr. T-340/03, *France Télécom mod Kommissionen*, pkt. 101 og 103-104.

5.2.4 Styrelsen har ikke begrundet, hvorfor styrelsen ikke har inddraget alle resultaterne fra markedsundersøgelsen i vurderingen af sagen

371. Teller har i sit høringssvar angivet, at:

"Styrelsen har heller ikke begrundet, hvorfor Styrelsen ikke har inddraget alle resultaterne fra markedsundersøgelsen i Styrelsens vurdering af sagen, hvilket Styrelsen er forpligtet til efter forvaltningslovens § 24. Det følger heraf, at Styrelsen er forpligtet til udtrykkeligt at begrunde, hvorfor Styrelsen ikke har taget hensyn til alle resultaterne fra markedsundersøgelsen, herunder de resultater, der understøtter en bredere afgrænsning af det geografiske marked end et nationalt marked samt resultater, der understøtter at kontraktbetingelserne ikke har haft udelukkelsesvirkninger."

372. Styrelsen bemærker hertil, at styrelsen ikke er forpligtet i medfør af forvaltningslovens § 24 til at begrunde, hvorfor styrelsen ikke har inddraget alle resultaterne fra markedsundersøgelsen i styrelsens vurdering af sagen.
373. Det fremgår af forvaltningslovens § 24, stk. 2, om krav til begrundelsen for en afgørelse, at: *"Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen."*
374. Styrelsen er på den baggrund alene forpligtet til at medtage de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen, i sagens begrundelse.
375. Det følger endvidere af styrelsens faste praksis, at styrelsen ikke begrunder alle sine fravalg af faktum. Det skal i den forbindelse bemærkes, at en markedsundersøgelse konkret kan give resultater, som ved nærmere saglig vurdering er mindre relevante at inddrage i en afgørelse.
376. Det er på den baggrund styrelsens vurdering, at forvaltningslovens § 24 ikke omfatter en pligt for styrelsen til at begrunde, hvorfor styrelsen ikke har inddraget alle resultaterne fra markedsundersøgelsen i vurderingen af sagen.
377. De konkrete resultater fra styrelsens markedsundersøgelse, som Teller har fremhævet i sit høringssvar, er behandlet i afsnit 5.2.3 ovenfor.

6. VURDERING

6.1 MARKEDSAFGRÆNSNING

378. For at vurdere om Teller havde en dominerende stilling, jf. konkurrencelovens¹⁴⁷ § 11 og TEUF¹⁴⁸ artikel 102, er det nødvendigt at afgrænse det relevante marked.
379. Det relevante marked består af det relevante produktmarked og det relevante geografiske marked. Formålet med at afgrænse et marked både som produktmarked og som geografisk marked er at konstatere hvilke egentlige konkurrenter, der er i stand til at begrænse de involverede virksomheders adfærd og forhindre dem i at handle uafhængigt af et effektivt konkurrencemæssigt pres.¹⁴⁹
380. Det følger af praksis¹⁵⁰, Kommissionens vejledning om afgrænsning af det relevante marked¹⁵¹ og litteraturen¹⁵², at det relevante marked skal afgrænses i henhold til netop den (eventuelle) konkurrencebegrænsning, som sagen angår.¹⁵³ Markedsafgrænsningen er endvidere ikke et mål i sig selv, men skal give et udgangspunkt for den efterfølgende analyse af det konkurrencemæssige problem. En markedsafgrænsning er således ikke statisk, men kan skifte over tid, og markedsafgrænsningen kan konkret variere afhængigt af det konkurrencemæssige problem og de involverede parter.¹⁵⁴
381. Udgangspunktet for markedsafgrænsningen er en analyse af efterspørgsels- og udbudssubstitution.¹⁵⁵ I de følgende afsnit vil det relevante produktmarked og geografiske marked blive undersøgt.
382. På baggrund af de anførte kontraktbestemmelser i afsnit 3.4 er den relevante tidsperiode i nærværende sag fra 2012 og frem til i hvert fald 2016. Styrelsen har således foretaget vurderingen af markedsafgrænsningen ud fra denne periode.

¹⁴⁷ LBK nr. 869 af 8. juli 2015 ("konkurrenceloven").

¹⁴⁸ Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde, (EUT 2008 C 115) ("TEUF").

¹⁴⁹ Jf. Kommissionens meddelelse af 9. december 1997 om afgrænsning af det relevante marked (1997/C 372/03) ("markedsafgrænsningsmeddelelsen"), punkt 2.

¹⁵⁰ Jf. bl.a. Rettens dom af 6. juli 2000 i sag nr. T-62/98, *Volkswagen AG*, punkt 230-231 og Rettens dom af 5. juli 2001 i sag nr. T/25-99, *Colin Arthur Roberts*, punkt 36 med henvisning til bl.a. Domstolens dom af 12. december 1967 i sag nr. 23/67, *Brasserie de Hacht*. Se tillige Kommissionens beslutning af 14. januar 1998 i sag nr. IV/34.801 om Frankfurt Lufthavn, punkt 61-63.

¹⁵¹ Jf. markedsafgrænsningsmeddelelsen, punkt 12 og punkt 56.

¹⁵² Kirsten Levinsen m.fl., *Konkurrenceloven med kommentarer*, 2018, s. 142-143; Caroline Heide-Jørgensen m.fl., *Konkurrenceretten i EU*, 2009, s. 64; Bishop and Walker, *The Economics of EC Competition Law*, 2002, s. 125-126.

¹⁵³ Jf. Rettens dom af 22. marts 2000 i sag nr. T-125/97, *The Coca-Cola Company*, punkt 82, hvoraf det fremgår, at hver gang TEUF artikel 102 anvendes, skal der foretages en ny markedsafgrænsning. En tidligere foretaget markedsafgrænsning kan ikke uden videre lægges til grund ved senere sager om misbrug.

¹⁵⁴ Se forarbejderne til konkurrencelovens § 5a, Folketingstidende, Tillæg B, saml. 1999-2000, s. 1287: "Afgrænsningen af det relevante marked kan føre til forskellige resultater afhængigt af det konkurrenceretlige problem, der skal undersøges".

¹⁵⁵ Jf. markedsafgrænsningsmeddelelsen, punkt 13, første punktum.

6.1.1 Det relevante produktmarked

383. Ved det relevante produktmarked forstås markedet for de produkter eller tjenesteydelser, som forbrugerne anser for indbyrdes substituerbare på grund af deres egenskaber, pris og anvendelsesformål.¹⁵⁶
384. Ved afgrænsningen af det relevante produktmarked tages udgangspunkt i de produkter eller tjenesteydelser, som den pågældende adfærd vedrører. Dernæst afgrænses hvilke øvrige produkter eller tjenesteydelser, der er substituerbare hermed.
385. I nærværende sag tager styrelsen udgangspunkt i indløsning af internationale betalingskort, da det er denne serviceydelse, der er berørt i forbindelse med Tellers kontraktbetingelser over for sine kunder. Formålet er dermed at afgrænse det produktmarked, som inkluderer indløsning af internationale betalingskort.

6.1.1.1 Tellers synspunkter

386. Hvad angår det relevante produktmarked, anfører Teller, at markedet for betalingsløsninger "fejler under konstant og hastig udvikling både som følge af ny regulering af markedet, herunder gennem EU interbankgebyr-forordningen, som følge af en øget koncentration af de store internationale finansielle indlødere samt helt nye indlødere, og som følge af nye alternative betalingsløsninger, f.eks. forskellige løsninger til mobilbetaling (MobilePay, Swipp, mCash)."¹⁵⁷ Desuden fremfører Teller, at "Den teknologiske udvikling på området indebærer tilsvarende, at konkurrencen udspiller sig på tværs af traditionelle produktkategorier."¹⁵⁸
387. I relation til betalingsløsninger i fysisk handel versus internethandel fremfører Teller: "De nye alternativer til betalingskortinfrastrukturen – som allerede er lanceret i Danmark og resten af Norden (f.eks. MobilePay, SWIPP, Vipps, Swish, mCash) – er ligeledes helt eller delvist baseret på konto-til-kontoteknologien. Disse betalingsløsninger går således udenom kortinfrastrukturen og udviser dermed forskellen på betalingsløsninger, der alene er anvendelige i fysisk handel, og de løsninger, der alene er anvendelige til fjernsalg."¹⁵⁹
388. Teller påpeger således, at udviklingen af nye innovative betalingsløsninger og ny regulering understreger et internationalt marked på tværs af produktkategorier.

6.1.1.2 Indløsning af internationale betalingskort

389. Udgangspunktet for denne sag er indløsning af internationale betalingskort. Konkret består serviceydelsen af, at indløseren sikrer, at forretningen kan modtage betaling med et internationalt betalingskort. Indløseren sørger således for, at det relevante beløb bliver overført fra betalerens konto til forretningens konto, når en kunde eksempelvis benytter et MasterCard i den pågældende forretning.
390. Som beskrevet i afsnit 3.3.2.1 er et internationalt betalingskort kendetegnet ved et betalingskort, der kan benyttes i flere lande. Et internationalt betalingskort kan enten være udstedt i Danmark eller i udlandet, og det kan enten være et debet- eller kreditkort.

¹⁵⁶ Jf. markedsafgrænsningsmeddelelsen, punkt 7.

¹⁵⁷ Jf. Tellers bemærkninger til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af 16. december 2015 (bilag 2).

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ Ibid.

391. Med henblik på at afgrænse det relevante produktmarked i nærværende sag tager styrelsen udgangspunkt i indløsning af internationale betalingskort, hvor styrelsen vil undersøge:
- hvorvidt indløsning af Dankort, mobile betalingsløsninger og andre betalingsmidler er en del af samme produktmarked som indløsning af internationale betalingskort, og
 - hvorvidt indløsning i internethandel er en del af samme produktmarked som indløsning i fysisk handel.
392. I afsnit 6.1.1.7 nedenfor finder styrelsen, at der kan afgrænses et produktmarked for indløsning af betalingskort i fysisk handel separat fra indløsning af betalingskort i internethandel i den relevante periode. For den efterfølgende del af markedsafgrænsningen og for den følgende dominans- og misbrugsvurdering har styrelsen valgt alene at fokusere på indløsning af betalingskort i den fysiske handel. Denne prioritering skal ses i lyset af, at omfanget af indløsning af betalingskort i fysisk handel i den relevante periode var, og fortsat er¹⁶⁰, væsentligt større end på internettet, jf. 3.3.2.3. Det følger endvidere af Kommissionens praksis på området, at den geografiske markedsafgrænsning for indløsning af betalingskort på internettet umiddelbart anses for at være bredere end national, jf. nærmere herom i afsnit 6.1.2.4.
393. Af ressourcehensyn og set i lyset af ovenstående forhold har styrelsen således valgt alene at fokusere på indløsning af betalingskort i den fysiske handel, mens styrelsen ikke tager stilling til den nærmere afgrænsning af et evt. marked for indløsning af betalingskort på internettet i den relevante periode.

6.1.1.3 Indløsning af internationale betalingskort og Dankort

394. Som nævnt i afsnit 3.3.2.2 findes der en række forskellige betalingsmidler, som forretninger kan gøre brug af, når de modtager betaling for en vare eller tjenesteydelse. I Danmark er det langt mest udbredte og anvendte af disse Dankortet. I det følgende vurderes det derfor først, hvorvidt produktmarkedet i nærværende sag skal afgrænses snævert som indløsning af internationale betalingskort, eller om markedet tillige skal afgrænses til at omfatte indløsning af Dankort.

6.1.1.3.1 Efterspørgselssubstitution

395. Ved vurderingen af efterspørgselssubstitution fastlægges en række produkter, som aftagerne betragter som substitutionsprodukter.¹⁶¹ I nærværende afsnit er spørgsmålet således, om forretningerne betragter modtagelse af Dankortet som et substitutionsprodukt i forhold til internationale betalingskort.

Produktegenskaber ved internationale betalingskort og Dankort

396. I vurderingen, af hvorvidt indløsning af internationale betalingskort og Dankortet udgør det samme produktmarked, er det relevant at undersøge tjenesteydelseernes egenskaber og anvendelsesformål. Internationale debit- og kreditkort er betalingskort ligesom Dankortet. Det betyder, at internationale betalingskort og Dankortet har en række af de samme egenskaber. Begge kan benyttes i forretninger til at købe varer og tjenesteydelser og vil ofte være tilknyttet forbrugers bankkonto.

¹⁶⁰ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens rapport 'Betalingsrapport 2018', side 21.

¹⁶¹ Jf. markedsafgrænsningsmeddelelsen, punkt 15.

397. Samtidig er selve serviceydelsen i forbindelse med indløsning af internationale betalingskort og Dankortet meget ens. I begge tilfælde sørger indløseren for, at forretningen kan modtage det pågældende betalingskort, og at købsbeløbet overføres til forretningens konto, jf. afsnit 3.3.1.
398. Dankortet er det langt mest udbredte betalingskort i Danmark. Ca. 80.000 fysiske forretninger modtager betalinger med Dankort,¹⁶² og i 2016 blev der i alt gennemført 1,3 mia. transaktioner med 5,4 mio. Dankort og Visa/Dankort.¹⁶³ Til sammenligning er der ca. 60.000 forretninger, der modtager internationale betalingskort, og i 2016 blev der gennemført godt 400 mio. transaktioner med 4,3 mio. internationale betalingskort.¹⁶⁴
399. Forbrugere kan benytte såvel Dankortet som internationale betalingskort hos de fleste danske forretninger, og størstedelen af de forretninger, som modtager Dankort, modtager også internationale betalingskort. Samtidig har langt størstedelen af alle forbrugere både et internationalt betalingskort og et Dankort eller Visa/Dankort.¹⁶⁵
400. I den forbindelse bemærkes, at omkring 5 pct. af antallet af betalinger med betalingskort i Danmark består af udenlandsk udstedte betalingskort.¹⁶⁶ I disse tilfælde vil forbrugerne i udgangspunktet således ikke have et Dankort, da der typisk vil være tale om turisters brug af betalingskort i Danmark. Tilsvarende er der visse forretninger, der målretter sine produkter og tjenesteydelser til turister, hvor Dankortet ikke er et afgørende betalingskort at modtage. Der er dog tale om et relativt lille markedssegment, der er berørt af dette, idet langt størstedelen af betalingskorttransaktionerne i Danmark (95 pct.) gennemføres med indenlandsk udstedte betalingskort herunder Dankortet.
401. Disse forhold peger på, at Dankortet i langt de fleste tilfælde er et oplagt alternativ til internationale betalingskort set fra efterspørgselssiden, da mange forretninger modtager Dankort, og mange forbrugere har et Dankort. Det er netop afgørende for forretningernes efterspørgsel, at det er kort, som forbrugerne også efterspørger, jf. nedenfor.
402. I styrelsens markedsundersøgelse er forretningerne blevet bedt om at angive de tre vigtigste årsager til, at forretningerne modtager henholdsvis Dankort og internationale betalingskort. Af besvarelserne fremgår, at den vigtigste årsag i relation til både Dankort og internationale betalingskort er, at forretningens kunder ønsker at betale med det pågældende kort. I forhold til Dankortet angiver 75 pct. af forretningerne dette blandt de tre vigtigste årsager til, at forretningen modtager Dankort, og i forhold til internationale betalingskort angiver 68 pct. af forretningerne samme årsag til at være blandt de tre vigtigste årsager til at modtage internationale betalingskort, jf. tabel 1.13 og punkt 40-41 (bilag 1).
403. Det fremgår yderligere af tabel 1.13 (bilag 1), at de næstvigtigste årsager er de samme for henholdsvis Dankort og internationale betalingskort: "Risiko for at miste kunder, hvis virksomheden ikke modtager [Dankort]/[internationale betalingskort]" samt "Høj brugervenlighed for kunden".

¹⁶² Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens rapport 'Betalingskortmarkedet 2016'.

¹⁶³ Heraf udgør de rene Dankort ca. 700.000 stk., jf. Nationalbankens Betalingsstatistik, 2. halvår 2016.

¹⁶⁴ Jf. Nationalbankens Betalingsstatistik, 2. halvår 2016.

¹⁶⁵ Antallet af borgere over 18 år var 4,6 mio. i 2016. Danmarks Statistik (FOLK1A), sammenholdt med antallet af udstedte Dankort og internationale betalingskort angivet i punkt 398.

¹⁶⁶ Jf. Nationalbankens Betalingsstatistik, 2. halvår 2016.

404. Set ud fra et efterspørgselssynspunkt viser ovenstående forhold, at der umiddelbart er en stor grad af lighed mellem de to typer af kort.
405. De primære forskelle mellem kortene er, at Dankortet i praksis ikke kan benyttes af borgere fra andre lande, da Dankortet kun udstedes til borgere med en dansk bankkonto, og at Dankortet er underlagt en særskilt gebyrregulering. Sidstnævnte medfører, at servicegebyret for at modtage Dankort i fysisk handel typisk er lavere end servicegebyret for at modtage et internationalt betalingskort, jf. afsnit 3.3.6.2. Dertil kommer, at Dankortet typisk kun udstedes til forbrugere over 18 år, hvorfor mange yngre anvender et internationalt debetkort.
406. Denne regulering medfører, at forretningernes abonnementsbetaling, dvs. prisen for indløsning af Dankortet, fastsættes ud fra omkostningerne ved driften af dankortsystemet. Som følge af reguleringen har forretningernes betaling siden 2012 udgjort en stigende andel af omkostningerne ved driften af dankortsystemet. Konkret er forretningernes abonnementsbetaling vokset fra at dække [redacted] af omkostningerne ved driften af Dankortet i 2012 til at dække [redacted] af omkostningerne i 2018. Reguleringen fastsætter endvidere, at Nets fra 2018 og frem maksimalt må opkræve, hvad der svarer til 100 pct. af omkostningerne ved driften af dankortsystemet i den fysiske handel. Internationale betalingskort er ikke omfattet af denne regulering.
407. Trods den stigende pris for indløsning af Dankort i den fysiske handel, er kortet dog stadig ofte væsentligt billigere at få indløst end et internationalt betalingskort for en forretning, jf. afsnit 3.3.6.2. Eksempelvis udgjorde Tellers standardpris for indløsning af dansk udstedte Visa og MasterCard (debetkort) 0,95 pct. i 2015, jf. tabel 3.2, mens en forretning med et årligt antal Dankorttransaktioner på [redacted] skulle betale en årlig abonnementsbetaling på [redacted] kr., svarende til et procentligt gebyr på [redacted] pct., hvis det gennemsnitlige købsbeløb er [redacted] kr.¹⁶⁷
408. I den periode, hvor Dankortet er blevet dyrere for forretninger at modtage, er brugen af internationale betalingskort samtidig vokset betydeligt. Antallet af transaktioner med internationale betalingskort er vokset med ca. 180 pct. fra 2012 til 2016,¹⁶⁸ hvor [redacted]⁶⁹
409. Den væsentligste forskel mellem internationale betalingskort og Dankortet er således reguleringen af sidstnævnte, som bevirker, at Dankortet typisk er billigere og derfor kan være mere attraktivt at modtage end internationale betalingskort.

Vurdering af efterspørgselssubstitution ved en prisstigning på internationale betalingskort

410. I vurderingen af efterspørgselssubstitutionen mellem internationale betalingskort og Dankortet har styrelsen også foretaget en undersøgelse af, i hvilken udstrækning

¹⁶⁷ I visse tilfælde, hvor købsbeløbet er meget lavt, kan et internationalt betalingskort dog være billigere at modtage for en forretning end Dankortet. Det skyldes, at gebyret for at modtage et internationalt betalingskort er en procentsats af købsbeløbet i modsætning til den faste abonnementsbetaling for modtagelse af Dankort.

¹⁶⁸ Jf. Nationalbankens Betalingsstatistik, 2. halvår 2016.

¹⁶⁹ I den forbindelse har Teller anført, at "konkurrence[n] mellem nationale og internationale kort er hård, ses tydeligt af, at brugen af nationale kort, herunder Dankort, i forhold til brugen af internationale kort, er stærk faldende." Jf. Tellers bemærkninger til styrelsens meddelelse om betæneligheder af 16. december 2015 (bilag 2).

forretningerne vil flytte deres efterspørgsel efter indløsning af internationale betalingskort til indløsning af Dankort som følge af en hypotetisk, lille (5-10 pct.) varig stigning i prisen på indløsning af internationale betalingskort.¹⁷⁰

411. Forretningernes besvarelser i styrelsens markedsundersøgelse indikerer, at mange forretninger anser Dankortet som et alternativ til internationale betalingskort. Ved en hypotetisk prisstigning på indløsning af internationale betalingskort på 5-10 pct. vil 48 pct. af de fysiske forretninger enten stoppe med at modtage internationale betalingskort eller i høj grad forsøge at øge modtagelsen af Dankort frem for internationale betalingskort, jf. tabel 1.14 og punkt 43 (bilag 1).
412. Dette skal ses i lyset af, at de fleste forbrugere i Danmark, der har et internationalt betalingskort, typisk også har et Dankort. En forretning, som vil forsøge at fremme brugen af Dankortet (fx ved at tilbyde kunden en kontant rabat) på grund af en prisstigning på internationale betalingskort, vil således opleve, at kunderne også kan betale med Dankort. Samtidig vil det ikke være forbundet med væsentlige omkostninger for en forretning at skifte til Dankort, idet langt de fleste forretninger allerede har en indløsningsaftale med Nets om modtagelse af Dankort.
413. Det samme billede omkring forretningers skifte mod Dankort i fysisk handel gør sig ikke helt gældende for internethandel. Her angiver 18 pct. af internetforretningerne, at de vil stoppe med at modtage internationale betalingskort eller i høj grad forsøge at øge modtagelsen af Dankort frem for internationale betalingskort i internethandel, jf. tabel 1.14 og punkt 44 (bilag 1).
414. For så vidt angår forretningerne, der både er i fysisk handel og internethandel, peger resultaterne i retning af, at de ved en hypotetisk prisstigning på 5-10 pct. på internationale betalingskort i mindre grad vil fremme eller skifte til kun at bruge Dankort frem for internationale betalingskort. Her angiver kun 14 pct. i fysisk handel og 10 pct. i internethandel, at de vil stoppe med at modtage internationale betalingskort eller i høj grad forsøge at øge modtagelsen af Dankort frem for internationale betalingskort, jf. tabel 1.15 og punkt 45 (bilag 1).
415. Styrelsens markedsundersøgelse indikerer således en højere grad af efterspørgselssubstitution blandt fysiske forretninger end internetforretninger. Dette skal formentligt ses i lyset af, at internationale betalingskort spiller en relativ større rolle for internetforretninger end fysiske forretninger, jf. tabel 1.10-tabel 1.11 og punkt 33 (bilag 1).
416. Der er forhold ved nærværende marked, som gør, at fortolkningen af forretningernes svar om efterspørgselssubstitution skal foretages med forsigtighed. Hver forretning tager udgangspunkt i sine egne individuelt forhandlede priser, der bl.a. afhænger af, hvorvidt der er tale om et internationalt debet- eller kreditkort, og om det er udstedt i Danmark eller i udlandet. For det andet er forretningerne blevet bedt om at vurdere en 5-10 pct. prisstigning i forhold til en pris, som i forvejen er givet ved en procentsats, hvilket skaber en risiko for forskellig fortolkning af spørgsmålet.¹⁷¹

¹⁷⁰ Jf. markedsafgrænsningsmeddelelsen, punkt 17.

¹⁷¹ Når SSNIP-testen anvendes på et stærkt koncentreret marked kan resultatet indikere et for bredt marked. Dette kendes også som cellophane fallacy, som stammer fra sagen *United States v. E. I. du Pont de Nemours & Co.*, 351 U.S. 377 (1956). SSNIP-testen kan i det tilfælde indikere en større efterspørgselssubstitution fra internationale betalingskort til Dankortet – og dermed et bredere marked – end, hvad man ville kunne

417. De ovenstående forhold gør, at forretningernes svar på SSNIP-spørgsmålet ikke kan stå alene i vurderingen af, hvorvidt indløsning af internationale betalingskort og indløsning af Dankortet er på samme marked, hvorfor styrelsen har lagt større vægt på produktkarakteristika og anvendelsesformål. Det bemærkes dog, at resultatet af SSNIP-testen, ligesom de øvrige forhold omkring produktegenskaber og anvendelsesformål, peger i retning af, at Dankort og internationale betalingskort tilhører samme produktmarked.
418. Ud fra efterspørgselssubstitution vurderer styrelsen således samlet på baggrund af ovenstående forhold, at indløsning af internationale betalingskort og indløsning af Dankort tilhører samme produktmarked.

6.1.1.3.2 Udbudssubstitution

419. Udbudssubstitution kan også tages i betragtning ved markedsafgrænsning i de situationer, hvor den har samme effektive og direkte virkninger som efterspørgselssubstitution. En vurdering af udbudssubstitution fordrer en generel vurdering af en dankortindløseres mulighed for, på kort sigt, og uden at det medfører betydelige ekstraomkostninger eller risici, at omstille produktionen til også at tilbyde indløsning af internationale betalingskort.
420. Dankortet indløses udelukkende af Nets, og Teller, som i den relevante periode var organiseret som et datterselskab i Nets-koncernen¹⁷², var samtidig indløser af internationale betalingskort. Nets-koncernen var således allerede aktiv inden for indløsning af både internationale betalingskort og Dankort i den relevante periode. Der er derfor i nærværende sag ikke virksomheder at vurdere udbudssubstitutionen i forhold til.

6.1.1.3.3 Praksis

421. I forhold til (internationale) betalingskort har Kommissionen typisk sondret mellem følgende markeder: et marked for udstedelse af betalingskort, hvor de kortudstedende banker konkurrerer om kortbrugere; et marked for indløsning af betalingskort hos forretninger, hvor kortindløserne konkurrerer om forretninger og erhvervsdrivende; og endeligt et marked for processering af betalingerne, hvor transaktionerne godkendes og behandles.¹⁷³ Derudover omtales også et "upstream" marked, hvor bankkortsystemerne, som for eksempel MasterCard og Visa, leverer tjenester til kortudstedere og kortindløserne, og inden for hvilket de forskellige kortsystemer konkurrerer.¹⁷⁴
422. Nærværende sag vedrører, som nævnt ovenfor, indløsning af betalingskort, dvs. markedet hvor kortindløserne tilbyder indløsningsaftaler til forretninger og erhvervsdrivende.
423. Kommissionen har i flere fusionssager overvejet en segmentering af markedet baseret på korttype (debetkort og kreditkort), kortsystem (nationale betalingskort og internationale

observere på et marked karakteriseret ved lavere markedsconcentration. Dette skal endvidere ses i lyset af, at prisen på Dankortet i fysisk handel er reguleret, så den kun svarer til en andel af omkostningerne, jf. afsnit 3.3.6.2. I Kommissionens afgørelse mod MasterCard af 19. december 2007 påpegede Kommissionen, at koncentrationen inden for indløsning var høj i de fleste EEA lande, og at der derfor var risiko for cellophane fallacy i SSNIP-testen, jf. Kommissionens beslutning af 19. december 2007 i sag COMP/34.579, *MasterCard*, punkt 287.

¹⁷² Teller blev i december 2017 fusioneret med koncernselskabet Nets Denmark A/S og herefter markedsført som Nets (i det følgende "Nets").

¹⁷³ Se fx Kommissionens beslutning af 20. april 2016 i sag M.7873, *Worldline/Equens/Paysquare*, punkt 17 og Kommissionens beslutning af 3. oktober 2008 i sag COMP/M.5241, *American Express/Fortis/Alpha Card*, punkt 23.

¹⁷⁴ Jf. Kommissionens beslutning af 19. december 2007 i sag COMP/34.579, *MasterCard*, punkt 278-279.

betalingskort), og brands (Visa og MasterCard).¹⁷⁵ Kommissionen har ikke i nogle af disse afgørelser taget endelig stilling til en sådan segmentering og har således ladet det stå åbent, hvorvidt markedet kan afgrænses yderligere på baggrund af eksempelvis korttype.

424. Kommissionen overvejede således en segmentering i fusionssagen *Advent International/Bain Capital Investors/Nets Holding* (2014), som vedrører den for nærværende sag relevante periode og det danske marked. Kommissionens overvejelse angik, hvorvidt indløsning af henholdsvis internationale og nationale betalingskort udgjorde separate markeder. Denne sondring var særligt baseret på, at forretningerne i Kommissionens markedsundersøgelse angav, at der var forskel i prisen på at få indløst henholdsvis internationale og nationale betalingskort. Derudover havde forretningerne ofte forskellige indløserne i forhold til internationale og nationale betalingskort. Kommissionen bemærkede endvidere, at nogle indløserne kun havde fokus på den ene eller anden type af betalingskort.¹⁷⁶ Den endelige afgrænsning lod Kommissionen imidlertid stå åben, da det konkret ikke havde betydning for vurderingen i sagen.¹⁷⁷
425. I fusionssagen *Worldline/Equens/Paysquare* (2016) overvejede Kommissionen også segmentering i forhold til nationale og internationale betalingskort, men lod markedsafgrænsningen stå åben. Kommissionens markedsundersøgelse viste, at priserne på indløsning kunne variere signifikant mellem de to typer af betalingskort, samt at der var forskel i afregningstiden, dvs. tidspunktet fra transaktionens gennemførelse til beløbets bogføring på forretningens konto.¹⁷⁸

6.1.1.3.4 Delkonklusion

426. På baggrund af ovenstående forhold er det samlet set styrelsens vurdering, at indløsning af internationale betalingskort og indløsning af Dankort i denne sag skal afgrænses som en del af samme relevante produktmarked. Styrelsen lægger i den forbindelse særlig vægt på, at:

- Dankortet og internationale betalingskort har mange af de samme produktgenskaber, og indløsningsydelsen er grundlæggende den samme.
- Mange forretninger modtager både Dankort og internationale betalingskort, og mange forbrugere har både Dankort og internationale betalingskort.
- Dankortet er generelt billigere at få indløst end et internationale betalingskort og er dermed et konkurrencedygtigt prisalternativ for de fleste fysiske forretninger.
- Styrelsens markedsundersøgelse indikerer et skift mod Dankortet ved en prisstigning på indløsning af internationale betalingskort i fysisk handel.
- I Danmark er Dankortet et mere udbredt og anvendt betalingskort end internationale betalingskort og kan derfor udgøre et oplagt alternativ til disse.

6.1.1.4 Indløsning af betalingskort og mobile betalingsløsninger

427. Mobile betalingsløsninger bruges i stigende grad i detailhandlen. Det er derfor relevant at undersøge, om produktmarkedet i nærværende sag skal afgrænses til kun at omfatte

¹⁷⁵ Se fx Kommissionens beslutning af 8. juli 2014 i sag COMP/M.7241, *Advent International/Bain Capital Investors/Nets Holding*, punkt 12, og Kommissionens beslutning af 29. september 2006 i sag COMP/M.4316, *Atos Origin/Banksys/BCC*, punkt 21.

¹⁷⁶ Jf. Kommissionens beslutning af 8. juli 2014 i sag COMP/M.7241, *Advent International/Bain Capital Investors/Nets Holding*, punkt 17.

¹⁷⁷ Ibid, punkt 22.

¹⁷⁸ Jf. Kommissionens beslutning af 20. april 2016 i sag M.7873, *Worldline/Equens/Paysquare*, punkt 26.

indløsning af nationale og internationale kort, eller om produktmarkedet skal afgrænses bredere til tillige at omfatte indløsning af mobile betalingsløsninger.

428. Med udgangspunkt i den relevante tidsperiode i nærværende sag, dvs. fra 2012 og frem til udgangen af 2016, er de mest udbredte mobile betalingsløsninger i Danmark MobilePay, Swipp og Pii, jf. afsnit 3.3.2.2 for nærmere beskrivelse af betalingsløsningerne. Disse betalingsløsninger blev alle introduceret i 2013. I 2014 blev Pii opkøbt af Swipp, og Swipp udgik af markedet i begyndelsen af 2017.
429. Udover disse løsninger findes der også en række internationale mobile betalingsløsninger, herunder Apple Pay, Google Pay og Samsung Pay. Foruden Apple Pay er disse endnu ikke udbredt i Danmark. Apple Pay blev lanceret i Danmark i 2017, dvs. efter den for nærværende sag relevante periode. Når der tales om mobile betalingsløsninger i nærværende sag, er der således tale om MobilePay og Swipp (herunder Pii), hvor MobilePay er den mest udbredte og anvendte løsning.¹⁷⁹

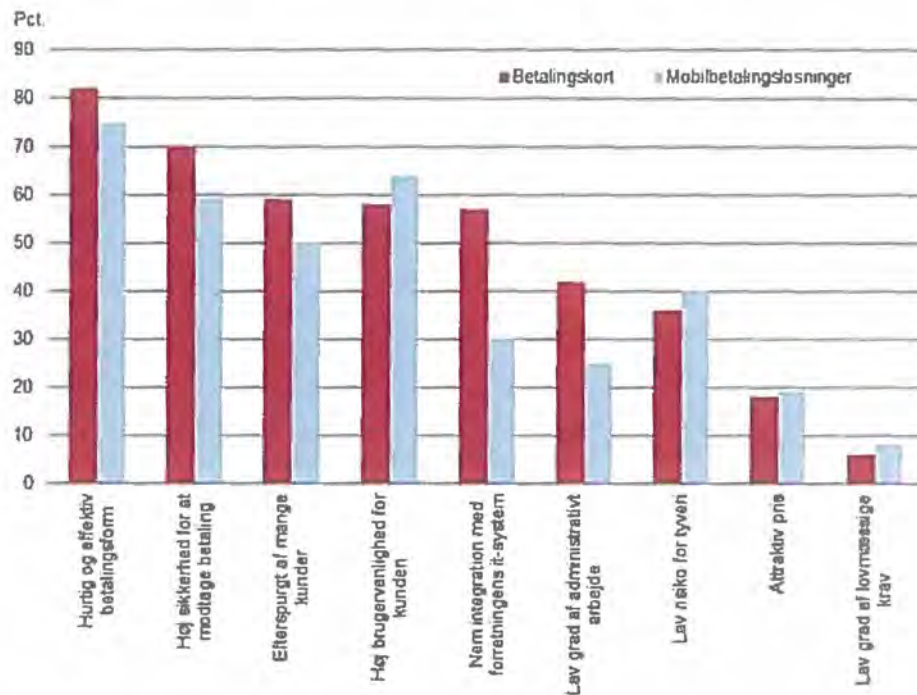
6.1.1.4.1 Efterspørgselssubstitution

430. I den nedenstående analyse af efterspørgselssubstitution mellem indløsning af betalingskort og mobile betalingsløsning undersøges, om indløsning af betalingskort adskiller sig fra indløsning af mobile betalingsløsninger, for så vidt angår produkternes anvendelsesformål og egenskaber.
431. De mobile betalingsløsninger kan ligesom betalingskort anvendes af forretningerne til at modtage betaling for en vare eller tjenesteydelse.
432. MobilePay, Swipp og Pii har med forskellig succes forsøgt at etablere sig som udbydere af betalingstjeneste i Danmark. Ud af disse tre er det alene MobilePay, som har opnået en vis markedsstyrke, når der tages udgangspunkt i antallet af forretninger og internetforretninger, som modtager denne betalingsløsning. MobilePay-transaktioner udgør dog en lille andel i forhold til antallet af Dankorttransaktioner og transaktioner med internationale betalingskort i den for sagen relevante periode, jf. 3.3.2.4. Det er krav for at anvende MobilePay, at brugeren har en dansk bankkonto, jf. punkt 84. Løsningen vil derfor primært kunne udgøre et alternativ til *danskudstedte* internationale betalingskort og Dankortet, som dog tilsammen står for 95 pct. af transaktionerne i Danmark, jf. punkt 400.
433. Som det fremgår af nedenstående figur 6.1¹⁸⁰, er flere af de egenskaber, som flest forretninger fremhæver ved *mobile betalingsløsninger*, eksempelvis "Hurtig og effektiv betalingsform", de samme egenskaber, som bliver fremhævet af flest forretninger ved *betalingskort*. Den mest markante forskel er, at "Nem integration med forretningens it-system" bliver fremhævet af en væsentlig mindre andel ved mobile betalingsløsninger end ved betalingskort.

¹⁷⁹ Det fremgår af styrelsens markedsundersøgelse, som blev gennemført i 2016, at Ingen af de adspurgte forretninger har angivet hverken Apple Pay, Google Pay, Samsung Pay eller andre internationale udbydere af mobile betalingsløsninger som reelle alternativer til deres nuværende udbyder, jf. tabel 1.25-tabel 1.26 og punkt 69 (bilag 1).

¹⁸⁰ Se også tabel 1.3 og punkt 16-17 (bilag 1).

Figur 6.1 Egenskaber ved betalingskort og mobilbetalingsløsninger



Anm.: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har stillet forretningerne følgende spørgsmål: "Angiv for hvert af nedenstående betalingsmidler, hvilke egenskaber du mener, betalingsmidlerne har".

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens markedsundersøgelse 2016 (SP1)

434. Mobile betalingsløsninger vurderes således af forretningerne til at have nogle af de samme egenskaber som almindelige betalingskort. Dette forhold kan indikere, at der er efterspørgselssubstitution mellem indløsning af de to produkter.
435. Det fremgår endvidere af styrelsens markedsundersøgelse blandt forretninger, at mobile betalingsløsninger er det mest oplagte alternativ til betalingskort, dvs. internationale betalingskort og Dankort. Mellem 41 og 62 pct. af de adspurgte forretninger vil forsøge at fremme brugen af alternative betalingsløsninger eller udelukkende anvende andre betalingsløsninger ved en lille men varig prisstigning på indløsning af betalingskort, jf. tabel 1.4 og tabel 1.5 (bilag 1). Heraf vil langt størstedelen (mellem 70 og 90 pct.) forsøge at fremme eller anvende mobile betalingsløsninger på bekostning af betalingskort, jf. tabel 1.6 og tabel 1.7 samt punkt 24-26 (bilag 1).¹⁸¹

¹⁸¹ Fortolkningen af forretningernes svar på dette SSNIP-spørgsmål skal igen foretages med forsigtighed, jf. punkt 416-417, men forretningernes besvarelse indikerer umiddelbart en høj grad af efterspørgselssubstitution mellem indløsning af betalingskort og indløsning af mobile betalingsløsninger

436. Styrelsen vurderer umiddelbart, at visse forhold, herunder produkternes egenskaber og anvendelsesformål, kan indikere, at der er en vis efterspørgselssubstitution mellem indløsning af mobile betalingsløsninger og indløsning af betalingskort.

6.1.1.4.2 Udbudssubstitution

437. Ved udbudssubstitutionen skal det undersøges, om udbydere af indløsning af mobile betalingsløsninger som reaktion på små, varige ændringer i prisen på indløsning af betalingskort omgående kan omstille produktionen til indløsning af betalingskort og markedsføre ydelsen på kort sigt, uden at det medfører betydelige ekstraomkostninger eller risici.
438. Alle udbydere af mobile betalingsløsninger har alene fokuseret på en løsning, der baserer sig på en mobil applikation, hvor den bagvedliggende betalingsinfrastruktur er baseret på en almindelig korttransaktion (MobilePay ¹⁸²) eller en konto-til-kontooverførsel (Swipp), jf. afsnit 3.3.2.2.
439. Ingen af udbyderne af mobile betalingsløsninger tilbyder således traditionel kortindløsning med anvendelse af en fysisk kortterminal. Styrelsens markedsundersøgelse jf. afsnit 6.1.1.5.2 nedenfor, indikerer, at det vil kræve betydelig tid og omkostninger at påbegynde indløsning af (internationale) betalingskort for aktører, der ikke indløser betalingskort i Danmark.
440. Dette forhold kan indikere, at der ikke er udbudssubstitution mellem indløsning af betalingskort og mobile betalingsløsninger.
441. Udbudssubstitutionen vil imidlertid ikke blive behandlet yderligere, da det i denne sag kan lades stå åbent, hvorvidt mobile betalingsløsninger er en del af samme produktmarked som indløsning af betalingskort, jf. nedenfor.

6.1.1.4.3 Praksis

442. Kommissionen har ikke i tidligere sager taget endelig stilling til, om mobile betalingsløsninger udgør et separat marked fra indløsning af betalingskort henholdsvis i internethandel og/eller fysisk handel. Det fremgår bl.a. af fusionssagen *CVC/Blackstone/Paysafe* fra 2017, hvor Kommissionen i tråd med tidligere praksis lader markedsafgrænsning for mobile betalingsløsninger stå åben.¹⁸³

6.1.1.4.4 Delkonklusion

443. Der er en række forhold, herunder produkternes egenskaber og anvendelsesformål, der kan indikere, at der er en vis efterspørgselssubstitution mellem indløsning af mobile betalingsløsninger og indløsning af betalingskort. På udbudssiden er derimod forhold, der indikerer, at der ikke er udbudssubstitution mellem indløsning af betalingskort og mobile betalingsløsninger.

(fx MobilePay eller Swipp) sammenlignet med substitutionen mod alternative betalingsløsninger, såsom kontanter og faktura. De mobile betalingsløsninger – og dermed alt andet lige også indløsning af de mobile betalingsløsninger – fremstår således i langt højere grad som et alternativ til betalingskort set fra forretningernes synspunkt, da markedsundersøgelsen blev gennemført i 2016.

¹⁸² MobilePay er i stigende grad begyndt at anvende kontooverførsler, jf. punkt 84.

¹⁸³ Jf. Kommissionens beslutning af 21. november 2017 i sag COMP/M.8640, *CVC/Blackstone/Paysafe* med henvisninger til tidligere praksis, jf. punkt 19.

444. I nærværende sag kan det imidlertid lades stå åbent, hvorvidt indløsning af mobile betalingsløsninger udgør samme produktmarked som indløsning af betalingskort. Det skyldes, at indløsning af mobile betalingsløsninger udgør så lille en del af betalingstransaktionerne i Danmark i den relevante periode, at det ikke har betydning for vurderingen af Tellers position på det relevante marked, om mobile betalingsløsninger afgrænses som en del af det relevante marked eller ej, jf. nærmere herom i afsnit 6.3.2.

6.1.1.5 Indløsning af betalingskort og øvrige betalingsløsninger

445. Udover betalingskort og mobile betalingsløsninger findes der i den for nærværende sag relevante periode en række andre løsninger, som kunne benyttes til at betale for en vare eller tjenesteydelse. I det følgende vurderes, hvorvidt håndtering af de øvrige betalingsløsninger, eksempelvis kontanter, girokort m.v. befinder sig på samme produktmarked som indløsning af betalingskort i den for sagen relevante periode.

6.1.1.5.1 Efterspørgselssubstitution

446. Indløsning af betalinger med betalingskort inklusive betalinger med mobile betalingsløsninger adskiller sig væsentligt fra håndtering af øvrige typer af betalinger. Indløsning af betalingskort indebærer brug af avanceret IT-udstyr og teknologi, herunder krypteret data og finansielle risici. Dette adskiller sig væsentligt fra eksempelvis den service, der er forbundet med kontantbetalinger, hvor der er brug for et højt niveau af sikkerhed ved transport af midlerne.

Figur 6.2 Forskellige betalingsløsningers egenskaber ifølge forretninger – andel af forretninger der tillægger de anførte egenskaber til betalingskort, kontanter eller faktura/girokort.



Anm.: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har stillet forretningerne følgende spørgsmål: "Angiv for hvert af nedenstående betalingsmidler, hvilke egenskaber du mener, betalingsmidlerne har."

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens markedsundersøgelse 2016 (SP1)

447. Som det fremgår af figur 6.2, fremhæver forretningerne andre egenskaber ved kontanter og girokort end ved betalingskort. Eksempelvis fremhæver forretningerne "Hurtig og effektiv betalingsform" og "Høj sikkerhed for at modtage betaling" kun af henholdsvis 19 og 30 pct. af forretningerne ved betalingsformen girokort mod henholdsvis 82 pct. og 70 pct. af forretningerne ved betalingskort, jf. figur 6.2. Det samme billede gør sig gældende ved kontooverførelser og direkte debitering, jf. tabel 1.3 og punkt 17 (bilag 1). Særligt kontooverførelser, Betalingservice og girokort anvendes også i langt højere grad til andre former for betaling end enkeltstående køb af varer og tjenesteydelser. Disse betalingsformer benyttes typisk til tilbagevendende betalinger og regninger.
448. Der er således tale om væsentlige forskelle, når produkttegenskaberne for indløsning af betalingskort og håndtering af øvrige betalingsløsninger sammenlignes.
449. Dertil kommer, at prisstrukturen ved betalingskort adskiller sig væsentligt fra andre betalingsløsninger. For at modtage betalingskort betaler en forretning typisk en procentsats af købsbeløbet til sin indløser. Denne prisstruktur ses ikke ved eksempelvis Betalingservice, girokort, eller kontanter. Prisen på Betalingservice er en fast pris på omkring 5 kr. per adviseret betaling evt. inklusiv et fast kvartalsabonnement.¹⁸⁴ Ved girokort er prisen, udover et oprettelsesgebyr og et kvartalsabonnement, opgjort pr. indbetalingskort. Eksempelvis er prisen i Nordea 0,75 kr. pr. indbetalingskort.¹⁸⁵
450. I forhold til efterspørgselssubstitution vil størstedelen af forretningerne i styrelsens markedsundersøgelse fortsætte med at modtage *alle* de betalingskort, som forretningen modtager i dag, ved en hypotetisk prisstigning på indløsning af betalingskort på 5-10 pct. I dette tilfælde vil mellem 72 pct. og 80 pct. af forretningerne, afhængigt af om det er i fysisk handel eller internethandel, som vil fortsætte med at modtage alle betalingskort, jf. tabel 1.4 og tabel 1.5 samt punkt 20 (bilag 1).
451. Blot to pct. af de fysiske forretninger vil stoppe med at modtage betalingskort som følge af prisstigningen og i stedet anvende alternative betalingsløsninger, mens det blandt internetforretningerne er 4 pct. Blandt forretninger, som både har fysisk handel og internethandel, er der ingen, som vil stoppe helt med brugen af betalingskort hverken i fysisk handel eller internethandel. Det er således en marginal andel af forretningerne, som helt vil stoppe med at modtage betalingskort, hvis prisen på indløsning stiger varigt med 5-10 pct.
452. Fortolkningen af forretningernes svar på dette SSNIP-spørgsmål skal igen foretages med forsigtighed, jf. punkt 416-417. Som tidligere nævnt kan SSNIP-testen føre til, at det relevante marked afgrænses for bredt, når den anvendes på stærkt koncentreret markeder, jf. cellophane fallacy.
453. I nærværende tilfælde angiver SSNIP-testen dog en *lav* grad af substitution fra betalingskort mod andre betalingsløsninger (foruden mobile betalingsløsninger), hvorfor der i dette tilfælde ikke vil være risiko for, at SSNIP-testen indebærer en fejlslutning i forhold til for bred en markedsafgrænsning. Den lave grad af substitution mod andre betalingsløsninger (foruden mobile betalingsløsninger) bliver i dette tilfælde blot forstærket. Besvarelsene skal endvidere ses i lyset af, at forretningernes væsentligste årsag til at modtage betalingskort er, at kunderne

¹⁸⁴ Jf.

https://www.betalingservice.dk/Dokumenter_/Documents/Betalingservice/BS_Priser_Betalingservice_prisliste_DK.pdf (tilgået 21. september 2017)

¹⁸⁵ Jf. https://www.nordea.dk/Images/38-137679/Indenlandske_betalinger_erhvervskunder_0117.pdf (tilgået 21. september 2017)

ønsker at betale med betalingskort, jf. tabel 1.13 og punkt 40 (bilag 1), hvorfor en mindre prisstigning ikke vil medføre, at forretningerne vil benytte andre betalingsløsninger i betydeligt omfang.

454. Styrelsen vurderer, at forholdene om efterspørgselssubstitutionen samlet set indikerer, at øvrige betalingsløsninger ikke tilhører samme produktmarked som indløsning af betalingskort og mobile betalingsløsninger. Det er herefter relevant at undersøge, om udbudssubstitutionen i fraværet af en tydelig efterspørgselssubstitution alligevel indikerer, at henholdsvis indløsning af betalingskort og håndtering af øvrige betalingsløsninger befinder sig på samme marked.

6.1.1.5.2 Udbudssubstitution

455. Ved vurderingen af udbudssubstitutionen mellem indløsning af betalingskort i fysisk handel og øvrige betalingsløsninger skal det undersøges, om udbydere af håndtering af øvrige betalingsløsninger eller relaterede tekniske tjenester som reaktion på små, varige ændringer i de relative priser på indløsning af betalingskort kan omstille deres udbud til at tilbyde indløsning af betalingskort i fysisk handel og markedsføre det på kort sigt, uden at det medfører betydelige ekstraomkostninger eller risici.
456. I nærværende sag udgøres disse aktører formentlig af banker og udbydere af tekniske tjenester i relation til indløsning af betalingskort. Det skyldes, at muligheden for disse aktører for at kunne udbyde indløsning i fysisk handel og markedsføre det på kort sigt, uden at det medfører betydelige ekstraomkostninger eller risici, umiddelbart forventes at være mest nærliggende.
457. Hvad angår udbudssiden fordrer indløsning af betalingskort særlig specialisering. Udbyderne består primært af få større kommercielle banker (såsom Nordea, Handelsbanken, Swedbank) eller særligt specialiserede udbydere i kortindløsning (såsom Nets og Teller). Selvom en række større banker har kommercielle aftaler med forretninger, er indløsning af betalingskort i Danmark ikke normalt en service, bankerne kan tilbyde.
458. Det kræver også efterlevelse af en række lovmæssige krav, herunder finansielle krav og sikkerhedsmæssige krav, at tilbyde indløsning af betalingskort, jf. nærmere herom i afsnit 3.3.6. Clearhaus, som er en af de nyeste indløserne af betalingskort på internettet i Danmark, oplyser, at virksomheden indløste sin første transaktion i 2014. Forud for dette var der gået tre år med opnåelse af tilladelse, udvikling m.v., jf. punkt 201 (bilag 1).
459. Ifølge Clearhaus er det en tung proces at etablere sig som indløser i Danmark på grund af finansielle sikkerhedskrav, kapitalkrav, IT-krav m.v. Clearhaus estimerer, at det koster 30 mio. kr. at etablere sig som nystartet indløser.
460. Clearhaus oplyser, at [...].¹⁸⁶
461. Styrelsens markedsundersøgelse blandt potentielle indløserne, dvs. aktører som ikke tilbyder indløsning af betalingskort, men som tilbyder relaterede ydelser, indikerer tillige, at det er vanskeligt at tilbyde indløsning af betalingskort i fysisk handel og markedsføre ydelsen på kort sigt, uden at det medfører betydelige ekstraomkostninger. Én ud af otte virksomheder svarer, at de sandsynligvis vil begynde at tilbyde indløsning af betalingskort i *fysisk handel* ved

¹⁸⁶ Jf. punkt 201-202 (bilag 1).

en prisstigning på 5-10 pct., jf. tabel 1.58 og punkt 181 (bilag 1).¹⁸⁷ Ifølge virksomheden kan dette dog ikke opnås inden for et år og uden betydelige omkostninger eller risici, jf. punkt 182-183 (bilag 1).

462. For så vidt angår *internethandel* svarer én virksomhed, at de sandsynligvis vil begynde at tilbyde indløsning ved en prisstigning på 5-10 pct., og at dette er muligt inden for et år og uden betydelige omkostninger og risici, jf. tabel 1.59 og punkt 185-187 (bilag 1). En anden virksomhed, der sandsynligvis også vil begynde at tilbyde indløsning ved en prisstigning, vurderer, at indtræden vil tage længere end et år og anfører, at "*[i]t is possible to do so within a year with extreme focus on time to market (1-2 years more likely time to execute) but requires an significant investment to execute*", jf. tabel 1.59 og punkt 185-187 (bilag 1).
463. Disse forhold indikerer samlet set, at det kræver tid og omkostninger at påbegynde indløsning af betalingskort og derfor en begrænset udbudssubstitution mellem indløsning af betalingskort og håndtering af andre former for betalinger.
464. Ovenstående skal ses i lyset af de barrierer, der gælder for indløsning af betalingskort i Danmark. I styrelsens markedsundersøgelse blandt potentielle indløsere anfører tre¹⁸⁸ ud af otte virksomheder, at der er betydelige barrierer ("significant barriers") ved indløsning af betalingskort i fysisk handel i Danmark (én virksomhed svarer 'nej', og tre virksomheder svarer 'ved ikke'), jf. tabel 1.60 og punkt 190 (bilag 1). Ved *internethandel* svarer tre ud af otte virksomheder, at der er betydelige barrierer (én virksomhed svarer 'nej' og fire virksomheder svarer 'ved ikke'), jf. tabel 1.61 og punkt 195 (bilag 1).¹⁸⁹
465. Disse barrierer består blandt andet af Nets' position på det relevante marked, Nets' eneret på indløsning af Dankort og indtrædelsesomkostningerne. Dette fremgår af følgende citater, hvor virksomhederne er blevet bedt om at uddybe deres besvarelser angående eventuelle barrierer for indløsning i henholdsvis fysisk handel og *internethandel*:

- *"Nets is a very significant player in this market which makes it challenging to compete. The investment cost to enter this market would be significant"*
- *"Monopoly on Dankort scheme and acquiring."*
- *"The Dankort. It is only open to Nets for acquiring. They are extremely expensive in time (due to legacy systems, poor documentation and bad technical design) and money and has shown no interest in having other acquirers on the table. The result is that the low prices of the Dankort (bundled with Nets acquiring) is making it hard to startups to compete even if they offer significantly better services."¹⁹⁰*
- *"Nets is a very significant player in this market which makes it challenging to compete."*
- *"The marked "playfield"*
- *"See previous reply [= Monopoly on Dankort scheme and acquiring.]"*
- *"The Dankort ones again is bundled with Nets requiring any international players to do separate and independent integrations to "support" Denmark in their portfolio."¹⁹¹*

¹⁸⁷ Virksomheden [...] svarede også, at de ville begynde at tilbyde indløsning i fysisk handel ved en prisstigning på 5-10 pct., men virksomheden blev opkøbt af indløseren [...] kort tid før styrelsens fremsendelse af spørgeskemaet til [...] og var således ikke en 'potentielt indløser' på tidspunktet for [...] besvarelse af spørgeskemaet. [...] besvarelse indgår derfor ikke i vurderingen, jf. fodnote 481 (bilag 1).

¹⁸⁸ [...] svarer ja til at der er betydelige barrierer, men besvarelsen indgår ikke, jf. fodnote 481 (bilag 1).

¹⁸⁹ [...] svarer ja til at der er betydelige barrierer, men besvarelsen indgår ikke, jf. fodnote 481 (bilag 1).

¹⁹⁰ Jf. punkt 192 (bilag 1).

¹⁹¹ Jf. punkt 197 (bilag 1).

466. En indløser anfører ligeledes, at den "største hindring for start-up på det danske marked er Dankortets position, idet der kun er en begrænset mængde for indløserne at konkurrere om (20% af samlede antal transaktioner). Det gør en etableringshindring, fordi der skal være en vis mængde af indløsning for, at det er økonomisk interessant at drive indløsning i et land pga. skalafordele.", jf. punkt 201 (bilag 1).
467. Ovenstående forhold indikerer således, at der ikke er udbudssubstitution mod indløsning af betalingskort, da det vil kræve betydelig tid og omkostninger for aktører, der tilbyder ydelser relaterede til indløsning af betalingskort at påbegynde indløsning af (internationale) betalingskort.

6.1.1.5.3 Praksis

468. Det fremgår ligeledes af praksis, at indløsning af betalingskort ikke vurderes at være substituerbart med håndtering af alternative betalingsformer, såsom kontantbetaling, checks, bankoverførsler eller direkte debiteringer. Indløsning af betalingskort er således hidtil anset som et særskilt produktmarked.¹⁹²
469. Det fremgår bl.a., at de produktmæssige karakteristika ved indløsning af betalingskort er væsentligt forskellige fra eksempelvis kontanthåndtering.¹⁹³ Tilsvarende har girokort og direkte debiteringer andre egenskaber end betalingskort, idet de typisk anvendes til regninger eller tilbagevendende betalinger. Disse løsninger er ikke særlig anvendelige i forbindelse med køb af varer i forretninger, da de typisk fordrer en interaktion med betalerens bank eksempelvis via betalerens netbank.¹⁹⁴
470. I Kommissionens afgørelse mod MasterCard af 19. december 2007 fremgår endvidere, at de primære årsager til, at forretningerne modtog betalingskort, var, at forbrugerne ønskede at kunne betale med betalingskort, og at andre forretninger også modtog betalingskort. Prisen for at modtage betalingskort i forhold til andre betalingsløsninger var således ikke afgørende for, om forretningen modtog betalingskort.¹⁹⁵

6.1.1.5.4 Delkonklusion

471. På baggrund af ovenstående forhold er det styrelsens vurdering, at øvrige betalingsløsninger såsom konto-til-kontooverførsler, direkte debitering, girokort og kontanter *ikke* befinder sig på samme relevante produktmarked som indløsning af betalingskort. Styrelsen lægger i den forbindelse vægt på, at:
- Betalingskort har andre egenskaber end alternative betalingsløsninger, såsom kontanter, kontooverførsler og direkte debitering.
 - Forretninger anser ikke kontanter, kontooverførsler og direkte debitering som tætte substitutter til betalingskort.

¹⁹² Dette beskrives bl.a. i fusionssagen Kommissionens beslutning af 8. juli 2014 i sag COMP/M.7241, *Advent International/Bain Capital Investors/Nets Holding*. Tilgangen bekræftes også i fusionssagen Kommissionens beslutning af 3. oktober 2008 i sag COMP/M.5241, *American Express/Fortis/Alpha Card*, samt Kommissionens beslutning af 19. december 2007 i sag COMP/34.579, *MasterCard*.

¹⁹³ Se Kommissionens beslutning af 19. december 2007 i sag COMP/34.579, *MasterCard*, punkt 285.

¹⁹⁴ Se Kommissionens beslutning af 19. december 2007 i sag COMP/34.579, *MasterCard*, punkt 288.

¹⁹⁵ Se Kommissionens beslutning af 19. december 2007 i sag COMP/34.579, *MasterCard*, punkt 290, og Rettens dom af 24. maj 2012 i sag T-111/08, *MasterCard m.fl. mod Kommissionen*, præmis 150.

- Det vil kræve betydelig tid og omkostninger for aktører, der tilbyder ydelser relaterede til indløsning af betalingskort, at tilbyde indløsning af (internationale) betalingskort.

6.1.1.6 Indløsning i fysisk handel og i internethandel

472. Indløsning af betalingskort udbydes både til fysiske forretninger og til internetforretninger. Ydelsen, som indløseren leverer til forretningen, er i store træk ens for både en fysisk forretning og en internetforretning, jf. afsnit 3.3.5.
473. Det fremgår dog af praksis, at der kan være forskel på indløsning af betalingskort i fysisk handel og i internethandel som følge af blandt andet regulatoriske og tekniske forhold. I det følgende vil det derfor blive undersøgt, om der i nærværende sag er grundlag for at foretage en lignende segmentering mellem indløsning af betalingskort i fysisk handel og internethandel.¹⁹⁶
474. I denne sag er indløsning i henholdsvis fysisk handel og internethandel defineret som følgende:
- Ved indløsning i *fysisk handel* henvises til en situation, hvor kortet benyttes fysisk i forbindelse med en kortterminal. Dette kan være salg i en fysisk butik, men kan også indebære salg via selvbetjente betalingsautomater, som for eksempel en p-automat. Liberale erhverv, for eksempel tandlæger og advokater, kategoriseres også som fysisk handel i denne forbindelse.
 - Ved indløsning i *internethandel* henvises til en situation, hvor kortet ikke benyttes fysisk i forbindelse med en kortterminal. Det vedrører salg over internettet eller andet fjernsalg, for eksempel salg via telefonordre.
475. I takt med den teknologiske udvikling bliver den tekniske sondring mellem fysisk handel og internethandel mere uklar. Eksempelvis kan man forestille sig en forretning opstille en computer i den fysiske forretning, hvor forbrugeren kan indtaste sine kortoplysninger og betale for sine varer i lighed med almindelig internethandel, og efterfølgende straks få varerne udleveret i forretningen. I sådanne tilfælde kan det være vanskeligt at vurdere, om der er tale om indløsning i fysisk handel eller internethandel.

¹⁹⁶ I nærværende sag er definitionerne på fysisk handel og internethandel forskellige fra begrebet "fysisk handel" og "ikke-fysisk handel", som det benyttes i tidligere lov om betalingstjenester og tilhørende bekendtgørelser. Fysisk handel indebærer i nærværende sag såkaldte POS-transaktioner, dvs. hvor betalingskort benyttes "at point of sale", hvilket svarer til en fysisk kortterminal. Ved internethandel forstås omvendt, at der er tale om en transaktion, som gennemføres uden brug af en POS-terminal. Denne tilgang følger Kommissionens sondring mellem "payments made through physical POS terminals" og "payments made through web-enabled interfaces", jf. Kommissionens beslutning af 8. juli 2014 i sag COMP/M.7241, *Advent International/Bain Capital Investors/Nets Holding*, punkt 21. I betalingstjenestelovens regi anvendes terminologien 'fysisk handel' og 'ikke-fysisk handel'. 'Fysisk handel' er her defineret som "Afvikling af en betalingstransaktion, der forudsætter fysisk tilstedeværelse af betaler og betalingsmodtager", jf. betalingstjenestelovens § 6, stk. 13. 'Ikke-fysisk handel' er modsætningsvis afvikling af betalingstransaktioner, hvor der ikke er fysisk tilstedeværelse. Denne definition indebærer i praksis, at selvbetjente betalingsautomater betegnes som 'ikke-fysisk handel' i betalingstjenesteloven. I nærværende sag anses selvbetjente betalingsautomater derimod som en del af den fysiske handel. Definitionen anvendt i nærværende sag minder om den definition, som Kommissionen har anvendt i konkurrencesager om indløsning af betalingskort, jf. terminologien 'physical POS terminals' og 'web-enabled interfaces (eCommerce)' i Kommissionens beslutning af 16. september 2015 i sag COMP/M.7711, *Advent International/Bain Capital/ICBPI*, punkt 14.

476. Det er dog styrelsens vurdering, at udbredelsen af ovenstående grænsetilfælde er marginal, og at langt størstedelen af de fysiske forretninger benytter en fysisk kortterminal til brug for at gennemføre betalingerne. Tilsvarende må det forventes, at alle internetforretninger benytter en betalingsform, hvor betalingskort ikke indsættes i en fysisk terminal eller enhed.¹⁹⁷ Det er derfor styrelsens vurdering, at der er grundlag for ovenstående definitioner i relation til indløsning i henholdsvis fysisk handel og internethandel inden for den relevante tidsperiode i nærværende sag.
477. Det bemærkes, at styrelsens overordnede fokus i forbindelse med vurderingen af det relevante produktmarked er indløsning af betalingskort i fysisk handel. Styrelsen vurderer i det følgende, hvorvidt, der kan afgrænses et særskilt marked for indløsning af betalingskort i fysisk handel i den relevante periode. Styrelsen tager således ikke endelig stilling til, hvorvidt der kan afgrænses et særskilt produktmarked for indløsning af betalingskort i internethandel, jf. punkt 392 og 393.

6.1.1.6.1 Efterspørgselssubstitution

478. I analysen af efterspørgselssubstitution er det, som nævnt tidligere, relevant at undersøge produkternes anvendelsesformål, pris og egenskaber.
479. Set fra efterspørgselssiden er anvendelsesformålet med ydelsen, dvs. indløsning af en betalingskorttransaktion, den samme, hvad enten det er i fysisk handel eller internethandel. I begge tilfælde er formålet at få gennemført en betalingskorttransaktion, således at betalingen for en vare eller tjenesteydelse bliver overført fra kortbrugerens konto til forretningens konto.
480. Styrelsen finder dog, at det væsentlige for efterspørgselssubstitutionen i nærværende sag er egenskaberne ved indløsningsydelsen i forhold til den pågældende forretning. Teknisk er det to forskellige ydelser, idet den ene ydelse fordrer en fysisk terminal, der kan læse det fysiske betalingskort, mens den anden ydelse alene er softwarebaseret og ikke forudsætter den fysiske tilstedeværelse af betalingskortet.
481. Styrelsen vurderer, at det ikke er realistisk, at en fysisk forretning vil skifte til indløsning på internettet alene som følge af stigning i prisen på at få indløst betalingskort i fysisk handel. Forretningerne efterspørger forskellige egenskaber ved ydelsen afhængig af, om det er indløsning i fysisk handel eller internethandel, og der er ikke substitution mellem disse egenskaber.
482. I øvrigt kan det ud fra styrelsens gennemgang af Tellers kontrakter med sine største kunder konstateres, at der er [redacted] på indløsning mellem [redacted]. Ud af de [redacted] kontrakter, som både indeholder priser for indløsning i [redacted] indeholder [redacted] indeholder [redacted]. Typisk ses [redacted] på indløsning af dansk udstedte internationale betalingskort i [redacted] er betydelig, jf. nærmere herom i afsnit 1.7 (bilag 1). Eksempelvis er prisen for indløsning af danske internationale debetkort [...] pct. i [redacted] og [...] pct. [redacted] for [redacted]. Det samme billede gør sig gældende for de øvrige [redacted] kontrakter.

¹⁹⁷ Dette understøttes af styrelsens markedsundersøgelse blandt forretninger, hvor ingen har anført tvivlsspørgsmål omkring indløsning i fysisk handel eller internethandel, samt det forhold, [redacted]

483. I Tellers standard prislister gældende pr. 1. januar 2016 er der en konkret tillægssats på [redacted] pct. ud over basissatsen, når der er tale om [redacted] jf. punkt 215 (bilag 1). De væsentlige forskelle i priser for indløsning af betalingskort i [redacted] kan være en indikation på, at der er tale om to separate markeder.
484. På baggrund af ovenstående vurderer styrelsen derfor, at der ikke er efterspørgselssubstitution mellem indløsning i fysisk handel og indløsning i internethandel.

6.1.1.6.2 Udbudssubstitution

485. Ved vurderingen af udbudssubstitutionen mellem indløsning af betalingskort i fysisk handel og på internettet skal det ifølge Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked undersøges, om indløserne af betalingskort i internethandel som reaktion på små, varige ændringer i de relative priser omgående kan omstille deres udbud til at tilbyde indløsning i fysisk handel og markedsføre det på kort sigt, uden at det medfører betydelige ekstraomkostninger eller risici.¹⁹⁸
486. Langt de fleste indløserne, der har deltaget i styrelsens spørgeskemaundersøgelse, tilbyder både indløsning i fysisk handel og på internettet, mens to indløserne alene er aktive inden for internethandel. Sidstnævnte er således de mest relevante aktører for styrelsens undersøgelse af udbudssubstitutionen.
487. I forhold til indløsning eksisterer der regulatoriske, tekniske og markeds-mæssige forhold, som er forskellige i fysisk handel og internethandel. I det følgende gennemgås disse produkttegenskaber, og det vurderes, hvordan disse forskelle i produkttegenskaber påvirker udbudssubstitutionen.

Regulatoriske forskelle

488. Et område, hvor der er forskel mellem indløsning i fysisk handel og internethandel, er i forhold til reguleringen af betalingskort. Reglerne for forretningernes gebyropkrævning frem til 2018 har indebåret, at der i fysisk handel ikke måtte overvælttes gebyrer på debetkort såsom Dankortet og MasterCard Debit, mens dette var tilladt ved internethandel. Ved internethandel måtte en forretning således opkræve gebyrer ved brug af alle betalingskort, mens der i fysisk handel alene måtte opkræves gebyrer ved brug af kreditkort, jf. afsnit 3.3.6.2.¹⁹⁹
489. Dette kan betyde, at internationale kreditkort alt andet lige har været relativt mindre attraktive end debetkort for forbrugere i den fysiske handel end ved internethandel, hvor der kan opkræves gebyrer for alle typer af betalingskort. Det vil efterfølgende betyde, at forbrugernes brug af kreditkort er relativt lavere i fysisk handel, hvorved indløserne af internationale betalingskort kan have sværere ved at opnå volumen i fysisk handel, hvis der i stedet efterspørges indløsning af Dankort.
490. Derudover er reguleringen af Dankortet anderledes i den fysiske handel i forhold til internethandlen. Ved internethandel er Dankortet reguleret af betalingstjenestelovens § 79

¹⁹⁸ Jf. markedsafgrænsningsmeddelelsen, punkt 20.

¹⁹⁹ Reglerne for overvæltning er ophævet pr. 1. januar 2018, hvorefter der gælder ens regler for overvæltning i fysisk handel og i internethandel.

om urimelige priser og avancer på lige fod med andre betalingskort, men i fysisk handel gælder der en særlig abonnementsregulering. Sidstnævnte betyder, som tidligere nævnt, at Nets' gebyropkrævning er begrænset ud fra omkostningerne ved driften af dankortsystemet.

_____ jf. nærmere herom i afsnit 3.3.6.2.

491. Reguleringen bevirker, at prisen på at få indløst Dankortet typisk er væsentligt billigere end prisen på at få indløst et internationalt betalingskort, jf. afsnit 3.3.6.2. Ifølge styrelsens beregninger udgør det gennemsnitlige gebyr for en Dankorttransaktion i den fysiske handel i 2015 ca. _____, mens det tilsvarende gebyr er _____ pct. i internethandel, jf. tabel 1.38 - tabel 1.43 (bilag 1).²⁰⁰ Dette er _____ end Tellers prisniveau i den relevante periode, jf. Tellers listepreiser i tabel 3.2 i afsnit 3.3.4 og forhandlede priser i tabel 1.62 (bilag 1), hvor Tellers laveste priser for indløsning af internationale debetkort typisk er omkring [...] pct.
492. Forholdene vedrørende regulering indikerer således, at der er tale om en barriere, der kan virke begrænsende på udbudssubstitutionen mellem henholdsvis indløsning af betalingskort i fysisk handel og på internettet.
493. Dankortets rolle ser ud til at være noget mere udtalt i den fysiske handel end ved internethandel. Dette skal sandsynligvis ses i lyset af, at Dankortet har været anvendt i den fysiske handel i en længere årrække end de internationale betalingskort, hvilket kan have gjort Dankortet mere betydningsfuldt at modtage i den fysiske handel end ved internethandel.
494. Da internationale betalingskort samtidigt spiller en relativt mindre rolle i fysisk handel end i internethandel, jf. tabel 1.10-tabel 1.11 og punkt 33 (bilag 1), bliver det mindre attraktivt at udbyde indløsning i fysisk handel. Udfordringen ved at opnå tilstrækkelige stordriftsfordele, er således mere udtalt i fysisk handel end ved internethandel, som også Kommissionen har fremhævet, jf. punkt 525 nedenfor.
495. I den forbindelse kan det bemærkes, at modtagelsen af internationale betalingskort er mere afgørende for internetforretninger end fysiske forretninger ifølge styrelsens markedsundersøgelse. Eksempelvis mener 81 pct. af internetforretningerne, at det er af "stor" eller "afgørende betydning" at modtage MasterCard, mens det tilsvarende tal for de fysiske forretninger er 67 pct., jf. tabel 1.10-tabel 1.11 (bilag 1).
496. Dankortets rolle i den fysiske handel vanskeliggør alt andet lige andre indløseres mulighed for at øge salget af indløsning af internationale betalingskort. Dette skal ses i lyset af, at Dankortet ofte er billigere end internationale betalingskort, og samtidig er det langt mest udbredte betalingskort i fysisk handel, samt det forhold, at Nets har eneret på indløsning af Dankortet. Herved bliver det sværere at opnå tilstrækkelig med volumen og stordriftsfordele (jf. punkt 121 og 123) for indløserne af internationale betalingskort inden for fysisk handel. En indløser anfører i den forbindelse følgende: *"Den største hindring for start-up på det danske marked er Dankortets position, idet der kun er en begrænset mængde for indløserne at konkurrere om (20% af samlede antal transaktioner). Det gør en etableringshindring, fordi der skal være en vis*

²⁰⁰ Nets' omsætning ved indløsning af Dankort i fysisk handel udgør [...] mio. euro i 2015 og købsbeløbet samme år udgjorde ifølge Nets [...] mio. euro, svarende til ca. _____ pct. pr. transaktion. Tilsvarende udgjorde Nets' omsætning ved indløsning af Dankort i internethandel [...] mio. euro, og købsbeløbet udgjorde [...] mio. euro, svarende til ca. _____ pct.

mænge af indløsning for, at det er økonomisk interessant at drive indløsning i et land pga. skalafordele.”; jf. afsnit 1.6 (bilag 1).

497. Samtlige indlødere i styrelsens markedsundersøgelse med aktiviteter i Danmark påpeger, at Dankortet udgør en adgangsbarriere i forhold til indløsning af betalingskort i den fysiske handel, jf. tabel 1.51 og punkt 144 (bilag 1). For så vidt angår internethandel, svarer seks ud af otte indlødere, at Dankortet udgør en adgangsbarriere.²⁰¹ Eksempelvis påpeger en indløser, at “[w]hile access to the scheme has become less important in the wake of MIF regulation, Dankort is still so widely used that the ability to offer Dankort will be a distinct advantage/barrier to entry in the POS market.”²⁰²
498. De nævnte regulatoriske forskelle mellem indløsning i fysisk handel og internethandel, herunder Dankortets rolle og udbredelse, gør det alt andet lige sværere at etablere sig og opnå volumen inden for indløsning af betalingskort i fysisk handel end i internethandel.
499. Disse forhold indikerer således samlet set, at der ikke er udbudssubstitution mellem henholdsvis indløsning af betalingskort i fysisk handel og på internettet.

Tekniske forskelle

500. Overordnet er der ifølge styrelsens markedsundersøgelse også en række generelle tekniske forskelle mellem indløsning af betalingskort i fysisk handel og internethandel. Blandt indløserne i styrelsens markedsundersøgelse anfører syv ud af otte indlødere, at der er forskel på tekniske betingelser mellem fysisk handel og internethandel, jf. tabel 1.45 og punkt 119 (bilag 1). Indløserne anfører forhold omkring sikkerhed, hvor det tekniske setup i forbindelse med verificering af betalingen er forskellig afhængig af, om transaktionen gennemføres i fysisk handel eller på internettet.²⁰³ I fysisk handel benyttes typisk chip og pin, hvor betalingskortet indsættes i terminalen og pinkoden indtastes efterfølgende. Ved internethandel er der ikke samme verificeringsmulighed. Ofte benyttes kun data, som figurerer på kortet, mens der i andre tilfælde tilknyttes en sms-verificering i forbindelse med købet.
501. Dette indebærer forskellige tekniske løsninger og kan ved fysisk handel kræve forskellig integration til forskellige typer af infrastruktur og terminaler. I den forbindelse kan det bemærkes, at en indløser, som pt. ikke har aktiviteter i Danmark, påpeger, at “eCommerce is the most easy way to start supplying Acquiring services in DK”, jf. punkt 168 (bilag 1). En anden aktør angiver netop, at “it will be a significant cost to develop a relationship with a terminal (POS) provider”, jf. punkt 183 (bilag 1).
502. Dette understøttes også af, at nogle indlødere alene tilbyder indløsning af betalingskort i internethandel. Blandt andet anfører en indløser, at “Supplying merchant acquiring services through POS requires additional technical work and infrastructure on the acquirer side as you must integrate to, and work with, a range of different physical terminals in order to receive card details to process payments,” jf. afsnit 1.3.3 (bilag 1).
503. Udover de generelle tekniske forskelle på indløsning i fysisk handel og internethandel anfører indløserne også særlige forhold, som gør sig gældende i Danmark. Dette vedrører den centrale kortinfrastruktur i den fysiske handel, jf. afsnit 3.3.5. Selve funktionen, at kunne autorisere en

²⁰¹ Jf. tabel 1.51 og punkt 144 (bilag 1).

²⁰² Jf. punkt 145 (bilag 1).

²⁰³ Jf. punkt 120-121 (bilag 1).

transaktion (authorisation switching) og derefter have det fornødne datamateriale til at sørge for at midlerne kan overføres (capture), som er grundelementerne i FAP, er afgørende for at kunne tilbyde kortindløsning. I Danmark udbydes denne service i praksis stort set kun af Nets, jf. det følgende.

504. Når en fysisk forretning modtager Dankort, knyttes forretningens terminal som udgangspunkt op imod Nets' infrastruktur. Dette forhold betyder i praksis, at næsten alle transaktioner også med internationale betalingskort i fysisk handel i perioden kørte via Nets' infrastruktur, uanset indløser. Da styrelsens markedsundersøgelse blev gennemført i 2016, var det ca. [redacted] pct. af alle transaktioner i fysisk handel, som kørte via Nets' infrastruktur.²⁰⁴ Den betydelige forskel i infrastruktur i henholdsvis fysisk handel og internethandel bekræftes af, at alle indløserne i styrelsens markedsundersøgelse i praksis angiver at benytte Nets' infrastruktur i den fysiske handel, mens det modsatte er tilfældet ved indløsning af internationale betalingskort i internethandel. Ved indløsning af internationale betalingskort på internettet er det kun et fåtal af indløserne, der har angivet at benytte Nets' infrastruktur, jf. punkt 131-134 (bilag 1).
505. For at kunne tilbyde indløsning af internationale betalingskort i fysisk handel har det i den relevante periode for sagen, dvs. 2012 frem til i hvert fald 2016, derfor været nødvendigt at indgå en aftale med Nets om levering af FAP-ydelser. Kortindløserne kan ikke tilkøbe denne ydelse et andet sted, hvis forretningens terminaler allerede er koblet op til Nets' infrastruktur.
506. Det er principielt muligt for kortindløserne at gennemføre authorisation switching og capture uden om Nets. Dette fordrer enten, at den givne forretning har to terminaler, én til dankortet, og én til internationale betalingskort, eller at forretningen har investeret i nye terminaler, som kan formidle transaktionerne til forskellige kortindløserne. Disse løsninger var dog ikke videre udbredt i Danmark i den relevante periode. Eksempelvis anfører en forretning, at *"[d]et er vigtigt for en forretning kun at have én terminal"*, jf. afsnit 1.6 (bilag 1).
507. Det samme er ikke tilfældet ved internethandel, hvor transaktioner med Visa og MasterCard og andre internationale betalingskort, ifølge indløserne i styrelsens markedsundersøgelse, kan sendes uden om Nets' infrastruktur,²⁰⁵ uanset om internetforretningen modtager Dankort eller ej. Det betyder, at når en internetforretning, som eksempelvis har en aftale om indløsning af Visa og MasterCard hos en konkurrerende indløser til Teller (i dag Nets) og en aftale om indløsning af Dankort hos Nets, kan Visa- og MasterCard-transaktioner sendes til den konkurrerende indløser til Teller og Dankorttransaktioner til Nets.
508. Ovenstående tekniske forskelle medfører således en barriere, der indebærer, at det er mere tidskrævende og omkostningstungt at etablere sig som indløser i fysisk handel end i internethandel.
509. Alle syv respondenter, der indløste Visa og/eller MasterCard i konkurrence med Teller i den relevante periode, har påpeget tekniske barrierer, der relaterer sig til adgang til national infrastruktur og Nets' position. Disse forhold anføres gentagne gange som de væsentligste

²⁰⁴ Ifølge styrelsens oplysninger var det kun ca. [redacted] pct. af antallet af transaktioner med internationale betalingskort i fysisk handel, der ikke benyttede Nets' infrastruktur i 2016, jf. punkt 132-134 sammenholdt med tabel 1.40 (bilag 1). Ifølge styrelsens spørgeskemaundersøgelse gælder det, at [redacted] pct. af de transaktioner, som [...] indløste i den fysiske handel, ikke benyttede Nets' infrastruktur, dvs. ca. [...] mio. transaktioner. I forhold til den samlede transaktionsmængde for internationale betalingskort i den fysiske handel ([...] mio.) udgør dette ca. [redacted] pct., jf. punkt 132-134 sammenholdt med tabel 1.40 (bilag 1).

²⁰⁵ jf. tabel 1.48 og punkt 132-134 (bilag 1).

barrierer i den fysiske handel, hvorimod der angives færre barrierer ved indløsning i internethandel, jf. punkt 123-129 (bilag 1). Eksempelvis anfører en indløser, hvad angår fysisk handel, at *"Dankort processing constitutes a significant barrier to entry for POS acquiring in Denmark. In order to accept Dankort, the merchant's terminal must be connected to Nets"*, jf. punkt 120 (bilag 1).

510. Ifølge alle indløserne på nær én i styrelsens markedsundersøgelse udgør dette forhold en betydelig barriere i fysisk handel og skaber en betydelig forskel mellem indløsning af betalingskort i fysisk handel og internethandel, idet indløserne er afhængige af Nets' infrastruktur i den fysiske handel, mens de ikke er afhængige af denne infrastruktur i internethandlen, jf. punkt 118-120 (bilag 1).
511. Eksempelvis påpeger en indløser, at *"[b]ecause it is difficult for terminal providers to connect to Nets only for Dankort processing, acquirers are dependent on Nets terminals and Nets processing services (even for Visa/MasterCard) in order to have access to the Danish market", og at "Dankort processing is generally not a problem for e-commerce service providers (PSPs)"*, jf. punkt 145 (bilag 1).
512. En anden indløser anfører, at *"[t]here is more competition in the e-com market, largely because e-com providers (PSPs) can connect to Nets for Dankort processing and send Visa/MasterCard transactions directly to the acquirer. The PSP only needs to connect to Nets for Dankort processing and the acquirer does not need to have any relationship with Nets,"* jf. punkt 120 (bilag 1).
513. Clearhaus er en relativ ny indløser af betalingskort i Danmark. [...] Clearhaus påpeger blandt andet, at *"[i] relation til indløsning i fysisk handel er Dankortet et endnu større problem end ved online-handel. Som indløser skal man betale for routing hos Nets, og ellers er man tvunget til at anvende en ny terminal. For Clearhaus vil det ikke kunne betale sig at udvikle en ny terminal, når de ikke kan indløse Dankortet. Terminaler er således en vigtig forskel på indløsning i fysisk handel og online"*.
514. Det fremgår endvidere, at det er "[...]", jf. punkt 201 (bilag 1).
515. De tekniske forskelle mellem indløsning i fysisk handel og internethandel indebærer, at der er større barrierer ved at tilbyde indløsning i fysisk handel end i internethandel, og ovenstående forhold vanskeliggør muligheden for på kort sigt at tilbyde og markedsføre indløsning i fysisk handel uden, at det medfører ekstraomkostninger.
516. De tekniske forhold indikerer således, at der ikke er udbudssubstitution mellem henholdsvis indløsning af betalingskort i fysisk handel og på internettet.

Markedsmæssige forskelle

517. Samlet set er det styrelsens vurdering, at ovenstående regulatoriske og tekniske forskelle medfører væsentlige forskelle mellem at tilbyde indløsning i henholdsvis fysisk handel og internethandel, og at disse forhold skaber større barrierer ved at tilbyde indløsning i fysisk handel i forhold til indløsning i internethandel. Dette afspejles også i markedsforholdene inden for de to segmenter, hvor to af de indløserne, som er aktive i Danmark, har valgt kun at tilbyde indløsning i internethandel.
518. Styrelsens markedsundersøgelse viser også, at der findes et højere antal indløserne, der tilbyder indløsning i internethandel end i fysisk handel. I markedsundersøgelsen blandt forretningerne angiver forretningerne, at der er væsentligt flere indløserne, der kan udgøre

alternativer ved indløsning i internethandel end i den fysiske handel. Ved fysisk handel angiver forretningerne i alt otte forskellige navne på indløserne, der kan udgøre reelle alternativer, mens det tilsvarende tal er 13 for internethandel, jf. tabel 1.25 (bilag 1).²⁰⁶

519. Dette bekræftes yderligere af, at et højere antal indløserne har afgivet tilbud til internetforretninger end fysiske forretninger. Ved forretningernes svar på, hvem de har fået tilbud fra ved seneste kontraktindgåelse, angiver forretningerne samlet set seks forskellige indløserne ved fysisk handel og ti forskellige indløserne ved internethandel, jf. tabel 1.33 (bilag 1).
520. Markedsundersøgelsen blandt indløserne bekræfter det samme billede. Ifølge indløserne er der også flere reelle konkurrenter indenfor indløsning i internethandel end i fysisk handel. I alt angives syv forskellige indløserne som konkurrenter i den fysiske handel, mens det tilsvarende tal er tolv for internethandel, jf. tabel 1.53 og punkt 156 (bilag 1).
521. Styrelsen vurderer, at ovenstående forhold indebærer, at en indløser i internethandel ikke på kort sigt og uden betydelige omkostninger vil kunne begynde at tilbyde indløsning i fysisk handel som reaktion på en lille, varig ændring i de relative priser. Styrelsen vurderer derfor, at der er begrænset udbudssubstitution fra indløsning af betalingskort på internettet til indløsning af betalingskort i fysisk handel.

6.1.1.6.3 Praksis

522. Kommissionen har i en række sager, som er relateret til indløsning af betalingskort, undersøgt eventuelle forskelle mellem fysisk handel og internethandel.
523. Kommissionen overvejede en segmentering på baggrund af fysisk handel og internethandel i fusionssagen *Advent International/Bain Capital Investors/Nets Holding* (2014): *"a further segmentation between merchant acquiring services for payments through physical POS terminals and merchant acquiring services for payments through web-enabled interfaces (eCommerce) has been considered"*.²⁰⁷
524. Baggrunden for denne sondring var ifølge Kommissionens markedsundersøgelse, at der var tale om en række konkrete forskelle mellem indløsning af betalingskort i fysisk handel og internethandel i form af teknisk infrastruktur, kommerciel strategi samt forhold relateret til misbrug af betalingskort.²⁰⁸ Dertil kom, at der kunne være tale om separate kontrakter med forskellige vilkår afhængig af, om der var tale om indløsning af betalingskort i fysisk handel eller på internettet.
525. Kommissionen anførte også andre forhold, som indikerede en væsentlig forskel mellem indløsning af betalingskort i fysisk handel og internethandel. Ifølge Kommissionen kunne nationale debetkort, såsom Dankortet, og særlige landespecifikke tekniske krav medføre visse barrierer for indløsning af betalingskort i fysisk handel, der ifølge Kommissionen ikke var ligeså relevante ved indløsning af betalingskort i internethandel. Derudover påpegede Kommissionen, at det ofte var nødvendigt for en indløser at kunne tilbyde indløsning af de

²⁰⁶ Jf. tabel 1.25 (bilag 1). Såfremt de aktører, som forretninger har angivet under øvrige alternativer, tælles med, angiver internetforretninger i alt 16 forskellige aktører, mens fysiske forretninger angiver otte forskellige aktører, jf. punkt 69-70 (bilag 1).

²⁰⁷ Jf. Kommissionens beslutning af 8. juli 2014 i sag COMP/M.7241, *Advent International/Bain Capital Investors/Nets Holding*, punkt 13.

²⁰⁸ Ibid, punkt 20.

nationale betalingskort for at udgøre et konkurrencedygtigt alternativ og for at kunne opnå tilstrækkelig volumen. Denne nødvendighed var ifølge Kommissionen mindre udtalt ved indløsning i internethandel, hvor de internationale betalingskort var mere udbredte.²⁰⁹

526. I fusionssagen *Advent International/Bain Capital Investors/Nets Holding* lod Kommissionen i sidste ende produktmarkedsafgrænsningen stå åben i forhold til indløsning i fysisk handel og i internethandel, men bemærkede, at "[t]he Commission considers that for the purpose of this case the market for merchant acquiring services could be segmented depending on [...] whether services are required for payments made through physical POS terminals or via web-enabled interfaces."²¹⁰
527. I fusionssagen *Worldline/Equens/Paysquare* (2016) påpegede Kommissionen ligeledes, at "a clearly majority of customers and an overwhelming majority of competitors have identified various differences between acquiring services for POS terminals and web-enabled interfaces."²¹¹
528. Kommissionen konkluderede i samme afgørelse, at "the existence of separate markets for the segments considered in previous Commission decisions remains plausible. This means types that the segmentation of the market by the following axes – [...] (d) depending on whether services are required for payments made through physical POS terminals or via web-enabled interfaces (eCommerce) – remains pertinent."²¹² Kommissionen lod i sidste ende markedsafgrænsningen stå åben.
529. Ifølge Kommissionens praksis er der således en række forhold, der indikerer, at indløsning af betalingskort i henholdsvis fysisk handel og internethandel ikke befinder sig på samme produktmarked.

6.1.1.6.4 Delkonklusion

530. Det er styrelsens vurdering, at der i denne sag kan afgrænses et særskilt relevant produktmarked for indløsning af betalingskort i fysisk handel. Det skyldes, at der hverken er efterspørgselssubstitution eller udbudssubstitution mellem henholdsvis indløsning af betalingskort i fysisk handel og internethandel. Styrelsen lægger i den forbindelse særligt vægt på, at:
- At der er væsentlige tekniske, regulatoriske og markedsmæssige forskelle mellem indløsning i fysisk handel og internethandel, som udgør barrierer i forhold til indløsning af betalingskort i fysisk handel.
 - At der ses eksempler på indløserne, som alene indløser internationale betalingskort i internethandel som følge af de tekniske, markedsmæssige og regulatoriske forhold.
531. Ovenstående forhold har en række fællestræk med de forhold, som Kommissionen har angivet som baggrunden for en mulig sondring mellem indløsning af betalingskort i fysisk handel og internethandel. På denne baggrund vurderer styrelsen, at produktmarkedet for indløsning af betalingskort i fysisk handel i denne sag kan afgrænses fra indløsning i internethandel.

²⁰⁹ Ibid, punkt 27 og 28.

²¹⁰ Ibid, punkt 21.

²¹¹ Jf. Kommissionens beslutning af 20. april 2016 i sag M.7873, *Worldline/Equens/Paysquare*, punkt 29.

²¹² Ibid, punkt 30.

6.1.1.7 Konklusion – det relevante produktmarked

532. Samlet set er det styrelsens vurdering, at der kan afgrænses et relevant produktmarked for indløsning af betalingskort i fysisk handel i 2012-2016. Hvorvidt mobilebetalingsløsninger er en del af dette marked lades stå åbent, da det ikke har betydning for vurderingen i nærværende sag.
533. Styrelsen har ikke taget stilling til den nærmere afgrænsning af et evt. marked for indløsning af betalingskort på internettet. Dette skyldes ressourcehensyn og skal ses i lyset af, at omfanget af indløsning af betalingskort i fysisk handel fortsat er væsentligt større end på internettet, samt at Kommissionens praksis på området indikerer, at den geografiske markedsafgrænsning for indløsning af betalingskort på internettet umiddelbart anses for at være bredere end national.

6.1.2 Det relevante geografiske marked

534. Ved det relevante geografiske marked forstås det område, hvor de involverede virksomheder udbyder eller efterspørger produkter eller tjenesteydelser, som har tilstrækkelig ensartede konkurrencevilkår, og som kan skelnes fra de tilstødende områder, fordi konkurrencevilkårene dér er meget anderledes.²¹³
535. I dette afsnit skal styrelsen således undersøge den geografiske afgrænsning af produktmarkedet for indløsning af betalingskort og mobile betalingsløsninger i fysisk handel, herunder om der er særlige danske forhold, der gør sig gældende.

6.1.2.1 Tellers synspunkter

536. I forbindelse med den geografiske markedsafgrænsning har Teller gjort gældende, at:

"Konkurrencen vedrørende indløsning af korttransaktioner – og de nye alternative betalingsløsninger – optræder på tværs af landegrænser. Kunderne ønsker levering af indløsningstjenester, der dækker større geografiske områder og tjenester, der tilbydes på tværs af grænserne [...]"

"Markedet for indløsningstjenester (kortbaserede som alternative løsninger) omfatter således hele Europa, og Teller møder konkurrence på indløsning fra en række multinationale aktører i hele Europa."²¹⁴

537. Ved forordningen om interbankgebyrer skabes ifølge Teller et egentligt indre marked for indløsning af betalingskort, da forordningen bl.a. medfører, at prisforskelle mellem nationale og internationale korttransaktioner reduceres. Teller fremfører blandt andet, at:

"Med den nye interbankgebyr-forordning styrkes konkurrencen ikke blot mellem de nationale og internationale betalingskort. Der skabes tillige et egentligt indre marked for indløsning af de forbrugervendte betalingskorttransaktioner."

²¹³ Jf. markedsafgrænsningsmeddelelsen, punkt B.

²¹⁴ Jf. Tellers bemærkninger til styrelsens meddelelse om betænkkeligheder af 16. december 2015 (bilag 2).

"At konkurrence mellem nationale og internationale kort er hård, ses tydeligt af, at brugen af nationale kort, herunder Dankort, i forhold til brugen af internationale kort, er stærk faldende."²¹⁵

538. Teller fremhæver også det norske Konkurrentsetilsyns afgørelse i forbindelse med Nets' køb af indløseren, Kortaccept²¹⁶, hvor tilsynet lod markedsafgrænsningen stå åben og ikke sondrede yderligere på baggrund af fysisk handel og internethandel. Teller påpeger endvidere, at Kommissionen i sin seneste praksis har bevæget sig fra en formodning om nationale markeder eller et EEA-marked for indløsningstjenester til at lade markedsdefinitionen stå åben ved fusioner mellem væsentligt identiske aktører.²¹⁷ Ifølge Teller er de forhold, som tidligere gav Kommissionen anledning til en formodning om nationale markeder for indløsningen af betalingskort i fysisk handel ikke længere tilstede på grund af den regulatoriske og teknologiske udvikling.

6.1.2.2 Efterspørgselssubstitution

539. I vurderingen af den geografiske markedsafgrænsning skal styrelsen undersøge, om der er forhold, der underbygger tilstrækkelig substitution i forhold til indløsning af betalingskort fra aktører i andre lande som følge af ændringer i de relative priser. Spørgsmålet er igen, om forretningerne vil skifte til indløsning fra aktører i andre lande på kort sigt ved en lille men varig prisstigning.
540. Indløsning af internationale betalingskort i fysisk handel udbydes af en række forskellige kortindløser, herunder Teller (i dag Nets), Swedbank, Valitor og Handelsbanken. I Danmark indløste Teller langt størstedelen af internationale betalingskort i den relevante periode, jf. afsnit 6.3.2.1.3. I forhold til den geografiske markedsafgrænsning er det endvidere værd at bemærke, at alle indløser i fysisk handel i Danmark var fysisk tilstede i Danmark i form af et salgskontor eller en salgsagent i den relevante periode. Omfanget af grænseoverskridende indløsning, dvs. hvor indløseren ikke er til stede i Danmark, var således meget begrænset.
541. Det fremgår endvidere af styrelsens markedsundersøgelse, at stort set alle de indløser, som de fysiske forretninger ville indhente tilbud fra ved et eventuelt skifte af indløser, allerede har aktiviteter i Danmark, jf. tabel 1.35 og punkt 83 (bilag 1). Kun tre ud af 155 adspurgte forretninger angiver indløser, som umiddelbart ikke har aktiviteter i Danmark. De potentielle indløser, som bliver nævnt, er WorldPay og Adyen. Disse forhold peger på, at der er en begrænset efterspørgselssubstitution i forhold til udbydere af indløsning fra andre lande.
542. Forretningerne angiver ligeledes, at en række geografiske forhold har betydning for deres valg af indløser. I styrelsens markedsundersøgelse er forretningerne således blevet bedt om at angive, hvor stor betydning indløserens placering og sprog havde for forretningernes seneste valg af indløser, samt om det havde betydning, at indløseren var velkendt aktør i Danmark. Her svarer 46 pct. af de fysiske forretninger, at indløserens fysiske tilstedeværelse i Danmark havde "stor" eller "afgørende" betydning, når der ses bort fra forretninger, der har svaret "ved ikke", jf. tabel 1.22 og punkt 62 (bilag 1). Yderligere svarer 65 pct. af de fysiske forretninger, at indløserens evne til at kommunikere på dansk havde "stor" eller "afgørende" betydning, hvis der ses bort fra de forretninger, der har svaret "ved ikke". Den tilsvarende andel for

²¹⁵ Ibid.

²¹⁶ Konkurrentsetilsynets afgørelse A2015-1 af 23. september 2015, *Nets Holding A/S og Kortaccept Nordic AB - konkurrentsloven § 20 jf. § 16 - underretning om henleggelse av saken*.

²¹⁷ Teller henviser her til Kommissionens beslutning af 16. september 2015 i sag COMP/M.7711, *Advent International/Bain Capital/ICBPI*, punkt 14-16.

forretninger, som både sælger i fysisk handel og på internettet, er lidt mindre, nemlig 42 pct., jf. Tabel 1.24 (bilag 1). Endelig lægger de fysiske forretninger også vægt på, at den indløser, som de vælger, er en velkendt aktør i Danmark. Her svarer 59 pct., at det havde "stor" eller "afgørende" betydning, når der ses bort fra forretninger, der har svaret "ved ikke". Samlet viser forretningernes besvarelse, at i hvert fald en betydelig del af forretningerne har en præference for indløserne, der kan kommunikere på dansk, er velkendte aktører i Danmark og for en væsentlig andel af forretningerne, at indløserne er fysisk beliggende i Danmark. Omvendt er der dog ikke en ubetydelig del af forretningerne, hvis svar peger på, at forretningerne ikke har en klar præference for velkendte, dansksprogede eller danskbeliggende indløserne.

543. Forretningernes umiddelbare fokus på indløserne, der allerede har aktiviteter i Danmark, skal ses i lyset af, at forretningerne *samlet* vægter konkurrenceparametrene "pris", "driftsikkerhed" og "kundeservice" højere i forbindelse med valg af indløser end de geografiske forhold, jf. tabel 1.22 (bilag 1). Styrelsen bemærker hertil dog, at den relative forskel i forretningernes vurdering af de enkelte konkurrenceparametre ikke er det afgørende. Det afgørende for afgrænsningen af det geografiske marked er, at en betydelig del af forretningerne angiver en præference for velkendte, dansksprogede og danskbeliggende indløserne, uagtet at forretningerne også vægter andre konkurrenceparametre højt.
544. Når der ses på forretningernes faktiske adfærd i markedet, fremgår det endvidere af styrelsens markedsundersøgelse, at ingen af de fysiske forretninger ved seneste skifte af indløser rent faktisk modtog tilbud fra indløserne, der ikke allerede havde aktiviteter i Danmark, jf. tabel 1.33 og punkt 81 (bilag 1).
545. De ovenstående forhold peger således samlet set på, at der er en begrænset grad af efterspørgselssubstitution mellem indløsning fra aktører i Danmark og indløsning fra aktører i andre lande i relation til den fysiske handel.
546. I forhold til efterspørgselssubstitution har styrelsen også undersøgt, hvorvidt en forretning vil skifte til en indløser, der ikke har aktiviteter i Danmark, såfremt forretningens nuværende indløser, samt alle andre indløserne med aktiviteter i Danmark, hæver prisen (serviceafgiften) 5-10 pct.
547. Af styrelsens markedsundersøgelse ses, at omkring 44 pct. af de adspurgte forretninger vil forsøge at indgå en aftale med en indløser, der ikke har aktiviteter i Danmark som følge af en 5-10 pct. stigning på indløsning blandt alle indløserne, som har aktiviteter i Danmark. Det er dog væsentligt, at 91 pct. af de forretninger, som vil forsøge at indgå aftale med en indløser, der ikke har aktiviteter i Danmark, ikke ved, hvem de i givet fald skal kontakte, jf. tabel 1.37 og punkt 87-88 (bilag 1). Dette forhold skaber en vis usikkerhed om, hvorvidt forretningerne vil foretage et sådanne skifte i praksis og peger således på en præference for indløserne lokaliseret i Danmark.
548. Fortolkningen af forretningernes svar i denne forbindelse skal igen foretages med forsigtighed, bl.a. fordi hver forretning tager udgangspunkt i sin egen individuelle pris, og fordi der er risiko for cellophane fallacy, hvormed substitutionen bliver overvurderet, jf. nærmere herom i punkt 416-417.
549. På baggrund af ovenstående forhold, herunder de angivne købsmønstre som forretningernes besvarelse angiver, er det styrelsens samlede vurdering, at der ikke er efterspørgselssubstitution mod indløserne, der ikke har aktiviteter i Danmark.

6.1.2.3 Udbudssubstitution

550. I forhold til udbudssubstitution er det relevant at undersøge, hvorvidt der findes indlødere, der ikke har aktiviteter i Danmark, som relativt hurtigt og omkostningsfrit vil kunne tilbyde indløsning til forretninger i Danmark, såfremt serviceafgiften i Danmark stiger med 5-10 pct. i forhold til udlandet.
551. I styrelsens markedsundersøgelse blandt indlødere, der ikke har aktiviteter i Danmark, har kun to internationale indlødere afgivet besvarelse, jf. afsnit 1.4 (bilag 1). Det er således vanskeligt at konkludere noget entydigt angående udbudssubstitution ud fra disse svar alene.
552. På spørgsmålet om det er sandsynligt, at disse indlødere vil begynde at tilbyde indløsning af betalingskort til danske forretninger i fysisk handel ved en generel prisstigning på 5-10 pct. i Danmark, svarer den ene indløser "ja", mens den anden svarer "nej", jf. tabel 1.54 og punkt 162 (bilag 1). Indløseren, der svarer positivt, anfører, at dette kan ske uden betydelige omkostninger og risici, da selskabet allerede kan tilbyde indløsning af betalingskort i Danmark.²¹⁸
553. For så vidt angår eventuelle barrierer for at indtræde på et eventuelt dansk marked, anføres processing samt installation og vedligeholdelse af terminaler, jf. tabel 1.56 og punkt 171 (bilag 1). På spørgsmålet om Dankortet udgør en særskilt barriere, svarer begge indlødere "ved ikke", jf. punkt 173 (bilag 1), hvilket tyder på et begrænset kendskab til de danske forhold omkring indløsning. Hvad angår, hvor hurtigt en indløser kan indtræde på et eventuelt dansk marked, angiver respondenterne, at dette kan gøres på mellem 0-6 måneder og 1-2 år, jf. tabel 1.57 og punkt 175 (bilag 1). Samlet peger disse forhold umiddelbart på en mindre grad af udbudssubstitution mellem indløsning i Danmark og indløsning i andre lande i den fysiske handel.
554. Det er styrelsens vurdering, at en række øvrige forhold omkring indløsning af betalingskort i den fysiske handel i Danmark påvirker udbudssubstitutionen og derved den geografiske markedsafgrænsning. Konkret er der tale om en række særlige markeds-mæssige, tekniske og reguleringsmæssige forhold.
555. Først og fremmest er Dankortet det langt mest udbredte og anvendte betalingskort i Danmark, jf. afsnit 3.3.2.3. Det betyder, at antallet af transaktioner med internationale betalingskort er begrænset i forhold til andre lande såsom Sverige, hvor der ikke findes et nationalt betalingskort. I 2015 blev der i Sverige gennemført over 2,8 mia. transaktioner med internationale betalingskort, mens der i Danmark blev gennemført 0,4 mia. transaktioner med internationale betalingskort samme år.²¹⁹ Nets har eneret på at indløse Dankortet og har ikke givet andre indlødere licens til at tilbyde indløsning af betalingskortet. Dette reducerer muligheden for nye indlødere at opnå stordriftsfordele og derved at opnå såvel omkostningsbesparelser samt kendskab til markedet med henblik på at være et reelt alternativt til andre indlødere af betalingskort, jf. afsnit 3.3.4 og punkt 678.
556. Denne effekt forstærkes af følgende forhold, der særligt gør sig gældende i Danmark.

²¹⁸ Jf. punkt 164 (bilag 1). Ifølge de foreliggende oplysninger har den pågældende aktør ikke indløsningsaktiviteter i Danmark.

²¹⁹ Financial Market Statistics, August 2016, Sveriges Riksbank
http://www.scb.se/Statistik/_Publikationer/FM5001_2016M08_BR_FM5001BR1609ENG.pdf, samt Nationalbankens Betalingsstatistik 2. halvår 2016.

557. For det første er prisen på Dankortet reguleret i den fysiske handel, hvilket typisk gør Dankortet væsentligt billigere at modtage end internationale betalingskort. Styrelsens markedsundersøgelse viser, at Dankortet er det vigtigste betalingskort for forretninger at modtage, jf. tabel 1.10 - tabel 1.12 og punkt 35 (bilag 1). Dette reducerer alt andet lige brugen og udbredelsen af internationale betalingskort og derved den konkurrenceudsatte del af markedet, hvorved sandsynligheden for at en indløser, der ikke har aktiviteter i Danmark, relativt hurtigt og omkostningsfrit vil kunne tilbyde indløsning til forretninger i Danmark, alt andet lige er lavere.
558. For det andet finder mellem 44 pct. og 52 pct. af de adspurgte fysiske forretninger, der har kontrakt med én indløser, det ikke relevant at have flere parallelle indløsningsaftaler med forskellige udbydere, jf. tabel 1.20 - tabel 1.21 og punkt 55-59 (bilag 1). Dette har givet Teller en væsentlig fordel i forhold til andre indløser af internationale betalingskort i den relevante periode, idet Teller har ageret salgsagent for Dankortet, jf. punkt 106.²²⁰ På den måde oplever forretningen at have alle betalingskort samlet hos én indløser. Det ses endvidere af markedsundersøgelsen, at såfremt en fysisk forretning skifter indløser, er et væsentligt konkurrenceparameter, at deres indløser kan tilbyde alle de betalingskort, forretningen ønsker at modtage herunder Dankortet, jf. tabel 1.22 og punkt 62 (bilag 1).
559. Disse forhold forstærker den barriere, som Dankortets position på markedet medfører, og vanskeliggør en succesfuld indtræden af en ny indløser.
560. I forbindelse med ovenstående problemstillinger anfører en indløser, at: *"the Danish national payment scheme constitutes an entry barrier for us because our preclusion from offering Dankort substantially limits our ability to serve the Danish market. Every merchant in Denmark wants Dankort capability, as it is far cheaper for them to accept than other debit cards (e.g., Visa debit card). Although we have not directly requested the ability to process Dankort, we understand that Nets/DIBS, a competitor of [...], has a monopoly on processing Dankort payments (it is the only acquirer which can offer Dankort), and this prevents us from being able to support Dankort payments for our existing and prospective Danish merchants. In addition to being unable to offer Dankort-only cards to Danish merchants, being forced to use the more expensive Visa interchange for co-branded Dankort payment cards means our underlying costs are much higher than Nets/DIBS. Our inability to support Dankort payments to merchants in Denmark severely hampers our efforts to compete in the Danish market. These market conditions are true both for acquiring through POS and eCommerce."*, jf. punkt 145 (bilag 1).
561. Det fremgår heraf, at Dankortet udgør en væsentlig begrænsende faktor for andre indløseres muligheder og evner til at udbyde konkurrerende indløsning af betalingskort i Danmark. Ovenstående forhold peger på, at der er en lav grad af udbudssubstitution mellem indløsning fra aktører i Danmark og indløsning fra aktører i andre lande i den fysiske handel. Dette er i tråd med Kommissionens afgørelse i sagen *Worldline/Equens/Paysquare* (2016), jf. punkt 578 nedenfor.
562. Dertil skal lægges, at indløser er nødsaget til at købe sig adgang til Nets' infrastruktur i den fysiske handel, idet langt størstedelen af alle terminaler i praksis er knyttet op til Nets' infrastruktur, jf. punkt 131-134 (bilag 1). Eksempelvis anfører en indløser, hvad angår fysisk handel, at *"Dankort processing constitutes a significant barrier to entry for POS acquiring in Denmark. In order to accept Dankort, the merchant's terminal must be connected to Nets"*, jf.

²²⁰ I december 2017 blev Teller fusioneret med koncernselskabet Nets Denmark A/S og herefter markedsført som Nets.

punkt 120 (bilag 1), samt beskrivelsen i afsnit 6.1.1.6.2. Der er således væsentlige tekniske forskelle givet Nets' infrastruktur i Danmark i forhold til andre lande.

563. Udfordringerne ved at tilbyde indløsning af betalingskort i Danmark understøttes af den markedsmæssige udvikling blandt indløserne med aktiviteter i Danmark. Trods det forhold at de indløserne, der konkurrerer mod Teller (i dag Nets) om indløsning af internationale betalingskort, er større aktører inden for Norden eller Europa, har disse ikke kunne opnå en væsentlig markedsandel i Danmark. Eksempelvis er Swedbank en af Nordens største indløserne med en væsentlig markedsandel i Sverige og med aktiviteter i nordiske og baltiske lande. Virksomheden påbegyndte indløsning af betalingskort i Danmark i 2009 og har efter 6 år opnået en transaktionsandel på under [0-5] pct., jf. tabel 1.40 (bilag 1). Andre aktører har heller ikke kunnet opnå en transaktionsandel på over [0-5] pct.
564. Tilsvarende er Tellers andel af transaktionerne med internationale betalingskort i Danmark [redacted] pct. i den for sagen relevante periode, jf. afsnit 6.3.2.1.3. Endvidere er styrelsen ikke bekendt med, at Teller havde en lignende andel af transaktioner med internationale betalingskort i andre lande i perioden. Dette viser ligeledes store markedsmæssige forskelle landene imellem.
565. Det kan i den forbindelse bemærkes, at indløserne fra andre lande i EU alt andet lige har haft en konkurrencefordel i forhold til indenlandske indløserne i årene 2009 til 2015 ved udbud af indløsning af internationale betalingskort i Danmark. Årsagen til dette er, at interbankgebyrerne, som typisk udgør en indløseres største omkostningspost, har været væsentligt lavere for udenlandske indløserne end for indenlandske indløserne.
566. Dette skyldes, at interbankgebyrer for grænseoverskridende betalinger for MasterCard og Visa som følge af indgåede tilsagn med EU-Kommissionen i perioden mellem 2009 og 2015 har ligget på 0,20 pct. og 0,30 pct. for henholdsvis debet- og kreditkort, jf. fodnote 77. I samme periode lå indenlandske interbankgebyrer i Danmark på 0,30 pct. og 0,75 pct. for henholdsvis debet- og kreditkort, jf. afsnit 3.3.6.1. Da interbankgebyrer typisk udgør den største omkostningspost for en indløser, har udenlandske indløserne i kraft af de lavere omkostninger til interbankgebyrer således alt andet lige kunnet tilbyde lavere priser for indløsning i Danmark. Eksempelvis vil en tysk indløser således kunne tilbyde en indløsningspris for kreditkort, der var 0,45 procentpoint lavere (0,75 pct. - 0,30 pct.) end en indenlandsk indløser, fordi denne indløseres omkostninger til interbankgebyrer var tilsvarende lavere end en dansk indløseres omkostninger til samme.²²¹
567. Indløserne fra andre lande har således haft en konkurrencemæssig fordel i forhold til eksempelvis Teller. Dette forhold har alt andet lige øget incitamentet for grænseoverskridende indløsning af betalingskort. I den relevante periode er der imidlertid ikke konstateret en væsentlig stigning i grænseoverskridende indløsning, der har ændret på Tellers markedsposition. Styrelsens markedsundersøgelse viser ligeledes, at ingen af de fysiske forretninger ved deres seneste skifte af indløser rent faktisk modtog tilbud fra

²²¹ Ultimo 2015 trådte første del af Europaparlamentet og Rådets forordning om interbankgebyrer for kortbaserede betalingstransaktioner i kraft. Anden del af forordningen fandt anvendelse fra juni måned 2016. Forordningen indeholder en række regler i forbindelse med betalingskort og har netop til formål at bidrage til et mere integreret marked for betalinger i EU og således reducere de nationale forskelle, jf. Europa-Parlamentets og Rådets Forordning (EU) 2015/751 af 29. april 2015 om interbankgebyrer for kortbaserede betalingstransaktioner. Her blev indført loft over interbankgebyrer, som svarede til niveauet for de indgåede tilsagn med MasterCard og Visa, jf. nærmere herom i afsnit 3.3.6.1.

indløser, der ikke allerede har aktiviteter i Danmark, jf. tabel 1.33 og punkt 81 (bilag 1). Disse forhold indikerer, at der i perioden var en begrænset udbudssubstitution.

568. På baggrund af ovenstående forhold er det samlet set styrelsens vurdering, at der er tale om begrænset udbudssubstitution, og at der foreligger særlige danske markedsforhold, som adskiller det danske marked for indløsning af betalingskort i den fysiske handel i forhold til andre lande.

6.1.2.4 Praksis

569. Kommissionens har vurderet den geografiske markedsafgrænsning for indløsning af betalingskort i en række sager.²²²
570. I forbindelse med Kommissionens sag mod MasterCard i 2007²²³, som blev stadfæstet af Retten 24. maj 2012, afgrænsede Kommissionen det relevante geografiske marked til de nationale markeder for indløsning indenfor EØS-landene.
571. I fusionssagen *Advent International/Bain Capital Investors/Nets Holding* (2014), som vedrører den for nærværende sag relevante periode og det danske marked, tydede visse forhold i Kommissionens markedsundersøgelse på, at produktmarkedet for indløsning af betalingskort i fysisk handel kunne afgrænses nationalt.²²⁴ Kommissionen anførte således i punkt 30: "*the Commission considers that the market for merchant acquiring for all plausible market segmentations, except web-enabled transactions, is most likely national in scope.*"
572. Disse forhold vedrørte blandt andet indløseres behov for lokal tilstedeværelse og adgang til lokal infrastruktur. Derudover kunne eksistensen af et nationalt betalingskort, såsom Dankortet, samt specifikke tekniske betingelser indebære en adgangsbarriere for grænseoverskridende indløsning ("cross-boarder acquiring") inden for fysisk handel. Disse forhold fandtes mindre relevante ved indløsning af betalingskort på internettet. Det bemærkes i den forbindelse, at WorldPay, som blandt andet tilbyder indløsning af betalingskort i Finland, ikke blev anset som en potentiel konkurrent til Nets' indløsningsaktiviteter i Danmark, blandt andet som følge af Dankortets rolle i Danmark.²²⁵
573. Det fremgår endvidere af afgørelsen, at det var nødvendigt at kunne tilbyde indløsning af et eventuelt nationalt betalingskort for at opnå tilstrækkelige stordriftsfordele og være et konkurrencedygtigt alternativ til eksisterende indløser.²²⁶ Som følge af disse forhold sluttede Kommissionen, at et marked for indløsning af betalingskort i fysisk handel sandsynligvis kunne afgrænses nationalt.

²²² Se fx Kommissionens beslutning af 29. september 2006 i sag COMP/M.4316, *Atos Origin/Banksys/BCC*, punkt 19-23, 30; Kommissionens beslutning af 11. oktober 2013 i sag COMP/M.6967, *BNP Paribas Fortis/Belgacom/Belgian Mobile Wallet*, punkt 111,113; Kommissionens beslutning af 22. november 2002 i sag COMP D.1/29.373, *VISA II*, punkt 45; Kommissionens beslutning af 3. oktober 2007 i sag COMP/D1/37860, *Morgan Stanley/Visa International and Visa Europe*, punkt 41; Kommissionens beslutning af 8. november 2001 i sag COMP/M.2567, *Nordbanken/PostGiro*, punkt 17-18; Kommissionens beslutning af 3. oktober 2008 i sag COMP/M.5241, *American Express/Fortis/Alpha Card*, punkt 28; Kommissionens beslutning af 14. oktober 2010 i sag COMP/M.5968, *Advent/Bain Capital/RBS WorldPay*, punkt 12; Kommissionens beslutning af 14. august 2013 i sag COMP/M.6956, *Telefonica/CaixaBank/Banco Santander/JV*, punkt 46.

²²³ Kommissionens beslutning af 19. december 2007 i sag COMP/34.579, *MasterCard*.

²²⁴ Jf. Kommissionens beslutning af 8. juli 2014 i sag COMP/M.7241, *Advent International/Bain Capital Investors/Nets Holding*, punkt 26.

²²⁵ *Ibid.*, punkt 53-55.

²²⁶ *Ibid.*, punkt 27-28.

574. Tilsvarende anførte Kommissionen i fusionssagen *EGB/GP* (2016) at: *"crossborder merchant acquiring for POS terminals is not really a reliable way for a merchant acquiring service provider to expand its presence into a market on a mass scale. On the demand side, customers also confirmed that for the time being they select their merchant acquirer for POS terminals among providers having an established country presence. For many customers the choice of the acquirer remains still country specific."*²²⁷
575. Markedsundersøgelsen pegede således på en national afgrænsning, om end Kommissionen i den konkrete sag lod den geografiske markedsafgrænsning stå åben, da den ikke havde afgørende betydning for vurderingen i sagen.
576. I fusionssagen *Worldline/Equens/Paysquare* (2016) tog Kommissionen stilling til den geografiske markedsafgrænsning.²²⁸ Her fandt Kommissionen, at der kunne afgrænses et nationalt marked for indløsning af betalingskort i fysisk handel – i hvert tilfælde når det kom til Belgien og Tyskland, som var de relevante lande i den pågældende sag.²²⁹
577. Kommissionen anførte i denne sag, at *"there is indisputably a trend towards harmonisation across Member States in the payment systems space [...] Nonetheless, and contrary to credit and debit transfers, there are still numerous national specificities that appear to prevent the creation of a homogenous EEA wide merchant acquiring market."*²³⁰ Kommissionen påpegede behovet for lokal tilstedeværelse, når det kom til fysisk handel, herunder lokalsprog og kendskab til markedet, som væsentlige forhold for at kunne konkurrere mod andre indløserne. Derudover blev forskelle i priser og tekniske standarder lande imellem fremhævet.
578. Kommissionen fremhævede også, at der i en række lande, herunder Belgien og Tyskland, eksisterede nationale betalingskort, som spillede en væsentlig rolle i forhold til konkurrencen fra grænseoverskridende indløsningstjenester. Endelig påpegede Kommissionen, at de store variationer i markedsandele lande i mellem illustrerede, at indløsningstjenester fortsat bar præg af nationale grænser.²³¹
579. Selvom der også var visse grænseoverskridende elementer i konkurrencen mellem indløserne, især inden for visse segmenter af forretninger, fandt Kommissionen, at *"in spite of the trend towards harmonisation across Member States in the payment systems space, the factors speaking in favour of a national market, for all POS-based merchant acquiring activities, still outweigh those that would support a wider geographic scope of the relevant market."*²³²
580. Mens Kommissionen lod det geografiske marked for indløsning af betalingskort på internettet stå åbent, fandt Kommissionen grundlag for at indløsning af betalingskort i den fysiske handel kunne afgrænses nationalt for så vidt angår Belgien og Tyskland.
581. Kommissionens praksis i ovennævnte fusionssager peger således på, at et marked for indløsning af betalingskort i fysisk handel kan afgrænses nationalt i perioden 2012-2016 under hensyntagen til bl.a. særlig landespecifik regulering og de konkrete forhold, herunder udbredelsen af et nationalt betalingskort og forskelle i markedsandele.

²²⁷ Jf. Kommissionens beslutning af 19. april 2016 i sag M.7950, *EGB/GP*, punkt 37.

²²⁸ Jf. Kommissionens beslutning af 20. april 2016 i sag M.7873, *Worldline/Equens/Paysquare*.

²²⁹ *Ibid.*, punkt 107-108.

²³⁰ *Ibid.*, punkt 99-100.

²³¹ Jf. Kommissionens beslutning af 20. april 2016 i sag M.7873, *Worldline/Equens/Paysquare*, punkt 101-103, 106.

²³² *Ibid.*, punkt 107.

6.1.2.5 Konklusion – det relevante geografiske marked

582. Det er styrelsens vurdering, at det relevante geografiske marked for indløsning af betalingskort samt mobile betalingsløsninger i den fysiske handel i denne sag kan afgrænses nationalt. I den forbindelse lægger styrelsen særligt vægt på, at:

- Alle indløsere, som tilbyder indløsning af internationale betalingskort i fysisk handel i Danmark, er fysisk placeret i form af salgsenhed eller anden salgsgent i Danmark.
- Forretninger har begrænset efterspørgsels substitution mod indløsere, der ikke har aktiviteter i Danmark og præferencer for indløsere, der kan kommunikere på dansk og er velkendte aktører.
- Dankortet spiller en stor rolle på det danske marked og gør det vanskeligt for nye aktører at opnå tilstrækkelig med volumen.
- Der er stor forskel på indløsernes markedsandele i Danmark og i omkringliggende lande.
- Det forhold, at andre indløsere i praksis skal købe sig adgang til Nets' infrastruktur for processering af transaktionerne, udgør en væsentlig barriere.

6.1.3 Konklusion vedrørende markedsafgrænsning

583. På baggrund af ovenstående er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at der til brug for denne sag kan afgrænses følgende relevante marked, der er berørt af den adfærd, som sagen omhandler:

- *Markedet for indløsning af betalingskort samt mobilbetalingsløsninger i den fysiske handel i Danmark.*

584. Styrelsen har overvejet, om markedet skal segmenteres mere snævert, hvormed indløsning af betalingskort og mobilbetalingsløsninger udgør separate markeder. Styrelsen finder dog, at der for nærværende sag ikke er behov for en endelig stillingtagen hertil, og den endelige afgrænsning af produktmarkedet kan derfor stå åben.

585. Styrelsen tager til brug for vurderingen af dominans udgangspunkt i det brede produktmarked, nemlig markedet for indløsning af betalingskort samt mobilbetalingsløsninger i fysisk handel i Danmark, jf. afsnit 6.3.2.

6.2 SAMHANDELSPÅVIRKNING

586. Efter forordning nr. 1/2003²³³ skal det undersøges, om adfærden mærkbart kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater. Hvis det er tilfældet, er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen forpligtet til at anvende TEUF artikel 102.²³⁴

587. Udtrykket "samhandelen mellem medlemsstater" er neutralt. Det er ikke en betingelse, at handelen begrænses eller mindskes. Samhandelen kan også blive påvirket, når adfærden fører

²³³ Rådets forordning nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 81 og 82 ("forordning nr. 1/2003"). EF-traktatens artikel 81 og 82 er blevet til henholdsvis artikel 101 og 102 i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde ("TEUF"). De to sæt bestemmelser er i det væsentlige identiske. I forordninger og meddelelser vedtaget inden 1. december 2009 skal henvisninger til EF-traktatens artikel 81 og 82 forstås som henvisninger til TEUF artikel 101 og 102.

²³⁴ Jf. forordning nr. 1/2003, artikel 3, stk. 1, 2. pkt.

til en stigning i handelen. Det er dog i begge tilfælde en betingelse, at samhandelen påvirkes mærkbart.²³⁵

588. Ved vurderingen af, om en aftale m.v. mærkbart kan påvirke samhandlen mellem medlemsstater fremgår, det af selve ordlyden af TEUF artikel 102 og Kommissionens samhandelsmeddelelse²³⁶, at der især skal lægges vægt på følgende tre kriterier:
- Handelen mellem medlemsstater
 - Kan påvirkes
 - Mærkbart
589. Hvis en virksomhed har en dominerende stilling, der omfatter hele en medlemsstats område, og virksomheden misbruger denne stilling ved at holde konkurrenter ude fra markedet, vil misbruget normalt påvirke samhandelen mellem medlemsstater.²³⁷ Det skyldes, at en sådan adfærd generelt vil gøre det vanskeligere for konkurrenter fra andre medlemsstater at trænge ind på markedet, hvilket kan påvirke handelsmønstrene.²³⁸
590. Såfremt det konstateres, at Teller har haft en dominerende stilling på det relevante marked i den relevante periode fra 2012 til i hvert fald 2016, vil denne stilling omfatte hele Danmark og dermed hele en medlemsstats område. Såfremt det endvidere konstateres, at Tellers rabatadfærd udgør et ekskluderende misbrug, vil der være tale om en adfærd, der har været egnet til at udelukke eller begrænse konkurrenters adgang til markedet.
591. Det fremgår af nedenstående afsnit 6.3.2, at Teller/Nets²³⁹ - med en samlet omsætning på € [...] fra indløsning af betalingskort i fysisk handel i Danmark i 2015 - har haft en dominerende stilling på det relevante marked i den relevante periode. Det fremgår endvidere af nedenstående afsnit 6.3.3-6.3.5, at Tellers rabatadfærd udgør et ekskluderende misbrug. Tellers rabatadfærd vurderes på den baggrund at have kunnet påvirke samhandelen mellem medlemsstater mærkbart.
592. På baggrund af ovenstående er det styrelsens vurdering, at Tellers adfærd i den relevante periode påvirkede samhandelen mellem medlemsstater mærkbart. Vurderingen af om Tellers adfærd udgør et misbrug af dominerende stilling, skal derfor foretages på baggrund af både konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102.

6.3 KONKURRENCELOVENS § 11 OG TEUF ARTIKEL 102

593. Det er forbudt for en eller flere virksomheder m.v. at misbruge en dominerende stilling, jf. konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102.

²³⁵ Jf. Kommissionens meddelelse af 27. april 2004 om retningslinjer vedrørende begrebet påvirkning af handelen i traktatens artikel 81 og 82 (2004/C 101/07) ("samhandelsmeddelelsen"), punkt 34 og 44.

²³⁶ Jf. samhandelsmeddelelsen, punkt 18.

²³⁷ Jf. samhandelsmeddelelsen, punkt 93.

²³⁸ Se bl.a. EF-domstolens dom af 9. november 1983 i sag 322/81, *Michelin I*, præmis 103-105, hvor Domstolen slog fast, at et system med loyalitetsrabatter hindrede konkurrenter fra andre medlemsstater i at få adgang til markedet og derfor påvirkede samhandelen mellem medlemsstater i artikel 82's forstand.

²³⁹ Betegnelsen 'Teller/Nets' anvendes i det følgende i de tilfælde, hvor Teller og Nets' samlede markedspostion omtales.

594. Der er tre betingelser, der skal være opfyldt for, at forbuddet er overtrådt. Der skal være tale om, (i) at en eller flere virksomheder har (ii) en dominerende stilling på det relevante marked og (iii) at den dominerende stilling misbruges.²⁴⁰

595. Vurderingerne efter konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102 skal foretages i lyset af dansk domspraksis, praksis fra Den Europæiske Unions Domstol samt administrativ praksis fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Konkurrenceankenævnet og Europa-Kommissionen.

6.3.1 Virksomhedsbegrebet

596. Den første betingelse, for at forbuddet i konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102 finder anvendelse, er, at der skal være tale om én eller flere virksomheder.

597. Virksomhedsbegrebet fortolkes bredt. Det følger således af konkurrencelovens § 2, stk. 1, at lovens forbud gælder for enhver form for erhvervsvirksomhed. Det er desuden præciseret i forarbejderne, at det omfatter "enhver økonomisk aktivitet, der foregår i et marked for varer og tjenester".²⁴¹ Det følger ligeledes af Domstolens praksis, at virksomhedsbegrebet omfatter "enhver enhed, som udøver økonomisk virksomhed, uanset denne enheds retlige status og dens finansieringsmåde".²⁴² Det er uden betydning for anvendelsen af konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102, hvorvidt virksomheden drives med økonomisk gevinst for øje.²⁴³

598. Teller var et datterselskab i Nets koncernen, der på kommerciel basis tilbød indløsning af internationale betalingskort, herunder MasterCard og Visa, i konkurrence med andre indløserere af internationale betalingskort i Danmark. Teller udøvede således en økonomisk aktivitet i markedet, der omfatter indløsningsydelser.

6.3.1.1 Delkonklusion om virksomhedsbegrebet

599. Det er styrelsens vurdering, at Teller udøvede en økonomisk aktivitet inden for indløsningsydelser, herunder indløsning af internationale betalingskort, og at Teller dermed i den relevante periode opfyldte kriteriet for at udøve erhvervsvirksomhed i konkurrencelovens og TEUF's forstand.

6.3.2 Dominerende stilling

600. Den anden betingelse, for at forbuddet i konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102 finder anvendelse, er, at én eller flere virksomheder har en dominerende stilling. En virksomhed har en dominerende stilling, når den har en økonomisk magtposition, som sætter den i stand til at hindre, at der opretholdes en effektiv konkurrence på det relevante marked. Det vil være tilfældet, når virksomheden kan anlægge en i betydeligt omfang uafhængig adfærd over for sine konkurrenter, kunder og i sidste instans forbrugerne.²⁴⁴

²⁴⁰ For så vidt angår TEUF artikel 102 skal misbruget endvidere kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstater mærkbart, hvilket er behandlet ovenfor i afsnit 6.2.

²⁴¹ Jf. forarbejderne til lov nr. 384 af 6. oktober 1997, FT 1996/97, tillæg A, side 3653, v. sp.

²⁴² Jf. EF-domstolens dom af 23. april 1991 i sag C-41/90, *Höfner & Elser*, præmis 21.

²⁴³ Jf. forarbejderne til lov nr. 384 af 6. oktober 1997, FT 1996/97, tillæg A, side 3653, v. sp.

²⁴⁴ Jf. EF-domstolens dom af 13. februar 1979 i sag 85/76, *Hoffmann-La Roche mod Kommissionen*, præmis 38.

601. Virksomheder, der har en dominerende stilling, er underlagt et særligt ansvar for ikke at begrænse konkurrencen i markedet.²⁴⁵
602. Vurderingen af, om en virksomhed har en dominerende stilling, er en helhedsbedømmelse. I helhedsbedømmelsen skal indgå alle faktorer, der har betydning for, om den pågældende virksomhed kan handle uafhængigt. Vurderingen omfatter en analyse af den aktuelle konkurrence, den potentielle konkurrence samt modstående købermagt.
603. Vurderingen af, om en virksomhed er dominerende, skal foretages i forhold til det eller de relevante markeder, som virksomheden agerer på. Afgrænsningen af det relevante marked har derfor stor betydning for vurderingen af, om den pågældende virksomhed er dominerende.
604. Det relevante marked i nærværende sag er markedet for indløsning af betalingskort samt mobilbetalingsløsninger i den fysiske handel i Danmark, jf. afsnit 6.1.
605. Både Teller og Nets var til stede på dette marked i medfør af selskabernes indløsning af henholdsvis internationale betalingskort og Dankortet i den relevante periode. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering af, om der forelå en dominerende stilling, er således baseret på en vurdering af Tellers og Nets' samlede position på dette marked.
606. Dominansvurderingen i nærværende afsnit er baseret på en vurdering af Teller/Nets' position på markedet i perioden 2012 til 2016.
607. I det følgende afsnit foretager styrelsen en vurdering af Teller/Nets' position på det relevante marked.

6.3.2.1 Teller/Nets' position på det relevante marked

608. Dette afsnit omfatter først Tellers bemærkninger til virksomhedens position på markedet og en gennemgang af relevant praksis. Afslutningsvis følger styrelsens vurdering af Tellers position på markedet for indløsning af betalingskort samt mobilbetalingsløsninger i den fysiske handel i Danmark.

6.3.2.1.1 Tellers bemærkninger

609. Teller har i deres svar på styrelsens meddelelse om betænkeligheder gjort gældende, at Teller ikke indtager en dominerende stilling på noget marked:

"Den seneste praksis understøtter, at Teller ikke indtager en dominerende stilling på noget marked – hvad enten markedet afgrænses nationalt eller bredere."²⁴⁶

610. Tellers bemærkninger til virksomhedens stilling på markedet er hovedsageligt baseret på, at Teller ikke indtager en dominerende stilling på noget relevant marked, jf. afsnit 5.1. Teller har derudover anført følgende om markedsstyrke og købermagt:

²⁴⁵ Jf. Retten i Første Instans' dom af 6. oktober 1994 i sag T-83/91, *Tetra Pak mod Kommissionen*, præmis 114.

²⁴⁶ Jf. Tellers bemærkninger til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af 16. december 2015, side 4 (bilag 2).

"Det er netop på grund af denne markedsudvikling, at Konkurransetilsynet i forbindelse med Nets' opkøb af Noredas indløsningsforretning på trods af, at fusionen førte til en øget koncentration i Norge konkluderede, "at det ikke er grunnlag for å konkludere med at Nets/Kortaccept ensidig vil kunne utnytte markedsrett i markedet for innløsnings-tjenester."²⁴⁷

Konkurransetilsynets konklusjon er bl.a. baseret på, at at flere aktører "utøver et konkurransepress overfor hverandre i markedet for innløsning av internasjonale betalingskort i Norge", og at aktørene "fortsatt vil ha gode responsmuligheter overfor hverandre etter foretakssammenslutningen"²⁴⁸, hvorfor Nets ikke kan handle uafhængigt, og derfor ikke kan udnytte en eventuel markedsstyrke.

Endvidere fandt Konkurransetilsynet på baggrund af den gennemførte markedsundersøgelse, at store kunder (som i det væsentligste er de samme som i Danmark) havde købermagt, der kunne modstå indløsernes styrke."²⁴⁹

611. Teller anfører således, at Konkurransetilsynets konklusioner i sagen om Nets' køb af Kortaccept²⁴⁸ var baseret på, at Nets ikke ensidigt ville kunne udnytte markedsrett som følge af markedsudviklingen, flere øvrige aktørers konkurrencepres, samt at store kunder – som i det væsentligste er de samme i Danmark – havde købermagt, der kunne modstå indløsernes markedsstyrke.

6.3.2.1.2 Praksis

612. Der foreligger kun få sager fra Kommissionen og Konkurrencerådet vedrørende virksomheders misbrug af en dominerende stilling inden for indløsning af betalingskort.
613. Konkurrencerådet har dog tidligere behandlet en sag om Nets' eventuelle misbrug af dominerende stilling i relation til indløsning af internationale betalingskort, jf. Konkurrencerådets afgørelse af 28. maj 2014, *NETS' adfærd i forbindelse med indløsning af internationale betalingskort*.
614. Konkurrencerådet traf i den konkrete sag ikke afgørelse om, hvorvidt Nets havde overtrådt konkurrenceloven, herunder om Nets besad en dominerende stilling. Det skyldes, at sagen blev afsluttet med tilsagn. Styrelsens umiddelbare vurdering af Nets' dominerende position relaterede sig ydermere til det umiddelbart afgrænsede marked for "front-end acquiring processing" (FAP).²⁴⁹
615. Konkurrencerådet har således ikke tidligere truffet afgørelse om Tellers/Nets' stilling på et marked, der omfatter indløsning af betalingskort. Konkurrencerådet har heller ikke truffet øvrige afgørelser om misbrug af dominerende stilling inden for indløsning af betalingskort.
616. Kommissionen har imidlertid behandlet en fusionssag, der vedrører det danske marked i relation til indløsning af internationale betalingskort, nemlig *Advent International/Bain*

²⁴⁷ Jf. Tellers bemærkninger til styrelsens meddelelse om betænkkeligheder af 16. december 2015, side 3.

²⁴⁸ Konkurransetilsynets afgørelse A2015-1 af 23. september 2015, *Nets Holding A/S og Kortaccept Nordic AB – konkurranse-loven § 20 jf. § 16 – underretning om henleggelse av saken*.

²⁴⁹ Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 28. maj 2014, *NETS' adfærd i forbindelse med indløsning af internationale betalingskort*, punkt 233.

Capital Investors/Nets Holding-fusionen fra juli 2014.²⁵⁰ Fusionssagen undersøger ikke direkte, om parterne har en dominerende stilling, men adresserer forhold, som kan være relevante i en dominansvurdering.

617. I fusionssagen foretog Kommissionen en vurdering af Nets' og WorldPays' samlede markedsandel i blandt andet Danmark. Det var Kommissionens vurdering, at Nets' og WorldPays' samlede markedsandel på et overordnet marked for indløsning i Danmark var på [90-100] % i 2013, og at fusionsparterne efter transaktionen ville fortsætte med at konkurrere med Nordea og Swedbank, der hver især havde en markedsandel på [0-5] %.²⁵¹
618. Kommissionen berørte i sagen en mulig markedssegmentering mellem fysisk handel og internethandel. Kommissionen anførte i den forbindelse, at Worldpay ikke havde fysisk tilstedeværelse eller 'POS' terminaler i Danmark, hvorfor et overlap mellem fusionsparterne kun ville være ved indløsning i internethandel, hvis markedet kunne segmenteres på denne måde.²⁵² Kommissionen anførte endvidere følgende i relation til indløsning i fysisk handel i Danmark:

"[...] As regards Denmark and Norway, competitors consider the domestic card schemes existing in these countries as the main barrier to entry, followed by the need to set up local infrastructure and the need to adjust to some specific technical requirements. Indeed, the Finnish national card scheme has been phased out, as opposed to Denmark and Norway where it plays an important role. [...]"²⁵³

619. Det fremgår af ovenstående uddrag af den pågældende fusionssag, at konkurrerende indløserne betragtede Dankortet som værende den primære adgangsbarriere i Danmark. Derudover betragtede indløserne nødvendigheden af opsætning af lokal infrastruktur og af at justere specifikke tekniske krav som værende adgangsbarrierer.
620. Konkurransetilsynet i Norge har yderligere behandlet en fusion mellem *Nets Holding A/S* og *Kortaccept Nordic AB*²⁵⁴ i 2015, som vedrørte indløsningsaktiviteter i Norge. Konkurransetilsynet fandt, at der ikke var grundlag for at foretage indgreb. Konkurransetilsynets vurdering af fusionens betydning for det norske marked fremgår af afgørelsens punkt 18-21:

"(18) Det er Konkurransetilsynets vurdering at det er flere aktører som utøver et konkurransepress overfor hverandre i markedet for innløsning av internasjonale betalingskort i Norge. Foretakssammenslutningen vil imidlertid føre til at Nets blir større enn de andre aktørene i markedet, og vil føre til en økning av konsentrasjonen i et allerede konsentrert marked. På denne bakgrunn har tilsynet vurdert om foretakssammenslutningen vil kunne gi opphav til ensidig utnyttelse av markedsmakt.

(19) Konkurransetilsynets vurdering er at aktørene fortsatt vil ha gode responsmuligheter overfor hverandre etter foretakssammenslutningen. Tilsynet

²⁵⁰ Kommissionens beslutning af 8. juli 2014 i sag COMP/M.7241, *Advent International/Bain Capital Investors/Nets Holding*.

²⁵¹ *Ibid*, punkt 48.

²⁵² *Ibid*, punkt 51.

²⁵³ *Ibid*, punkt 53.

²⁵⁴ Konkurransetilsynets afgørelse A2015-1 af 23. september 2015, *Nets Holding A/S og Kortaccept Nordic AB - konkurranseloven § 20 jf. § 16 - underretning om henleggelse av saken*.

vurderer at det er etableringshindringer i markedet, men at disse er mindre for aktører som allerede driver innløsningsvirksomhet utenfor Norge. Videre er det Konkurransetilsynets vurdering at foretakssammenslutningen ikke vil føre til en endring i etableringshindringene.

(20) Det er Konkurransetilsynets oppfatning at store kunder har kjøpermakt. De store kundene utgjør en stor andel av samlet transaksjonsvolum i innløsningsmarkedet. Det er vanlig at de største kundene gjennomfører anbudsrunder før inngåelse av avtale. Informasjonsinnhenting under støtter tilsynets vurdering av kundenes kjøpermakt.

(21) På denne bakgrunn er det Konkurransetilsynets vurdering at det ikke er grunnlag for å konkludere med at Nets/Kortaccept ensidig vil kunne utnytte markedsmakt i markedet for innløsningstjenester."

621. Det fremgår av ovenstående, at Konkurransetilsynets beslutning om ikke at gribe ind over for fusionen skyldtes, at der ikke var grundlag for at konkludere, at Nets/Kortaccept ensidigt vil kunne udnytte en markedsmagt i markedet for indløsningstjenester.
622. Denne vurdering var hovedsageligt baseret på, at selvom fusionen medførte øget koncentration på et allerede koncentreret marked, ville aktørerne på markedet fortsat udøve et konkurrencepres på hinanden. Konkurransetilsynet vurderede desuden, at der var etableringsbarrierer i markedet, men at disse var mindre for aktører, som allerede drev indløsningsvirksomhed uden for Norge. Endvidere var store kunder på markedet i besiddelse af købermagt.
623. Det skal imidlertid for en god ordens skyld bemærkes om ovenstående fusionssag, at det er en norsk afgørelse, der vedrører det norske marked, og at den derfor har begrænset retskildeværdi i dansk konkurrenceretlig praksis. Det skal endvidere bemærkes, at Norges nationale betalingskort (BankAxept) – i modsætning til i Danmark – kan indløses af en række forskellige indløserer²⁵⁵, mens det alene er Nets, der kan indløse Dankortet i Danmark.
624. Det fremgår af ovenstående, at der ikke er praksis, som direkte kan belyse Tellers position på et dansk marked omfattende indløsningsaktiviteter.

6.3.2.1.3 Styrelsens vurdering

Markedsandele

625. En virksomheds markedsstyrke er blandt andet afspejlet i virksomhedens markedsandel. En markedsandel på 50 pct. eller derover kan efter praksis i sig selv udgøre beviset for, at der foreligger dominerende stilling, med mindre der foreligger usædvanlige omstændigheder.²⁵⁶

²⁵⁵ Jf. <https://bankaxept.no/faq/kortbetaling-og-oppgjor/er-det-korrekt-at-jeg-ma-ha-en-avtale-med-banken-terminalleverandoren-internasjonale-kort-og-i-tillegg-bankaxept/> (tilgået 29. januar 2018)

²⁵⁶ Jf. EF-domstolens dom af 3. juli 1991 i sag C-62/86, Akzo, præmis 60 og forarbejderne til lov nr. 384 af 6. oktober 1997, FT 1996/97, tillæg A, side 3667, v. sp.

626. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i nærværende sag afgrænset det relevante marked til markedet for indløsning af betalingskort samt mobilbetalingsløsninger i den fysiske handel i Danmark, jf. afsnit 6.1.3.
627. Det kan overvejes, om markedet skal segmenteres mere snævert, hvormed indløsning af betalingskort og mobilbetalingsløsninger udgør separate markeder. For nærværende sag er der dog ikke behov for en endelig stillingtagen hertil, og den endelige afgrænsning af produktmarkedet kan derfor stå åben. Det skyldes, at konklusionen vedrørende Teller/Nets' stilling på markedet ikke ændres uanset, om der tages udgangspunkt i den brede eller den snævre markedsafgrænsning. Da Teller/Nets' markedsandele og markedsposition alt andet lige vil være mindre på det brede marked, som omfatter både indløsning af betalingskort og mobile betalingsløsninger, tager styrelsen udgangspunkt i et konservativt scenarie for vurderingen af Teller/Nets' stilling på markedet ved at se på markedet for indløsning af betalingskort samt mobilbetalingsløsninger i fysisk handel i Danmark.
628. Udover at tage udgangspunkt i Teller/Nets' antal transaktioner på det relevante marked, kan selskabets markedsandel også estimeres ud fra købsbeløbet, der indløses af Teller/Nets, samt antallet af kundefølgere (forretninger) og den samlede gebyrindtægt/omsætning.
629. Styrelsen undersøger i det følgende Teller/Nets' andele af transaktioner, købsbeløb m.v. i forbindelse med indløsning af betalingskort, samt Teller/Nets' markedsandel på det relevante marked i henhold til styrelsens markedsafgrænsning, dvs. Teller/Nets' markedsandel på markedet for indløsning af betalingskort samt mobilbetalingsløsninger i fysisk handel i Danmark.

Indløsning af betalingskort

630. Teller/Nets (tidligere PBS) har igennem en lang årrække været den primære indløser af Dankort og internationale betalingskort i Danmark, og er det fortsat i dag.
631. I perioden 2012 til 2015 udgjorde Teller/Nets' andel af det samlede antal af transaktioner med betalingskort i den fysiske handel mellem [redacted] pct. og [redacted] pct., jf. tabel 6.1. Styrelsen er ikke i besiddelse af antal transaktioner indløst af Teller i 2016. Såfremt det antages, at Teller indløste samme antal transaktioner i 2016 som i 2015, hvilket styrelsen anser som en konservativ antagelse set i lyset af, at Teller hvert år har indløst et voksende antal transaktioner, jf. tabel 1.40 (bilag 1), ville Teller/Nets' andel i 2016 udgøre [redacted] pct. jf. tabel 6.1.²⁵⁷ Hvis Teller indløste nul transaktioner i 2016 ville Teller/Nets' samlede andel udgøre 74 pct. af antallet af transaktioner som følge af Nets' indløsning af Dankort.²⁵⁸ Langt størstedelen af alle transaktioner i den fysiske handel i perioden 2012-2016 blev således indløst af Teller/Nets.

²⁵⁷ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har ikke transaktionsdata for Teller i 2016. Ifølge Nationalbankens betalingsstatistik (DNBSTS) blev der gennemført 1.416 mio. transaktioner med betalingskort i den fysiske handel i 2016, hvoraf ca. 1.044 mio. (svarende til 74 pct.) var Dankorttransaktioner. Hvis det antages, at Teller indløste [...] mio. transaktioner i 2016, som svarer til antallet i 2015, vil Teller/Nets' andel af det samlede antal transaktioner i 2016 i den fysiske handel udgøre [redacted] pct. i 2016, jf. tabel 6.1.

²⁵⁸ Ifølge Nationalbankens betalingsstatistik (DNBSTS) blev der gennemført 1.416 mio. transaktioner med betalingskort i den fysiske handel i 2016, hvoraf ca. 1.044 mio. (svarende til 74 pct.) var Dankorttransaktioner.

Tabel 6.1 Teller/Nets' andel af transaktioner med betalingskort i Danmark i fysisk handel

	2012	2013	2014	2015	2016
Teller/Nets' andel af samlede antal transaktioner	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████
Tellers andel af samlede antal transaktioner med internationale betalingskort	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████

Note: *) Den angivne andel for 2016 er baseret på et estimeret antal for Tellers transaktioner, der svarer til Tellers antal indløste transaktioner i 2015. Det fremgår af Nationalbankens betalingsstatistik (DNBSTS), at antallet af Dankorttransaktioner i den fysiske handel udgjorde 1.044 mio. i 2016, mens det samlede antal transaktioner i fysisk handel (inkl. internationale betalingskort) udgjorde 1.116 mio. Hvis Teller indløste samme antal transaktioner i 2016 som i 2015, dvs. ca. [] transaktioner, udgør Teller/Nets' andel ██████████ pct. i 2016.

Kilde: Baseret på transaktionsdata fra tabel 1.40 (bilag 1).

632. Det samme billede tegner sig, når der tages udgangspunkt i henholdsvis det samlede købsbeløb, antallet af kundeføtter og indløserens omsætning. Eksempelvis udgjorde Teller/Nets' andel af det samlede købsbeløb i den fysiske handel ██████████ pct.²⁵⁹ i 2015, Teller/Nets' andel af kundeføtterne ██████████ pct. i 2015²⁶⁰ og Teller/Nets' andel af omsætningen over ██████████ pct. i 2015²⁶¹. Det fremgår yderligere af tabel 1.38 - tabel 1.43 (bilag 1), at den næststørste indløser af Visa og MasterCard havde en andel på maksimum [0-2] pct., uanset om andelen måles på baggrund af antal transaktioner, det samlede købsbeløb, antal kundeføtter eller omsætning.
633. Teller/Nets var således den ██████████ indløser af betalingskort i fysisk handel i 2015 med en andel på minimum ██████████ pct., jf. ovenfor, uanset om der måles på transaktioner, det samlede købsbeløb, antal kundeføtter eller indløserens omsætning.
634. Hvis der ses bort fra Dankortet og alene ses på indløsning af internationale betalingskort var Tellers andel på mellem ██████████ pct. i perioden 2012-2015 målt på antal transaktioner, jf. tabel 6.1. Tilsvarende andele fremgår ligeledes, når der tages udgangspunkt i henholdsvis det samlede købsbeløb, antal kundeføtter og omsætning i 2014 og 2015,²⁶² jf. tabel 1.38 - tabel 1.43 (bilag 1). Selv når der alene ses på indløsning af internationale betalingskort, havde Teller således en meget høj andel i den relevante periode.
635. Antallet af transaktioner med internationale betalingskort, der er indløst af Teller i den fysiske handel, voksede fra [...] mio. i 2012 til [...] mio. i 2015, svarende til ca. [...] pct. om året. Såfremt Tellers antal indløste transaktioner i 2016 i den fysiske handel tilsvarende var [...]

²⁵⁹ Jf. tabel 1.43 og punkt 110 (bilag 1).

²⁶⁰ Jf. tabel 1.39 og punkt 101 (bilag 1).

²⁶¹ Jf. tabel 1.38 og punkt 95 (bilag 1). Det fremgår af tabellen, at Nets-koncernens omsætning fra indløsning i fysisk handel i 2015 udgør € [...] mio. Det svarer til ██████████ pct. af den samlede omsætning (€ [...] mio.) fra de indløserne, der har angivet virksomhedens omsætning. Angivelsen af en markedsandel på 'over ██████████ pct.' er således et konservativt skøn, der tager højde for, at visse indløseres omsætning ikke indgår i opgørelsen, fx Valitors omsætning.

²⁶² Styrelsen er udelukkende i besiddelse af omsætningstal fra 2015.

pct. højere end niveauet i 2015, ville Tellers andel af transaktioner med internationale betalingskort udgøre [redacted] pct. af det samlede antal transaktioner med *internationale* betalingskort i den fysiske handel i 2016.²⁶³

636. Det er på baggrund af ovenstående styrelsens vurdering, at Teller/Nets havde en andel på **minimum [redacted] pct.** i relation til indløsning af betalingskort i fysisk handel i perioden 2012 til 2016, uanset om der tages udgangspunkt i indløsernes antal korttransaktioner, antal kundeaftaler, samlede købsbeløb eller omsætning.²⁶⁴ Tellers andel var således fortsat høj i 2016, selvom der var flere konkurrerende aktører inden for indløsning af betalingskort end tidligere. Konkurrenterne havde således - som en naturlig konsekvens af Tellers/Nets vedvarende store andel - relativt små andele i samme periode.
637. Nets har afgivet en række oplysninger til styrelsen, der ifølge Nets påviser væsentlige faldende markedsandele i perioden 2012-2016.²⁶⁵ Eksempelvis anføres det, at Tellers andel af transaktioner med internationale betalingskort i Danmark faldt fra [redacted] pct. i 2012 til [redacted] pct. i 2016. Hertil bemærker styrelsen for det første, at disse beregnede markedsandele ikke inkluderer Kortaccept, som Nets erhvervede i 2015, jf. punkt 39. For det andet vedrører tallene alene internationale betalingskort i modsætning til det i nærværende sag relevante marked, som også indeholder Dankorttransaktioner og transaktioner med mobile betalingsløsninger, jf. afsnit 6.1.3. For det tredje medregner Nets både transaktioner i fysisk handel og internethandel, mens der i nærværende sag afgrænses til fysisk handel. Disse tre forhold er væsentlige årsager til forskellen mellem Nets' og de af styrelsen beregnede andele, jf. tabel 6.1.
638. Selv hvis der havde været tale om en faldende markedsandel fra [redacted] pct. til [redacted] pct. i den relevante periode, hvilket strider mod styrelsens beregninger, jf. punkt 637 ovenfor, ville dette forhold ifølge praksis ikke i sig selv udgøre et bevis for, at der ikke forelå en dominerende stilling i den relevante periode.²⁶⁶

Mobilbetalingsløsninger

639. I de senere år er der blevet introduceret en række mobile betalingsløsninger. MobilePay, som har været den primært anvendte mobilbetalingsløsning hidtil, blev lanceret i maj 2013.²⁶⁷ Mobilbetalingsløsningen Swipp, som har været den anden løsning på markedet, er ikke længere tilgængelig på markedet.²⁶⁸
640. Udover disse løsninger findes der også en række internationale mobile betalingsløsninger, herunder Google Pay, Apple Pay og Samsung Pay. Foruden Apple Pay er disse endnu ikke udbredt i Danmark. Apple Pay blev lanceret i Danmark i 2017, men alene for kunder hos Jyske

²⁶³ I 2015 indløste Teller [...] mio. transaktioner i den fysiske handel, jf. tabel 1.40 (bilag 1). Med antagelse om at Teller indløste [...] pct. flere transaktioner i 2016, ville Teller indløse ca. [...] mio. transaktioner. Dette svarer til [...] pct. af det samlede antal transaktioner med internationale betalingskort i den fysiske handel, som ifølge Nationalbankens betalingsstatistik (DNBSTS) udgjorde [...] mio. i 2016.

²⁶⁴ Angivelsen af en andel på 'minimum [redacted] pct.' er et konservativt skøn, der tager højde for, at det ikke kan udelukkes, at visse mindre indløseres transaktioner m.v. ikke indgår i opgørelsen. Det fremgår af tabellerne tabel 1.39 - tabel 1.43 (bilag 1), hvilke indløseres oplysninger beregningerne er foretaget på baggrund af.

²⁶⁵ Slides udarbejdet af Nets i forbindelse med møde i Konkurrencerådet den 27. juni 2018 (bilag 17).

²⁶⁶ Jf. Rettens dom i sag nr. T-340/03, France Télécom mod Kommissionen, pkt. 101 og 103-104 samt det anførte i afsnit 5.2.3 ovenfor.

²⁶⁷ Jf. <https://www.mobilepay.dk/da-dk/Pages/Om-MobilePay.aspx>

²⁶⁸ Swipp lukkede pr. 28. februar 2017 (<https://swipp.dk/>).

Bank og Nordea.²⁶⁹ Når der tales om mobile betalingsløsninger i nærværende sag, er MobilePay således den mest udhredte og anvendte løsning efterfulgt af Swipp, som udgik af markedet i begyndelsen af 2017.

641. Teller/Nets' stilling på markedet ændres ikke i den relevante periode, såfremt disse mobilbetalingsløsninger medtages som en del af det relevante marked. Det skyldes, at anvendelsen af mobilbetalinger i forretninger stadig var meget begrænset i den relevante periode sammenlignet med anvendelsen af kortbetalinger, jf. nedenstående.
642. Det fremgår af styrelsens oplysninger, at den mest anvendte løsning, MobilePay, i 2015 havde ca. [...] mio. *transaktioner* fra betalinger i fysisk handel og i 2016 ca. [...] mio. transaktioner, jf. tabel 3.1. Til sammenligning havde Teller/Nets [...] mia. transaktioner i den fysiske handel i 2015, jf. tabel 1.40 (bilag 1). Antallet af MobilePay transaktioner udgjorde således kun [0-2] pct. af antallet af betalingskorttransaktioner indløst af Teller/Nets i 2015. Hvis Teller/Nets indløste samme antal transaktioner i 2016 som i 2015, ville MobilePays transaktioner udgøre [0-3] pct. af antallet af betalingskorttransaktioner indløst af Teller/Nets i 2016.
643. Det fremgår af styrelsens oplysninger, at MobilePay i 2015 havde en *omsætning* (gebyrindtægter) i fysisk handel på ca. [...] mio. kr. og i 2016 en omsætning på [...] mio. kr., jf. tabel 3.1. Til sammenligning havde Teller/Nets en omsætning fra indløsning af betalingskort i fysisk handel på ca. [...] mia. kr. i 2015, jf. tabel 1.38 (bilag 1). MobilePays omsætning udgjorde således kun [0-2] pct. af Teller/Nets omsætning i 2015. Hvis Teller/Nets havde samme omsætning i 2016 som i 2015, ville MobilePays omsætning udgøre knap [0-3] pct. af Teller/Nets' omsætning i 2016.
644. Det tilsvarende billede fås med udgangspunkt i det samlede købsbeløb. Her udgjorde MobilePays *samlede købsbeløb* [...] mio. kr. i fysisk handel i 2015 og [...] mio. kr. i 2016, jf. tabel 3.1. Til sammenligning havde Teller/Nets et samlet købsbeløb fra indløsning af betalingskort i fysisk handel på ca. [...] mia. kr. i 2015, jf. tabel 1.43 (bilag 1). MobilePays samlede købsbeløb udgjorde således kun [0-2] pct. af Teller/Nets samlede købsbeløb i fysisk handel i 2015.
645. Selvom MobilePay er den mobilbetalingsløsning, der har haft størst succes i Danmark og har opnået størst udbredelse blandt forbrugere og forretninger, spillede løsningen således minimal rolle i forhold til traditionelle betalingskort transaktioner i den relevante periode.
646. Dertil kommer, at ingen af indlæserne i styrelsens markedsundersøgelse har angivet MobilePay som en aktør, de typisk konkurrerer med. Teller/Nets har ligeledes heller ikke angivet MobilePay som en aktør, virksomheden typisk konkurrerer med i forbindelse med indgåelse af aftaler med forretninger, jf. tabel 1.53 (bilag 1). Dette forhold peger på, at mobilbetalingsløsningen MobilePay ikke lagde et markant konkurrencepres på indlæsere af traditionelle betalingskort i den for sagen relevante periode.
647. Teller/Nets' markedsandel på markedet for indløsning af betalingskort og mobile betalingsløsninger i den fysiske handel i Danmark kan således estimeres til [redacted] pct. baseret på antallet af transaktioner i 2015, når MobilePays transaktioner i 2015 indregnes

²⁶⁹ Det fremgår af styrelsens markedsundersøgelse, at ingen af de adspurgte forretninger har angivet hverken Google Pay, Samsung Pay, Apple Pay eller nogle andre internationale udbydere af mobile betalingsløsninger som reelle alternativer til deres nuværende udbyder, jf. punkt 69 (bilag 1).

som en del af det samlede antal transaktioner på markedet.²⁷⁰ Selv hvis man anvender MobilePays højere antal transaktioner i 2016, vil Teller/Nets have en estimeret andel på [redacted] pct.²⁷¹

648. Et tilsvarende billede gør sig gældende, hvis man ser på det samlede købsbeløb i 2015. Hvis MobilePays samlede købsbeløb indregnes som en del af det samlede købsbeløb på markedet, har Teller/Nets en markedsandel på ca. [redacted] pct.²⁷²
649. Det er på baggrund af ovenstående estimerer styrelsens vurdering, at det fortsat er retvisende, at Teller/Nets havde en markedsandel på **minimum** [redacted] pct. i perioden 2012 til 2016, uanset om mobilbetalinger er en del af det relevante marked eller ej. Konkurrenterne har haft tilsvarende lave markedsandele i samme periode. Det følger heraf – i overensstemmelse med praksis²⁷³ – at medmindre, der foreligger usædvanlige omstændigheder, kan dette i sig selv udgøre beviset for, at Teller/Nets har en dominerende stilling på markedet.

Ekspansionsbarrierer

650. En virksomheds markedsstyrke er også afhængig af faktiske konkurrenters ekspansionsmuligheder. En virksomhed kan således afskrækkes fra for eksempel at forhøje priserne, hvis der er sandsynlighed for en rettidig og tilstrækkelig ekspansion fra konkurrenterne på markedet. Disse ekspansionsmuligheder påvirkes af tilstedeværelse af ekspansionsbarrierer. Eksempler på ekspansionsbarrierer kan være retlige hindringer, fordele som særligt kommer den dominerende virksomhed til gode, for eksempel stordriftsfordele, synergieffekter, etableret distributions- og salgsnet eller vigtig teknologi, samt omkostninger og andre hindringer for kunder, der ønsker at skifte leverandør, for eksempel som følge af netværkseffekter.²⁷⁴
651. Det er styrelsens vurdering, at der i den relevante periode eksisterede ekspansionsbarrierer på det danske marked, der begrænsede øvrige indløseres ekspansion på markedet, jf. i det følgende.
652. Det er styrelsens vurdering, at Dankortet til en vis grad udgjorde en ekspansionsbarriere på markedet for indløsning af betalingskort. Det skyldes for det første, at prisen på indløsning af Dankort, som følge af den særlige danske regulering, var lavere end prisen på indløsning af internationale betalingskort, jf. afsnit 3.3.6. Det var dermed vanskeligt for indløserne af internationale betalingskort at tilbyde indløsning i konkurrence med indløsning af Dankortet. Det skyldes for det andet, at transaktioner med Dankort udgjorde hovedparten af samtlige transaktioner på markedet (i 2016 var antallet af Dankorttransaktioner 1,3 mia. og antallet af

²⁷⁰ Jf. Teller/Nets' antal transaktioner og det samlede antal betalingskorttransaktioner i fysisk handel i 2015 i tabel 1.40 (bilag 1) sammenholdt med MobilePays antal transaktioner i fysisk handel i 2015 i tabel 3.1 (gengivet i punkt 642).

²⁷¹ Jf. Teller/Nets' antal transaktioner og det samlede antal betalingskorttransaktioner i fysisk handel i 2015 i tabel 1.40 (bilag 1) sammenholdt med MobilePays antal transaktioner i 2016 i tabel 3.1 (gengivet i punkt 642).

²⁷² Jf. Teller/Nets' købsbeløb og det samlede købsbeløb med betalingskort i fysisk handel i 2015 i tabel 1.43 (bilag 1) sammenholdt med MobilePays købsbeløb i 2015 i tabel 3.1 (gengivet i punkt 644). Selv hvis man anvender MobilePays samlede købsbeløb i 2016, vil Teller/Nets have en estimeret markedsandel på ca. [redacted] pct. i 2015.

²⁷³ Jf. EF-domstolens dom af 3. juli 1991 i sag C-62/86, *Akzo*, præmis 60 og forarbejderne til lov nr. 384 af 6. oktober 1997, FT 1996/97, tillæg A, side 3667, v. sp.

²⁷⁴ Jf. Kommissionens vejledning af 24. februar 2009 om Kommissionens prioritering af håndhævelsen i forbindelse med anvendelsen af EF-traktatens artikel 82 på virksomheders misbrug af dominerende stilling gennem eksklusiverende adfærd, (2009/C 45/02), punkt 16-17, ("artikel 82-meddelelsen").

transaktioner med internationale betalingskort var 0,5 mia., jf. punkt 93), og at det udelukkende var Nets, der kunne indløse Dankorttransaktioner - i modsætningen til fx Norge, hvor det nationale betalingskort, BankAxept, kunne indløses af en række forskellige indløserne.²⁷⁵ Dette medførte, at den konkurrenceudsatte del af indløsning af betalingskort i Danmark, nemlig indløsning af internationale betalingskort, var væsentligt lavere i forhold til eksempelvis Sverige, som ikke har et nationalt betalingskort.²⁷⁶ Dette understøttes af følgende citat fra styrelsens kvalitative interview med Swedbank:

*"Som følge af ovenstående forhold har det været vanskeligt for Swedbank at få fodfæste på det danske marked. Eksempelvis har Swedbank opnået en markedsandel på ca. 30 pct. i Finland i løbet af blot to år, mens det har taget ti år at opnå en markedsandel på under det halve i Danmark. Dette skyldes ifølge Swedbank hovedsagligt, at der ikke findes et nationalt betalingskort svarende til Dankortet i Finland."*²⁷⁷

653. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer samlet set, at der var barrierer forbundet med at ekspandere som følge af Dankortets position, herunder pris, regulering og andel i den relevante periode. Disse forhold peger i retning af, at Teller/Nets' konkurrenter havde svært ved at opnå større volumen på markedet.
654. Det er yderligere styrelsens vurdering, at markedet var karakteriseret ved væsentlige stordriftsfordele, hvilket i sig selv, men også forstærket af Dankortets position, udgjorde en ekspansionsbarriere. Eksempelvis var der [...] stordriftsfordele forbundet med processering af transaktionerne, der som tidligere nævnt drives af Nets, jf. afsnit 3.3.5. Her er det tidligere estimeret, at [...] af de samlede omkostninger til FAP-ydelser var faste omkostninger.²⁷⁸
655. Stordriftsfordelene indebar, at den enkelte indløseres omkostninger ved den marginale transaktion var faldende med antallet af transaktioner. Når et marked er karakteriseret ved stordriftsfordele, er store aktører bedre stillet i konkurrencen alene som følge af deres størrelse, og det kan dermed være svært for mindre aktører at vinde kunder fra de store aktører på markedet. Stordriftsfordelene i relation til indløsning blev yderligere forstærket af, at Dankortet udelukkende blev indløst af Nets. Teller/Nets havde dermed mulighed for at indløse en relativt større mængde transaktioner end de øvrige aktører, der udelukkende kunne indløse internationale betalingskort. Det var således svært for andre aktører på markedet at opnå tilstrækkelig stor volumen til at kunne tilbyde konkurrencedygtige priser på indløsning af internationale betalingskort - dvs. den del af markedet, der var konkurrenceudsat - i konkurrence med Teller/Nets.

²⁷⁵ Teller har i virksomhedens svar på styrelsens meddelelse om betænkeligheder - med henvisning til Konkurrencetilsynets sag fra 2015 (Konkurrencetilsynets afgørelse A2015-1 af 23. september 2015, *Nets Holding A/S og Kortaccept Nordic AB - konkurrenceloven § 20 jf. § 16 - underretning om henleggelse av saken*)- fremhævet, at flere aktører kan udgøre et konkurrencepres på hinanden inden for indløsning af internationale betalingskort i Norge, jf. punkt 610-611.

²⁷⁶ I 2015 blev der i Sverige gennemført over 2,8 mia. transaktioner med internationale betalingskort, mens der i Danmark blev gennemført 403 mio. transaktioner med internationale betalingskort samme år (Jf. Sveriges Riksbank: *Financial Market Statistics, August 2016*, Sveriges Riksbank http://www.scb.se/Statistik/_Publikationer/FM5001_2016M08_BR_FM5001BR1609ENG.pdf, samt Nationalbankens *Betalingsstatistik 2. halvår 2016*).

²⁷⁷ Jf. styrelsens referat fra et møde med Swedbank den 25. januar 2016 omtalt i afsnit 1.6 (bilag 1).

²⁷⁸ Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 28. maj 2014, *NETS' adfærd i forbindelse med indløsning af internationale betalingskort*, punkt 146.

656. De øvrige aktørers muligheder for at opnå tilstrækkelig stor volumen til at kunne tilbyde konkurrencedygtige priser på markedet blev yderligere begrænset af, at mange forretninger, havde præferencer for at have kontrakt med én indløser, jf. tabel 1.20 - tabel 1.21 og punkt 55-59 (bilag 1). Dette har givet Teller en væsentlig fordel i forhold til andre indløserne af internationale betalingskort, idet Teller agerede salgsagent for Dankortet. På denne måde oplevede forretningen at have alle betalingskort samlet hos én indløser, jf. punkt 558.²⁷⁹
657. De øvrige aktørers muligheder for at opnå tilstrækkelig stor volumen til at kunne tilbyde konkurrencedygtige priser på markedet blev endvidere begrænset af, at indløserne i praksis skulle betale et gebyr til Nets per transaktion for at få autoriseret og indsamlet betalingskorttransaktionerne fra indløsernes forretninger (FAP-ydelse), jf. afsnit 3.3.4. Nets varetog selv transaktionsbehandlingen (FAP) af Nets' og Tellers indløsning af henholdsvis Dankort og internationale betalingskort, hvorfor der i høj grad var tale om faste omkostninger til dette for Nets/Teller.²⁸⁰ Konkurrerende indløserne til Teller havde i praksis ikke mulighed for selv at autorisere og indsamle betalingskorttransaktionerne og derved opnå samme type af stordriftsfordele, da funktionerne i praksis var knyttet op til Nets' infrastruktur, jf. afsnit 3.3.5. Derfor købte aktørerne adgang til Nets' infrastruktur og betalte en fast pris, samt en pris per transaktion for FAP-ydelsen. Prisen for FAP-ydelsen, som indløserne skulle betale til Nets, varierede indløserne imellem, og udgjorde eksempelvis [...] kr. pr. transaktion for [...] og [...] kr. pr. transaktion for [...] i 2014, jf. punkt 125. Det forhold, at FAP udgjorde en fast omkostning for Teller/Nets og en hovedsagelig variabel omkostning for de konkurrerende indløserne, vil alt andet lige have reduceret konkurrenternes ekspansionsmuligheder i forhold til Tellers.
658. Det fremgår af ovenstående, at der særligt var to barrierer for øvrige indløseres ekspansion på markedet, nemlig Dankortet og stordriftsfordele, hvor sidstnævnte blev forstærket af Dankortets position, forretningers præference for én indløser, samt FAP-ydelsen til Nets.
659. De to anførte ekspansionsbarrierer - Dankortet og stordriftsfordele - var også gældende for MobilePay, som har været den mest anvendte mobilbetalingsløsning hidtil, idet løsningen typisk var baseret på betalingskort i den relevante periode, jf. punkt 84. Endvidere peger de faktiske forhold i retning af, at de mobile betalingsløsninger generelt havde svært ved at få et fast greb i detailhandlen, jf. bl.a. Swipps udgang af markedet i begyndelsen af 2017. Det forhold, at mobile betalingsløsninger primært var udbredt inden for P2P-betalinger i den relevante periode og i væsentlig mindre grad som betalingsløsning i fysisk handel, indikerer, at det var vanskeligt for mobile betalingsløsninger at ekspandere og dermed tilvejebringe et effektivt konkurrencepres på indløsning af Dankort og internationale betalingskort. Disse forhold om volumen og stordriftsfordele underbygger sammenfattende, at der forelå ekspansionsbarrierer i den relevante periode.
660. Det skal i den forbindelse bemærkes, at en yderligere udfordring for Teller/Nets' konkurrenter i forhold til opnå større markedsandele var, at markedet ikke har været

²⁷⁹ Dette understøttes yderligere af følgende udsagn fra Teller: "Det er også helt naturligt, at kunderne lader alle deres transaktioner indløse hos den samme indløser, og ikke gør brug af flere forskellige indløserne. En af de primære årsager hertil er, at kunderne skal bogføre og rapportere på den indløste omsætning, hvorfor kunden som hovedregel ønsker at modtage afregningen fra alle forretningssteder i samme format, fremfor selv at skulle ensarte det." (Tellers bemærkninger til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af 16. december 2015, side 5-6).

²⁸⁰ Se Konkurrencerådets afgørelse af 28. maj 2014, NETS' adfærd i forbindelse med indløsning af internationale betalingskort, boks 3.6, hvor det bl.a. fremgår, at "[d]e faste omkostninger udgør bl.a. vedligeholdelse af den generelle kortplatform, herunder vedligeholdelse af forbindelse til de forskellige terminaltyper hos forretninger og erhvervsdrivende."

kendetegnet ved en høj mobilitet blandt forretningerne. Det fremgår blandt andet af styrelsens markedsundersøgelse, at 58 pct. af de fysiske forretninger ikke har skiftet indløser inden for de sidste fem år, jf. tabel 1.31 (bilag 1). Blandt Tellers kunder i styrelsens markedsundersøgelse har 83 pct. ikke skiftet indløser inden for de sidste fem år.

661. Den lave mobilitet ser også ud til at have været udtalt blandt store kunder. Her har Nets oplyst, at Teller har mistet [...] af de [redacted] største kunder i perioden 2012-2017.²⁸¹ Det svarer til, at Teller i gennemsnit har mistet [...] kunde om året, eller knap [...] pct. ud af sine [redacted] største kunder.
662. Nets har endvidere oplyst, at Teller samlet set i 2016 havde en såkaldt churn-rate på [...] pct.²⁸², dvs. andelen af tabte kunder i forhold til samlede antal kunder, når der ses på såvel fysisk handel som internethandel. Det er dog usikkert hvor stor en andel af disse, der skyldes konkurs eller lukning af forretningen - og altså, hvor stor en del af disse kunder, som kan betegnes som tabte kunder på grund af eksternt konkurrencepres.²⁸³
663. Nets har dog yderligere oplyst, at Teller i 2017 (indtil 10. november 2017) modtog [...] henvendelser fra egne forretningskunder (typisk små eller mellemstore forretninger), som havde modtaget et tilbud fra konkurrerende indløser. Dette svarer til ca. [...] pct. af antallet af Tellers kunder (baseret på antal kunder i 2015, jf. tabel 1.39 (bilag 1)). Ud af disse [...] kunder skiftede [...] til en konkurrerende indløser.
664. Endelig har Nets oplyst, at såkaldt "churned gross MSC value", dvs. bruttoomsætning der kan henføres til churn, kunne beregnes til [...] kr. i 2014.²⁸⁴ Hvis denne andel sammenholdes med Tellers samlede omsætning i 2015, som udgjorde € [...] mio., jf. bilag 1, tabel 1.38, svarende til ca. [...] kr., udgjorde churn ca. [...] pct. (under antagelse af at omsætningen i 2014 var den samme som i 2015).
665. Samlet set er der således en række forhold, der indikerer, at Tellers tab af forretningskunder var særdeles begrænset i perioden 2012-2016. Disse forhold om kundernes skifteadfærd indikerer tillige, at der forelå ekspansionsbarrierer i den relevante periode.
666. Det skal afslutningsvis bemærkes, at Teller/Nets' vedvarende høje markedsandele i den relevante periode - og Teller/Nets' konkurrenters tilsvarende lave markedsandele - i sig selv indikerer, at der forelå ekspansionsbarrierer.²⁸⁵ Styrelsen vurderer på baggrund af ovenstående, at der forelå ekspansionsbarrierer på markedet for indløsning af betalingskort samt mobilbetalingsløsninger i den fysiske handel i Danmark i den relevante periode. De

²⁸¹ Jf. Nets, *Response to the Danish Competition and Consumer Authority's ("DCCA") request for information ("RFI")*, 24. November 2017 (bilag 13).

²⁸² Jf. Nets, *Response to the Danish Competition and Consumer Authority's ("DCCA") request for information ("RFI")*, 24. November 2017 (bilag 13).

²⁸³ Teller/Nets har oplyst tal fra en underleverandør vedrørende en tre måneders periode august-oktober 2017, der estimerer, at ca. [redacted] pct. skyldes konkurs, om end det er usikkert, hvorvidt alle konkursramte forretninger m.v. har registeret dette hos den pågældende underleverandør, jf. mail fra Nets til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen af 19. januar 2018 (bilag 12).

²⁸⁴ Jf. mail fra Nets til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen af 19. januar 2018 (bilag 12).

²⁸⁵ Jf. artikel 82-meddelelsen, punkt 17. Det forhold, at markedet var præget af ekspansionsbarrierer i den relevante periode, understøttes af, at fire indløser i styrelsens markedsundersøgelse er af den opfattelse, at der er barrierer for virksomhedens ekspansion i forhold til indløsning af internationale betalingskort i fysisk handel i Danmark, jf. tabel 1.52 (bilag 1). De øvrige fire adspurgte indløser og Teller/Nets mener derimod ikke, at der er ekspansionsbarrierer. Disse øvrige indløser har dog i praksis - med undtagelse af Teller/Nets - haft svært ved at ekspandere inden for indløsning af betalingskort i fysisk handel, hvilket ses ved, at de enten ikke er til stede som indløser i fysisk handel, eller ved at de har meget lave markedsandele.

øvrige indlødere på markedet har således kun lagt et begrænset konkurrencemæssigt pres på Teller/Nets. Dette forhold understøtter, at Teller/Nets havde en stor markedsstyrke på det relevante marked i den relevante periode.

Etableringsbarrierer

667. En virksomheds markedsstyrke er yderligere afhængig af potentielle konkurrenters tilgang til markedet. En virksomhed kan således afskrækkes fra for eksempel at forhøje priserne, hvis der er sandsynlighed for en rettidig og tilstrækkelig tilgang på markedet.²⁸⁶ Etableringsbarrierer kan, ligesom ekspansionsbarrierer, antage forskellige former. Som eksempler henvises til de nævnte eksempler under ekspansionsbarrierer, jf. punkt 650.
668. Styrelsen vurderer, at der eksisterede fire betydelige adgangsbarrierer på det relevante marked i den relevante periode:
- a) Dankort
 - b) Stordriftsfordele
 - c) Finansielle krav og regulering
 - d) Anvendelse af Nets' kortinfrastruktur
669. Styrelsen gennemgår de fire adgangsbarrierer i det følgende.
670. Det er styrelsens vurdering, at forholdene i relation til Dankortet udgjorde en adgangsbarriere på markedet. Det forhold, at betaling med Dankort udgjorde størstedelen af alle transaktioner, jf. punkt 651, og at det kun var Nets, der kunne indløse disse transaktioner, gjorde det mindre attraktivt at træde ind på markedet. Dette understøttes af styrelsens markedsundersøgelse, hvoraf det fremgår, at to af de potentielle indlødere eksplicit nævner Dankortet som en adgangsbarriere, jf. punkt 192 (bilag 1). Dette understøttes yderligere af, at alle responderende indlødere i Danmark – med undtagelse af Teller/Nets – var af den opfattelse, at Dankortet udgjorde en adgangsbarriere i relation til indløsning i fysisk handel i Danmark, jf. tabel 1.51 og punkt 145 (bilag 1).
671. En beskrivelse af Dankortet som adgangsbarriere på markedet fremgår uddybende af styrelsens kvalitative interviews med Swedbank, Valitor og Clearhaus, jf. følgende citater:

"The main barrier in order to enter the Danish market is the domestic card scheme, the Dankort. The Dankort covers a large volume in Denmark and is only acquired by one company, Nets. Due to the Dankort the volume on international payment cards is not very attractive to foreign acquirers and hence it is not attractive to make the investments to enter the Danish market." (Valitor)

"Dankortet er en stor barriere for nye aktører på markedet for indløsning af internationale betalingskort. (...) Generelt er det danske marked ikke særlig attraktivt for udenlandske indlødere. Dette skyldes primært den store dankortvolumen, hvilket gør indtjeningspotentialet for så vidt angår internationale betalingskort lavt." (Swedbank)

²⁸⁶ Jf. artikel B2-meddelelsen, punkt 16-17.

“Den største hindring for start-up på det danske marked er Dankortets position, idet der kun er en begrænset mængde for indløserne at konkurrere om (20% af samlede antal transaktioner). Det gør en etableringshindring, fordi der skal være en vis mængde af indløsning for, at det er økonomisk interessant at drive indløsning i et land pga. skalafordele (...) Der forventes næppe nye indløserne på markedet på grund af markedets reducerede størrelse som følge af Dankortets dominerende stilling.” (Clearhaus)²⁸⁷

672. Det fremgår af ovenstående citater, at Dankortet udgjorde en etableringsbarriere. Fordi Dankortet udgjorde så stor en andel af det samlede antal transaktioner, jf. punkt 651, var det mindre attraktivt at indtræde på markedet, da en stor del af markedet ikke var konkurrenceudsat. Styrelsen vurderer på baggrund af ovenstående, at Dankortet – udover at have udgjort en ekspansionsbarriere – ligeledes udgjorde en etableringsbarriere på markedet.
673. Det er således styrelsens vurdering, at Dankortets position på markedet begrænsede potentielle konkurrenters adgang til markedet.
674. Som det ligeledes fremgår af det sidste af citaterne ovenfor samt af foregående afsnit om ekspansionsbarrierer, var markedet præget af stordriftsfordele.²⁸⁸ Teller havde – som den største aktør inden for den del af markedet, som var konkurrenceudsat (indløsning af internationale betalingskort) – en konkurrencefordel som følge af disse stordriftsfordele. Stordriftsfordelene på markedet udgjorde i sig selv en barriere for indtræden på markedet, eftersom potentielle konkurrenter havde svært ved at opnå disse stordriftsfordele. Disse stordriftsfordele blev yderligere forstærket af Dankortets position på markedet, idet Dankortet udelukkende blev indløst af Nets. Teller/Nets indløste derved en markant større mængde transaktioner end de øvrige aktører, der udelukkende indløste Internationale betalingskort, og havde af den grund større potentiale for stordriftsfordele.
675. Det forhold, at indløseren Clearhaus, som kun tilbød indløsning i internethandel i Danmark, [...] ²⁸⁹, understøtter ligeledes, at der var betydelige etableringsbarrierer på markedet.
676. Det er yderligere styrelsens vurdering, at finansielle krav og regulering udgjorde en etableringsbarriere for at tilbyde indløsning i fysisk handel i Danmark. Som det fremgår af afsnit 3.3.6 er området tungt reguleret. Betalingstjenesteloven indebærer således en række kapitalkrav og sikkerhedsmæssige krav til aktører, som vil udbyde betalingstjenester. Det er yderligere et krav for nye indløserne, at de skal have en tilladelse til at drive indløsningsvirksomhed fra Finanstilsynet, jf. afsnit 3.3.6. At disse opstartsomkostninger og krav, til en vis grad, udgjorde en etableringsbarriere på markedet understøttes af følgende citat fra styrelsens kvalitative interview med Clearhaus:

“Clearhaus indløste deres første transaktion i oktober 2014. Forud for dette var der gået tre år med opnåelse af tilladelse, udvikling mv (...) Det er en tung proces at etablere sig som indløser i Danmark på grund af finansielle sikkerhedskrav,

²⁸⁷ Jf. styrelsens referater fra et møde med Swedbank den 25. januar 2016, et møde med Valltor den 28. januar 2016 og et møde med Clearhaus den 5. februar 2016 omtalt i afsnit 1.6 (bilag 1).

²⁸⁸ Dette fremgår også af Nationalbankens rapport ‘Faste og variable omkostninger ved betalinger i Danmark’ af 14. juni 2012, jf. punkt 122.

²⁸⁹ Jf. styrelsens referat fra et møde med Clearhaus den 5. februar 2016 omtalt i afsnit 1.6 (bilag 1).

kapitalkrav, IT-krav mv. Clearhaus estimerer, at det koster minimum 30 mio. kr. at etablere sig som nyopstartet indløser.” (Clearhaus)²⁹⁰

677. Styrelsens markedsundersøgelse underbygger det forhold, at det var en tung proces at etablere sig på markedet. Det fremgår således af markedsundersøgelsen, at ud af de syv indløserne, der har besvaret spørgsmålet, har fire indløserne identificeret én eller flere regulatoriske barrierer for at tilbyde indløsning i fysisk handel i Danmark, jf. tabel 1.49 og punkt 136-137 (bilag 1).
678. En fjerde adgangsbarriere på markedet er, efter styrelsens vurdering, at indløserne i praksis var nødsaget til at anvende Nets' kortinfrastruktur. Indløserne var derved nødsaget til at indgå kontrakt med Nets om at købe FAP-ydelser og dermed at betale den pris herfor, som Nets og indløseren kunne blive enige om, jf. nærmere herom i punkt 656. Dette understøttes af styrelsens markedsundersøgelse, hvor én af de to indløserne, der ikke har aktiviteter i Danmark, har angivet 'Processing' som værende en teknisk adgangsbarriere.²⁹¹ Det understøttes yderligere af følgende citater fra styrelsens interviews med Swedbank, Valitor og Clearhaus:

“Det er endvidere en begrænsning, at det er Nets' terminaler, der skal anvendes for at indløse Dankortet eller at forretningen er nødsaget til at benytte en såkaldt PSAM. Det betyder, at kunden enten skal vælge at have to terminaler (hvilket ikke er ønskeligt) eller at Swedbank (eller en anden indløser) skal anvende Nets terminaler og købe FAP gennem dem. Det betyder, at der kommer en ekstra omkostning for Swedbank, når de skal indløse i forhold til, når Nets skal indløse.” (Swedbank)

“Another factor that leads to a barrier is the PSAM technology where a new acquirer in practice is obliged to use Nets' infrastructure and thus pay a fee to Nets. In principle it is possible to develop another PSAM but in practice it is not since it is necessary that Nets corporates on this issue. The only way not to use Nets' infrastructure is to have the merchant set up two terminals. But in practice this is not something the merchant wants. Furthermore a merchant can be reluctant to change to another acquirer than Teller in fear of receiving a poorer service from Nets. The Norwegian acquiring-market has a much more open infrastructure. (...) Valitor sees the market for acquiring of payments cards as a national market due to the existence of Dankort. There is a critical mass to be successful in the market and a high setup fee to get access to the infrastructure.” (Valitor)

“I relation til indløsning i fysisk handel er Dankortet et endnu større problem end ved online-handel. Som indløser skal man betale for routing hos Nets, og ellers er man tvunget til at anvende en ny terminal. For Clearhaus vil det ikke kunne betale sig at udvikle en ny terminal, når de ikke kan indløse Dankortet. Terminaler er således en vigtig forskel på indløsning i fysisk handel og online.” (Clearhaus)²⁹²

²⁹⁰ Jf. styrelsens referat fra et møde med Clearhaus den 5. februar 2016 omtalt i afsnit 1.6 (bilag 1).

²⁹¹ Jf. tabel 1.56 og punkt 171 (bilag 1). Den anden respondent angiver ikke at vide, om der er tekniske adgangsbarrierer for at tilbyde indløsning i Danmark.

²⁹² Jf. styrelsens referater fra et møde med Swedbank den 25. januar 2016, et møde med Valitor den 28. januar 2016 og et møde med Clearhaus den 5. februar 2016 omtalt i afsnit 1.6 (bilag 1).

679. Det fremgår således af ovenstående citater, at flere indløserne på markedet anså Nets' kortinfrastruktur som værende en barriere for at tilbyde indløsning i Danmark. Det skyldtes, at indløserne skulle betale en ekstra omkostning for FAP-ydelser sammenlignet med Teller/Nets.
680. Dette understøttes yderligere af styrelsens markedsundersøgelse, hvor otte indløserne i alt har angivet 18 svar på spørgsmålet om eventuelle tekniske barrierer for indløsning i fysisk handel. Nogle respondenter har angivet den samme type barriere, hvorfor der således ikke er tale om 18 separate tekniske barrierer. Blandt disse svar er nævnt Nets' infrastruktur.²⁹³ Det er på baggrund af ovenstående styrelsens vurdering, at det forhold, at nye indløserne var nødsaget til at anvende Nets' kortinfrastruktur, udgjorde en etableringsbarriere på markedet.
681. De ovenfor anførte etableringsbarrierer – Dankortet, stordriftsfordele, finansielle krav og regulering samt infrastruktur – var ligeledes gældende for potentielle aktører, der ville udbyde mobilbetalingsløsninger baseret på en underliggende betalingskorttransaktion i Danmark.
682. Det skal i tillæg til ovenstående anførte etableringsbarrierer bemærkes, at Teller/Nets' vedvarende store markedsandele i sig selv indikerer, at der eksisterede etableringsbarrierer på markedet i den relevante periode.²⁹⁴
683. Styrelsen vurderer på baggrund af ovenstående, at der eksisterede betydelige etableringsbarrierer på markedet. Der var således en begrænset sandsynlighed for en rettidig og tilstrækkelig tilgang på markedet og dermed et begrænset konkurrencemæssigt pres på Teller/Nets fra potentielle indløserne.

Købermagt

684. En virksomheds markedsstyrke er yderligere afhængig af, i hvilket omfang virksomhedens kunder kan udøve et konkurrencemæssigt pres på virksomheden. Hvis den modstående købermagt er tilstrækkelig stor, kan den begrænse virksomhedens forsøg på for eksempel at forhøje priserne med fortjeneste eller afskrække den fra at gøre det. Det fremgår af Kommissionens meddelelse om artikel (nu) 102²⁹⁵, at en sådan modstående købermagt kan skyldes *"kundernes størrelse eller deres kommercielle betydning for den dominerende virksomhed og deres evne til hurtigt at skifte leverandør, at fremme tilgang af nye virksomheder eller at foretage vertikal integration samt at fremsætte overbevisende trusler derom."*
685. Teller har i virksomhedens svar på styrelsens meddelelse om betænkeligheder gjort gældende, at der foreligger købermagt på markedet, der kan modstå indløsernes styrke, jf. punkt 610.
686. Det er styrelsens vurdering, at der forelå en vis købermagt på markedet i relation til indløsning af internationale betalingskort, i særdeleshed blandt de store kunder på markedet. Prisen på indløsning af Dankort i den fysiske handel var derimod lovreguleret og derigennem relativt lav, jf. afsnit 3.3.6, hvorved det ikke er potentiel købermagt, som har haft betydning for prissætningen på indløsning af Dankort.

²⁹³ Jf. tabel 1.46 og punkt 124-125 (bilag 1).

²⁹⁴ Jf. artikel 82-meddelelsen, punkt 17.

²⁹⁵ Jf. artikel 82-meddelelsen, punkt 18.

687. Kunder med stor volumen på markedet betalte i udgangspunktet en individuelt forhandlet pris for indløsning af internationale betalingskort. Denne pris afspejlede i udgangspunktet den volumen, som virksomheden leverede, jf. for eksempel formuleringen i Tellers kontrakt med [redacted] i afsnit 3.4.2.1, samt styrelsens kvalitative interviews med [redacted] og [redacted] i afsnit 1.6 (bilag 1).
688. De store kunder på markedet kunne formentlig, til en vis grad, presse Teller på priserne, eftersom kunderne havde en vis kommerciel betydning for Teller og kunne skifte til alternative indløserne. Det skyldtes følgende:
- At forretningers skifteomkostninger ikke nødvendigvis var store. [redacted] har således på et møde med styrelsen udtalt, at "Ved skift af indløser vil der være relativt lave skifteomkostninger"; [redacted] har tilsvarende udtalt, at "Der burde ellers ikke være de store skifteomkostninger ved at anvende en anden indløser, da det blot handler om at 'route' transaktionerne en anden vej", mens [redacted] har udtalt at "Det er ikke nogle store skifteomkostninger ved at skifte indløser".²⁹⁶
 - At der fandtes alternative indløserne i relation til indløsning af internationale betalingskort i den fysiske handel.²⁹⁷
 - At indløsning blev betragtet som et relativt homogent produkt, jf. følgende udsagn fra [redacted] på et møde med styrelsen: "Det er endvidere nemt for en forretning at gå i udbud om indløsning af betalingskort og på den måde indhente tilbud, da indløsning kan betragtes som et 'commodity'".²⁹⁸
689. Det bemærkes, at hver af de store kunder kun havde en begrænset størrelse i forhold til den samlede efterspørgsel. Købermagt kan ikke anses for at udgøre et tilstrækkeligt effektivt pres på den dominerende virksomhed, hvis den kun sikrer, at en bestemt eller en begrænset del af kunderne beskyttes mod den dominerende virksomheds markedsstyrke.²⁹⁹
690. Det er styrelsens vurdering, at en række kunder på markedet havde en mere begrænset købermagt. Det var i særdeleshed de mindre kunder på markedet, som skulle have indløst et mindre antal transaktioner og tilhørende lavere kortomsætning, og dermed var af mindre kommerciel betydning for indløserne.
691. Der var således betydelig forskel på den pris, som større kunder betalte for indløsning af internationale betalingskort, og den pris som mindre kunder betalte. [redacted]
692. Det er styrelsens vurdering, at disse prisforskelle ikke udelukkende kan forklares med omkostningsforskelle, men også forskelle i købermagt. Af Konkurrencerådets afgørelse af 28. maj 2014, *NETS' adfærd i forbindelse med indløsning af internationale betalingskort*, tabel 3.2, fremgår det således, at Tellers estimerede dækningsbidrag på daværende tidspunkt var større for gennemsnittet af alle kunder (ca. [...] kr. pr. transaktion) end for gennemsnittet for Tellers [redacted] største kunder (ca. [...] kr. pr. transaktion).³⁰⁰ Når der ses på Tellers langsigtede

²⁹⁶ Jf. styrelsens referater fra et møde med [redacted] den 27. januar 2016, et møde med [redacted] den 3. februar 2016 og et møde med [redacted] den 5. februar 2016 omtalt i afsnit 1.6 (bilag 1).

²⁹⁷ Jf. tabel 1.25 (bilag 1).

²⁹⁸ Jf. styrelsens referat fra et møde med [redacted] den 5. februar 2016 omtalt i afsnit 1.6 (bilag 1).

²⁹⁹ Jf. artikel 82-meddelelsen, punkt 18.

³⁰⁰ Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 28. maj 2014, *NETS' adfærd i forbindelse med indløsning af internationale betalingskort*, punkt 117-118. Det fremgår af anmærkningen til den pågældende tabel, at "Estimeret

omkostninger, dvs. de såkaldte LRAIC-omkostninger (Long-Run Average Incremental Cost)³⁰¹ udgjorde disse [...] kr. for alle kunder og [...] kr. for store kunder³⁰². Omkostningsforskellene mellem store og små kunder kan således ikke begrunde prisforskellen mellem samme. Der kan derfor konstateres store forskelle i købermagt blandt forskellige kunder i den relevante periode.

693. De differentierede priser blandt kunderne på markedet understøttes yderligere af, at selv Tellers store kunder betalte forskellige priser, som ikke umiddelbart kan forklares af omkostningsforskelle, jf. priserne i de angivne kontrakter i afsnit 3.4.³⁰³ For eksempel betalte [...] en højere pris for indløsning af de forskellige kort end [...], til trods for at [...] i 2014 havde en højere kortomsætning end [...].³⁰⁴

Figur 6.3 Sammenligning af [...] og [...] priser

	[...]	[...]
	[...] pct.	[...] pct.
	[...] pct.	[...] pct.
	[...] pct.	[...] pct.

Kilde: Indhentede kontrakter fra Teller

694. Forretningernes mulighed for at skifte indløser skal yderligere ses i lyset af, at der på indløserens side både var ekspansions- og etableringsbarrierer, jf. ovenfor. Disse barrierer på markedet medvirkede til, at selvom der var alternative indløser på markedet, var disse konkurrerende indløser i begrænset grad konkurrencedygtige. Det vil sige, at selvom nogle forretninger formentligt havde en stor grad af købermagt, var denne i realiteten begrænset af disse barrierer for udbud af indløsning.
695. Det er på baggrund af ovenstående styrelsens vurdering, at der ikke var tilstrækkelig købermagt på markedet til at opveje Teller/Nets meget høje markedsandel, som blev styrket af ekspansions- og etableringsbarrierer på markedet. Eftersom højest en bestemt del af kunderne på markedet formentlig var i besiddelse af købermagt, udgjorde dette ikke et

dækningsbidrag er beregnet ved at fratække interbankgebyrer, processing-gebyrer og lignende fra indløsningsgebyret og dele med antallet af transaktioner. Herved fås Tellers dækningsbidrag som et resultat i kr. pr. transaktion. Det estimerede dækningsbidrag for standardpriser er baseret på Tellers gennemsnitlige dækningsbidrag for hele markedet. Det estimerede dækningsbidrag for store kunder er baseret på de i eksemplet angivne priser."

³⁰¹ Denne omkostningsopgørelse viser en effektiv infrastrukturejers langsigtede gennemsnitlige meromkostninger og illustrerer gennemsnittet af alle faste og variable omkostninger, en virksomhed afholder for at kunne fremstille et givent produkt.

³⁰² Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 28. maj 2014, NETS' adfærd i forbindelse med indløsning af internationale betalingskort, punkt 125.

³⁰³ Jf. yderligere Konkurrencerådets afgørelse af 28. maj 2014, NETS' adfærd i forbindelse med indløsning af internationale betalingskort, punkt 117-118.

³⁰⁴ Det fremgår af styrelsens indhentede oplysninger fra 2014, at [...] og [...] havde en kortomsætning på henholdsvis [...] DKK og [...] DKK.

tilstrækkeligt effektivt pres til at begrænse Teller/Nets uafhængige adfærd på markedet, i fraværet af et tilstrækkeligt effektivt konkurrencemæssigt pres fra aktuelle og potentielle konkurrenter på markedet.

6.3.2.2 Delkonklusion om Tellers position på det relevante marked

696. På baggrund af ovennævnte forhold er det styrelsens konklusion, at Teller/Nets med en vedvarende markedsandel på minimum 10 pct. på markedet for indløsning af betalingskort samt mobilbetalingsløsninger i den fysiske handel i Danmark, som var præget af ekspansionsbarrierer, betydelige etableringsbarrierer, samt en utilstrækkelig købermagt til at opveje Teller/Nets markedsstyrke, besad en dominerende stilling i perioden fra 2012 til udgangen af 2016.

6.3.3 Misbrug

697. Den tredje betingelse for at forbuddet i konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102 finder anvendelse, er at den dominerende stilling misbruges.
698. Misbrugsbegrebet er et objektivt begreb, som efter praksis omfatter, at en dominerende virksomhed udviser en:

*"adfærd, som efter sin art kan påvirke strukturen på et marked, hvor konkurrencen netop som følge af den pågældende virksomheds tilstedeværelse allerede er afsvækket, og som bevirker, at der lægges hindringer i vejen for at opretholde den endnu bestående konkurrence på markedet eller udviklingen af denne konkurrence som følge af, at der tages andre midler i brug end i den normale konkurrence om afsætning af varer og tjenesteydelser, der udspiller sig på grundlag af de erhvervsdrivendes ydelser."*³⁰⁵

699. En dominerende virksomhed kan forsøge at afskærme markedet for konkurrenter ved at anvende eksklusive købsforpligtelser eller eksklusivitetsrabatter, for derved at forhindre dem i at afsætte deres produkter. En eksklusiv købsforpligtelse pålægger en kunde på et bestemt marked udelukkende eller i vidt omfang at foretage sine indkøb hos den dominerende virksomhed.³⁰⁶
700. Det kan være nødvendigt for at overtale kunder til at acceptere en eksklusiv købsforpligtelse, at den dominerende virksomhed yder kunderne hel eller delvis kompensation, for eksempel en rabat, for den konkurrence, der går tabt på grund af eksklusiviteten.³⁰⁷
701. Rabatter, som ikke formelt er knyttet til en eksklusiv købsforpligtelse, men som er betinget af, at kunden realiserer visse indkøbsmål, som svarer til hele eller næsten hele kundens behov, kan efter omstændighederne have samme virkning som udtrykkelige eksklusivitetsklausuler/eksklusivitetsrabatter.³⁰⁸

³⁰⁵ Jf. EF-domstolens dom af 13. februar 1979 i sag 85/76, *Hoffmann-La Roche mod Kommissionen*, præmis 91.

³⁰⁶ Jf. Kommissionens vejledning af 24. februar 2009 om Kommissionens prioritering af håndhævelsen i forbindelse med anvendelsen af EF-traktatens artikel 82 (nu TEUF artikel 102) på virksomheders misbrug af dominerende stilling gennem ekskluderende adfærd, (2009/C 45/02), punkt 32-33, ("artikel 82-meddelelsen").

³⁰⁷ *Ibid*, punkt 34.

³⁰⁸ Jf. Domstolens dom af 13. februar 1979 i sag 85/76, *Hoffmann-La Roche mod Kommissionen*, præmis 89-90.

702. I denne sag er der tale om indløsningskontrakter med [redacted] af Tellers [redacted] største kunder om indløsning af internationale betalingskort. Kontrakterne indeholder bestemmelser, der forpligter kunderne til at aflevere alle eller størstedelen af de betalingskorttransaktioner, som er omfattet af de relevante kontrakter. Det er disse bestemmelser, som er genstand for undersøgelse i det følgende. Styrelsen har derimod ikke taget stilling til, om øvrige betingelser i Tellers top [redacted] kontrakter er i overensstemmelse med konkurrencereglerne.
703. Nedenfor foretages en analyse af de relevante bestemmelser i Tellers kontrakter med de [redacted] top [redacted] kunder. Analysen foretages med henblik på at vurdere, om de enkelte bestemmelser er bestemmelser om eksklusivitet og/eller eksklusivitetsrabatter, og om de er egnede til markedsafskærmning.
704. Dernæst skal det undersøges, om der er en objektiv, økonomisk begrundelse for eksklusivitetsbestemmelserne, som alligevel berettiger, at den dominerende virksomhed anvender disse. Det er den dominerende virksomhed – i dette tilfælde Teller/Nets – der har bevisbyrden for, at der foreligger en objektiv, økonomisk og konkret begrundelse for de mulige eksklusivitetsforpligtelser og/eller eksklusivitetsrabatter, der er genstanden for denne sag.³⁰⁹
705. Analysen indeholder følgende elementer:
- Først gennemgås relevant retspraksis for dominerende virksomheders ekskluderende adfærd i form af eksklusivaftaler og loyalitetsskabende rabatter (afsnit 6.3.3.1).
 - Herefter gennemgås Kommissionens artikel 82-meddelelse, herunder de markedsforhold, som Kommissionen finder særligt relevante for vurderingen af en given adfærd fra en dominerende virksomhed (afsnit 6.3.3.2).
 - Dernæst følger styrelsens vurdering af Tellers mulige eksklusivitetsforpligtelser og/eller eksklusivitetsrabatter fastsat i forbindelse med Tellers kontrakter med de [redacted] top [redacted] kunder, herunder om disse bestemmelser har været egnede til at virke markedsafskærmende (afsnit 6.3.3.3 – 6.3.4).
 - Endelig vurderes det, om Teller har godtgjort, at der foreligger en objektiv økonomisk begrundelse, henholdsvis om der er særlige effektivitetsgevinster forbundet med de pågældende mulige eksklusivitetsforpligtelser og/eller eksklusivitetsrabatter (afsnit 6.3.5).

6.3.3.1 Retspraksis vedrørende dominerende virksomheders eksklusivaftaler og loyalitetsskabende rabatter

706. Domstolen har flere gange slået fast, at en dominerende virksomhed, der binder kunder til sig ved hjælp af eksklusive købsforpligtelser eller rabatter betinget af, at kunderne dækker hele eller en betydelig del af deres behov udelukkende hos virksomheden, misbruger sin dominerende stilling.

³⁰⁹ Jf. EF-domstolens dom af 29. marts 2001 i sag C-163/99, *Den Portugisiske Republik*, præmis 56; Retten i Første Instans' dom af 30. september 2003 i sag T-203/01, *Michelin II*, præmis 107-109; Østre Landsrets dom af 6. december 2005 i sag B-2081-02, *Lauritz Knudsen A/S mod Konkurrencerådet*, samt Konkurrencerådets afgørelse af 21. december 2005, *TV2's priser og betingelser*, punkt 140, og Konkurrenceankenævnets kendelse af 10. maj 2010, *Post Danmark mod Konkurrencerådet*, *direct mail*.

707. I *Hoffmann-La Roche*³¹⁰, som vedrørte eksklusive købsaftaler for vitaminer, som angik hele eller en procentdel (konkret 75-80 pct.) af kundens behov eller i nogle tilfælde blot den "overvejende del" heraf, anførte Domstolen, at:

*"en virksomhed, som indtager en dominerende stilling på et marked, og som - også efter anmodning fra disse - binder købere til sig ved hjælp af en forpligtelse til eller et løfte om at dække hele eller en betydelig del af deres behov udelukkende hos virksomheden, misbruger herved sin dominerende stilling som nævnt i traktatens artikel [102], uanset om forpligtelsen står alene eller modsvares af en bonusydelse. Det samme gælder, når virksomheden, uden at binde køberne til sig ved en formel forpligtelse, enten ifølge aftaler med køberne eller ensidigt anvender et loyalitetsbonusssystem, dvs. prisnedslag, som ydes på betingelse af, at kunden - i øvrigt uanset om denne indkøber for betydelige eller for mindre beløb - udelukkende foretager alle eller en betydelig del af indkøbene til dækning af sine behov hos den markedsdominerende virksomhed."*³¹¹ (Styrelsens understregning)

708. Det fremgår heraf, at adfærden udgør et misbrug, uanset om forpligtelsen modsvares af en bonusydelse. Det fremgår endelig, at adfærden udgør et misbrug, uanset om kunderne er bundet af en formel forpligtelse, eller om rabatten ydes på betingelse af, at kunden foretager alle eller en betydelig del af indkøbene hos den dominerende virksomhed.

709. Retten har i september 2010 i *Tomra-sagen*³¹² stadfæstet Kommissionens afgørelse³¹³, hvorefter Tomra, der producerer returautomater til indsamling af brugte emballager, havde iværksat en udelukkelsesstrategi gennem eksklusivaftaler, individualiserede mængdeforpligtelser og individuelle retroaktive rabatsystemer over for supermarkedskæder m.v., der køber Tomras returautomater med henblik på opstilling i butikkerne.

710. Om loyalitetsrabatter anførte Retten, at:

*"Hvad nærmere angår en dominerende virksomheds ydelse af rabatter, fremgår det af fast praksis, at en loyalitetsrabat, der er modvolden til, at kunden forpligter sig til udelukkende eller næsten udelukkende at få forsyninger fra den markedsdominerende virksomhed, er i strid med artikel 82 EF. En sådan rabat har i kraft af de økonomiske fordele til formål at hindre, at kunden handler med konkurrerende producenter."*³¹⁴ (Styrelsens understregning)

711. Det følger således heraf, at en dominerende virksomheds rabatter, der er betinget af eksklusivitet eller af, at kunderne dækker en betydelig del af deres efterspørgsel hos den dominerende virksomhed, udgør et misbrug.

³¹⁰ EF-domstolens dom af 13. februar 1979 i sag 85/76, *Hoffmann-La Roche mod Kommissionen*

³¹¹ Ibid, præmis 89. Se også EF-domstolens dom af 3. juli 1991 i sag C-62/86, *AKZO mod Kommissionen*, præmis 149; Retten i Første Instans' dom af 1. april 1993 i sag T-65/89, *BPB Industries og British Gypsum mod Kommissionen*, præmis 71 og 120; EF-domstolens dom af 27. april 1994 i sag C-393/92, *Municipality of Almelo og andre*, præmis 44; Retten i Første Instans' dom af 8. oktober 1996 i forenede sager T-24/93, T-25/93, T-26/93 og T-28/93, *Compagnie Maritime Belge og andre mod Kommissionen*, præmis 182 og 186; Retten i Første Instans' dom af 30. september 2003 i sag T-203/01, *Michelin II*, præmis 56; Retten i Første Instans' dom af 17. december 2003 i sag T-219/99, *British Airways mod Kommissionen*, præmis 244, stadfæstet ved EF-domstolens dom af 15. marts 2007 i sag C-95/04 P, *British Airways mod Kommissionen*, præmis 62 og 65; Kommissionens beslutning af 20. marts 2001 i sag COMP/35.141, *Deutsche Post AG*, punkt 41; og Rettens dom af 9. september 2010 i sag T-155/06, *Tomra System m.fl. mod Kommissionen*, præmis 208.

³¹² Rettens dom af 9. september 2010 i sag T-155/06, *Tomra System m.fl. mod Kommissionen*.

³¹³ Kommissionens beslutning af 29. marts 2006 i sag COMP/E-1/38.113, *Prokent-Tomra*. Domstolen har stadfæstet Rettens dom den 19. april 2012 i sag C-549/10 P, *Tomra m.fl. mod Kommissionen*.

³¹⁴ Jf. Rettens dom af 9. september 2010 i sag T-155/06, *Tomra System m.fl. mod Kommissionen*, præmis 210.

712. Til spørgsmålet om, hvorvidt de pågældende mængdeforpligtelser var bindende eller ej, bemærkede Retten: "[...] at langt størstedelen af de mængdeforpligtelser, som sagsøgerne har betegnet som ikke-bindende, er aftaler, hvori de har gjort prisen og forretningsforbindelserne afhængig af kundens køb af en bestemt mængde. Disse aftaler indeholdt generelt en rabat, der var udtrykkeligt underordnet opfyldelsen af målet. Kunden var ikke retligt forpligtet til at nå målet, men skulle opfylde det for at opnå eller bevare rabatten. Sådanne aftaler foreligger i denne sag, f.eks. aftalerne indgået med [...]. Risikoen for at miste rabatten med tilbagevirkende kraft tilskynder stærkt kunden til at opfylde målet. Den omstændighed, at sagsøgerne endelig kan have undladt at anmode om tilbagebetaling af rabatten, eller at kunden kan have undladt at acceptere sagsøgernes tilbud, er ikke relevant. Det væsentlige er, hvad kunden forventede, da han afgav bestillingerne i overensstemmelse med betingelserne i det modtagne tilbud."³¹⁵ (Styrelsens understregning)
713. Det fremgår heraf at det forhold, at en sådan bestemmelse (en forpligtelse om at nå et vist mål for derved at opnå eller bevare en rabat) ikke er blevet håndhævet, ikke ændrer ved bestemmelsens evne til at begrænse konkurrencen. Det afgørende er således, hvad kunderne har kunnet forvente, da de afgav ordrer, dvs. i perioden fra aftaleindgåelsen og frem.
714. Domstolen fastlog endvidere, at:
- "Det er med rette, at Retten har fastslået i den appellerede doms præmis 289³¹⁶, at det i forbindelse med beviset for, at der foreligger misbrug af dominerende stilling i henhold til artikel 102 TEUF, er tilstrækkeligt at bevise, at en dominerende virksomheds misbrug har til formål at begrænse konkurrencen, eller at adfærden kan have denne virkning."*³¹⁷ (Styrelsens understregning)
715. Det fremgår således heraf – med henvisning til præmis 289 i Rettens afgørelse – at det er tilstrækkeligt at bevise, at en dominerende virksomheds adfærd har haft til hensigt at begrænse konkurrencen, eller at adfærden er egnet til at have denne virkning.
716. I 2015 afsagde Domstolen dom i sagen om *Direct Mail*³¹⁸. Dommen var foranlediget af præjudicielle spørgsmål fra Sø- og Handelsretten om fortolkningen af artikel 102 i relation til Post Danmarks generelle rabatter for direct mail.
717. Til spørgsmålet om, efter hvilke kriterier det skal vurderes, om et rabatsystem kan have en markedsafskærmende virkning i strid med artikel 82 (nu TEUF artikel 102), udtalte Domstolen blandt andet følgende om forskellen mellem loyalitetsrabatter og mængderabatter:
- " [...] til forskel fra mængderabatter, der udelukkende er knyttet til den gennemførte købsmængde hos den pågældende producent, og som i princippet ikke efter sin art er i strid med artikel 82 EF, udgør en loyalitetsrabat, hvorved virksomheden i kraft af økonomiens fordele søger at hindre, at kunderne foretager alle eller en betydelig del*

³¹⁵ Jf. Rettens dom af 9. september 2010 i sag T-155/06, *Tomra System m.fl. mod Kommissionen*, præmis 300.

³¹⁶ Hvoraf det fremgår, at "Det skal endvidere fastslås, at det til fastlæggelse af, om artikel 82 EF er blevet overtrådt, ikke er nødvendigt at godtgøre, at misbruget har haft en konkret virkning på de pågældende markeder. Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt at bevise, at en dominerende virksomheds misbrug har til hensigt at begrænse konkurrencen, eller med andre ord, at adfærden er egnet til at have denne virkning (*Michelin II-dommen*, præmis 239, og dommen i sagen *British Airways mod Kommissionen*, præmis 293)."

³¹⁷ Jf. Domstolens dom af 19. april 2012 i sag C-549/10 P, *Tomra m.fl. mod Kommissionen*, præmis 68.

³¹⁸ Domstolens dom af 6. oktober 2015 i sag C-23/14, *Post Danmark A/S mod Konkurrencerådet*.

af indkøbene til dækning af sine behov hos virksomhedens konkurrenter, et misbrug i denne bestemmelses forstand.”³¹⁹

718. Domstolen fandt, at Post Danmarks rabatsystem i den konkrete sag, hverken kunne karakteriseres som mængderabat eller som loyalitetsrabat.³²⁰ Vurderingen af rabatsystemet skulle derimod omfatte samtlige omstændigheder i sagen.³²¹ Endvidere skulle en sådan undersøgelse af de relevante omstændigheder tage hensyn til rækkevidden af Post Danmarks dominerende stilling og de særlige konkurrencebetingelser på det omhandlede marked.³²²
719. Om nødvendigheden af at gennemføre en “as efficient competitor test” (AEC-test) som bevis for, at der foreligger et misbrug af dominerende stilling i forbindelse med et rabatsystem, udtalte Domstolen desuden, at:³²³
720. “[...] der ikke af artikel 82 EF eller af Domstolens praksis kan udledes en retlig forpligtelse til altid at støtte sig på as efficient competitor-test ved konstateringen af, om en dominerende virksomheds rabatsystem udgør misbrug.

Denne konklusion skal imidlertid ikke føre til, at det af princip udelukkes, at as efficient competitor-testen kan anvendes i sager om rabatsystemer med henblik på at undersøge foreneligheden med artikel 82 EF. [...]

På et marked som det i hovedsagen omhandlede, som er kendetegnet ved høje adgangsbarrierer, vil tilstedeværelsen af en mindre effektiv konkurrent desuden kunne medvirke til at intensivere konkurrencepresset på markedet og herved udøve pres på den dominerende virksomhed.

As efficient competitor-testen skal således betragtes som et instrument blandt andre med henblik på at vurdere, om der foreligger et misbrug af dominerende stilling i forbindelse med et rabatsystem.”

721. Det fremgår heraf, at Domstolen vurderede, at AEC-testen ikke ville være relevant at anvende i den konkrete sag, hvor markedsstrukturen gjorde det praktisk umuligt at have en konkurrent, der var lige så effektiv som Post Danmark. Domstolen tillagde det således betydning, at Post Danmark havde en meget høj markedsandel og strukturelle fordele, herunder navnlig i form af en lovbestemt eneret.³²⁴ Endelig udtalte Domstolen, at tilstedeværelsen af en mindre effektiv konkurrent på det konkrete marked, som var kendetegnet ved høje adgangsbarrierer, ville kunne medvirke til at intensivere konkurrencepresset på markedet, og derved på den dominerende virksomhed.³²⁵
722. I forhold til spørgsmålet om mærkbarhed slog Domstolen desuden fast, at artikel 102 skal fortolkes således, at:

“[...] fastsættelsen af en (de minimis) mærkbarhedstærskel med henblik på at fastslå et misbrug af dominerende stilling således ikke er begrundet. Denne konkurrencebegrænsende adfærd er

³¹⁹ Ibid, præmis 27.

³²⁰ Ibid, præmis 28.

³²¹ Ibid, præmis 29.

³²² Ibid, præmis 30.

³²³ Ibid, præmis 57-61.

³²⁴ Jf. Domstolens dom af 6. oktober 2015 i sag C-23/14, *Post Danmark A/S mod Konkurrencerådet*, præmis 59-61.

³²⁵ Ibid, præmis 60.

således efter sin art i sig selv egnet til at medføre ikke-ubetydelige begrænsninger eller endog udelukkelser af konkurrencen på det marked, hvorpå den dominerende virksomhed opererer.

Det følger af ovenstående betragtninger, at artikel 82 EF skal fortolkes således, at den konkurrencebegrænsende virkning af et rabatsystem, der anvendes af en dominerende virksomhed, såsom det i hovedsagen omhandlede system, skal være sandsynlig, uden at det er nødvendigt at godtgøre, at den er alvorlig eller mærkbar, for at henhøre under denne bestemmelses anvendelsesområde.”³²⁶

723. Der gælder med andre ord ikke en (de minimis) mærkbarhedstærskel med henblik på at fastslå et misbrug af en dominerende stilling.
724. Anvender en dominerende virksomhed urimeligt lange bindingsperioder samtidig med bestemmelser om eksklusivitet/eksklusivitetsrabatter, vil det alt andet lige forstærke graden af afskærmning af markedet for aktuelle og potentielle konkurrenter. Praksis viser, at bindingsperioder længere end et år sjældent accepteres af konkurrencemyndighederne, jf. blandt andet nedenstående praksis.
725. Sagen om *Soda-ash - ICI*³²⁷ omhandlede eksklusive leveringsaftaler indgået med et opsigelsesvarsel på tre til seks måneder efter det første år. Kommissionen accepterede alene disse aftaler på betingelse af, at bestemmelsen om, at kunden skulle dække sit samlede behov ved køb hos ICI – selv i kortere perioder – blev fjernet. Kommissionen accepterede således ændringer, som betød, at aftalerne ikke længere indeholdt eksklusivbestemmelser, men i stedet angik bestemte mængder og havde en varighed på ikke over to år. Kommissionen understregede i den forbindelse, at formålet hermed var at imødekomme glasproducenters behov for at sikre varige leverancer og samtidig gøre det muligt for andre sodaproducenter at komme med konkurrerende tilbud.
726. I sagen om *Falck Securitas' opsigelsesvilkår*³²⁸ var der tale om kontrakter for visse typer af vagtservice med erhvervskunder, som havde et vilkår om uopsigelighed i den første kontraktperiode (typisk seks eller 12 måneder) plus løbende måned, hvorefter kontrakten kunne opsiges med tre måneders varsel til udløbet af en abonnementsperiode. Konkurrencestyrelsen fandt, at opsigelsesvarslet var unødvendigt langt og kunne medføre en fastlåsning af markedet.³²⁹
727. Ligeledes fandt Konkurrencestyrelsen i sin afgørelse af 25. februar 2004³³⁰, at Dansk Brand- og sikringsteknisk Institut (DBI) kunder i realiteten var underlagt 2,5 års uopsigelighed, og at en så lang uopsigelighedsperiode medvirkede til at fastlåse markedet.

³²⁶ Ibid, præmis 73-74.

³²⁷ Kommissionens beslutning af 13. december 2000 i sag COMP/33.133-D, *Soda-ash - ICI*. Begge Soda-beslutninger blev oprindeligt vedtaget af Kommissionen den 19. december 1990. Disse beslutninger blev imidlertid på grund af formelle mangler annulleret af Retten ved domme af 29. juni 1995 i sag T-32/91 og T-37/91. Rettens domme blev stadfæstet af Domstolen ved domme af 6. april 2000 i sag C-286/95 P og de forenede sager C-287/95 P og C-288/95 P. Herefter vedtog Kommissionen beslutningerne på ny, idet disse i det væsentligste forblev uændrede rent substansmæssigt, jf. beretning fra Kommissionen - *XXX Beretning om Konkurrencepolitikken (2000)*, punkt 101-103.

³²⁸ Konkurrencerådets afgørelse af 29. oktober 2003, *Godkendelse af Falck Securitas opsigelsesvilkår*.

³²⁹ Se i samme retning Konkurrencerådets afgørelse af 27. juni 2012, *Ritzaus bureaus levering af nyhedstjeneste*, bl.a. punkt 305-306.

³³⁰ Konkurrencestyrelsens afgørelse af 25. februar 2004, *Dansk Brand- og sikringsteknisk Institut misbruger ikke sin dominerende stilling*.

728. Retten har i sagen om *Van den Bergh Foods*³³¹ præciseret, at der ved vurderingen af eksklusive købsforpligtelser skal tages hensyn til deres *reelle* varighed. Dette skyldes, at en mulighed for at opsige aftalerne med kort varsel eller endog uden varsel, ikke hindrer den effektive gennemførelse af aftalerne, så længe der ikke gøres brug af denne mulighed i praksis.
729. Praksis giver således heller ikke grundlag for at konstatere, at kort varighed eller ret til opsigelse i sig selv er tilstrækkeligt for at fastslå, at bestemmelser om eksklusivitet/eksklusivitetsrabatter ikke har en udelukkelsesvirkning og derfor ikke udgør et misbrug.
730. I sagen om *Magasinpost*³³² fandt Konkurrencerådet, at Post Danmarks rabatter til tre magasinpostkunder i 2007-2009 havde en loyalitetsskabende effekt, der gjorde rabatterne egnede til at afskærme markedet og dermed egnede til at begrænse den effektive konkurrence i strid med konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102.
731. I sagen havde Post Danmark i den pågældende periode givet de tre storkunder individuelle målrabatter på op til 38 pct. i forhold til Post Danmarks generelle listepreiser for magasinpost. Rabatterne blev ydet ud fra nærmere fastsatte mængdeforudsætninger om, hvor stor en andel af kundens totalmængde Post Danmark skulle distribuere. Mængdeforudsætningerne udgjorde hele eller en betydelig del af kundernes samlede faktiske magasinpostmængde. De individuelle målrabatter var således *de facto* betingede af, at kunderne dækkede hele eller en betydelig del³³³ af deres efterspørgsel hos Post Danmark, som i den omhandlede periode var en uomgængelig handelspartner med en dominerende stilling på det relevante marked. Et fald i den forventede mængde, som ikke skyldtes almindelig afgang af abonnenter, betød, at Post Danmark opsagde aftalen, hvormed den aftalte rabat bortfaldt, indtil en ny rabat eventuelt var forhandlet på plads.
732. Konkurrencerådet lagde i sin vurdering særligt vægt på, at Post Danmark med den anvendte rabatordning sikrede sig, at de tre kunder fik dækket hele eller en betydelig del af deres distributionsbehov hos Post Danmark, og at kundernes usikkerhed med hensyn til, hvilke vilkår der ville gælde, hvis de fastsatte købsmål ikke blev opnået, bidrog til, at kunderne afstod fra at flytte dele af deres indkøb til konkurrenterne.
733. I september 2017 afsagde Domstolen sin dom i sagen om *Intel*.³³⁴ Sagen vedrørte rabatter, som Intel havde ydet til fire store computerproducenter samt Europas største computerforhandler på betingelse af, at kunderne lagde alle eller dog størstedelen (henholdsvis 95 pct. og 80 pct.) af deres ordrer på såkaldte x86 CPU'er hos Intel.³³⁵ I den indklagede afgørelse havde Kommissionen vurderet, at rabatterne til Dell, HP, Lenovo og NEC *de facto* var knyttet til en eksklusivforpligtelse. Kommissionen fandt, at der for alle de nævnte kunders vedkommende var tale om eksklusivitetsrabatter.

³³¹ Jf. Retten i Første Instans' dom af 23. oktober 2003 i sag T-65/98, *Van den Bergh Foods mod Kommissionen*, præmis 105. Rettens dom blev stadfæstet ved EF-Domstolens dom af 28. september 2006 i sag C-552/03 P, der i præmis 55 bekræfter rigtigheden af den pågældende udtalelse.

³³² Konkurrencerådets afgørelse af 31. maj 2017, *Post Danmarks individuelle rabatter til magasinpostkunder i perioden 2007-2009*.

³³³ *Ibid.*, punkt 334-335.

³³⁴ Domstolens dom af 6. september 2017 i sag C-413/14 P, *Intel mod Kommissionen*.

³³⁵ Dette faktum var omtvistet i sagen, idet rabatterne ikke indeholdt formelle eksklusivitetsforpligtelser. Retten fandt dog med henvisning til Domstolens afgørelse i *Hoffmann-La Roche*, præmis 89, at "[...] it is sufficient that the undertaking in a dominant position indicates in a credible manner to its customer that the grant of a financial advantage depends on exclusive or quasi-exclusive supply", jf. præmis 106.

734. Domstolen henviser i sin dom til *Hoffmann-La Roche* og slår fast, at det som udgangspunkt er et misbrug i strid med TEUF artikel 102, når en dominerende virksomhed – også efter anmodning fra købere – binder disse købere til sig ved hjælp af en forpligtelse til eller et løfte om at dække hele eller en betydelig del af deres behov udelukkende hos den dominerende virksomhed. Dette gælder også uanset om forpligtelsen står alene eller modsvares af en ydelse i form af en rabat.³³⁶
735. Domstolen præciserer herefter dette udgangspunkt, og anfører, at i det tilfælde, hvor en dominerende virksomhed fremlægger beviser til støtte for, at dens adfærd ikke var "egnet til at begrænse konkurrencen og navnlig have de foreholdte udelukkelsesvirkninger", skal følgende forhold undersøges:
- betydningen af virksomhedens dominerende stilling på det relevante marked
 - den omtvistede praksis' markedsdækning
 - betingelserne og reglerne for tildeling af de pågældende rabatter
 - rabatternes varighed og størrelse
 - eksistensen af en eventuel strategi, der har til formål at udelukke konkurrenter, der er mindst ligeså effektive.³³⁷
736. Ved vurderingen af, om en adfærd, som den i nærværende sag omhandlede, udgør et misbrug, er det således ifølge retspraksis nødvendigt at samtlige omstændigheder tages i betragtning, herunder navnlig de kriterier og regler, hvorefter rabatterne bliver ydet, samt eventuelle karakteristika ved det marked, hvor den dominerende virksomhed opererer³³⁸, jf. også Kommissionens artikel 82-meddelelse, der er refereret nedenfor i afsnit 6.3.3.2.
737. Hvis en dominerende virksomhed herefter i tilstrækkeligt omfang fremlægger beviser til støtte for, at den pågældende adfærd konkret ikke var egnet til at begrænse konkurrencen, skal de i punkt 735 nævnte kriterier yderligere inddrages i vurderingen.³³⁹
738. Det fremgår endvidere af Domstolens dom, at en undersøgelse af adfærdens evne til at udelukke konkurrenter (udelukkelsesevnen) også er relevant for vurderingen af spørgsmålet om, hvorvidt et rabatsystem kan være objektivt begrundet.^{340,341}

³³⁶ Jf. Domstolens dom af 6. september 2017 i sag C-413/14 P, *Intel mod Kommissionen*, præmis 137.

³³⁷ *Ibid*, præmis 139.

³³⁸ Jf. EF-domstolens dom af 13. februar 1979 i sag 85/76, *Hoffmann-La Roche mod Kommissionen*, præmis 90; EF-domstolens dom af 9. november 1983 i sag 322/81, *Michelin I*, præmis 73; Retten i Første Instans' dom af 30. september 2003 i sag T-203/01, *Michelin II*, præmis 60, samt Domstolens dom af 19. april 2012 i sag C-549/10 P, *Tomra m.fl. mod Kommissionen*, præmis 71.

³³⁹ Jf. også Generaladvokat M. Wathelets udtalelser om Domstolens dom i *Intel* i sit forslag til afgørelse af 21. februar 2018 i sag C-123/16 P, *Orange Polska mod Kommissionen*, præmis 73-75.

³⁴⁰ Jf. Domstolens dom af 6. september 2017 i sag C-413/14 P, *Intel mod Kommissionen*, præmis 140.

³⁴¹ Det skal i den forbindelse bemærkes, at ordlyden af præmis 140 i den danske udgave af afgørelsen har en anden ordlyd end fx. den franske og engelske udgave: "[...] En sådan afvejning af den omtvistede praksis' gunstige og ugunstige virkninger for konkurrencen kan kun foretages i Kommissionens afgørelse, efter at der er foretaget en undersøgelse af udelukkelsesevnen hos konkurrenter, der er mindst ligeså effektive, hvilket er knyttet til den pågældende praksis." (styrelsens understregning). Den franske udgave lyder således: "Une telle mise en balance des effets, favorables et défavorables pour la concurrence, de la pratique contestée ne peut être opérée dans la décision de la Commission qu'à la suite d'une analyse de la capacité d'éviction de concurrents au moins aussi efficaces, inhérente à la pratique en cause.". Den engelske udgave lægger sig op ad den franske udgave og lyder således: "That balancing of the favourable and unfavourable effects of the practice in question on competition can be carried out in the Commission's decision only after an analysis of the intrinsic capacity of that practice to foreclose competitors which are at least as efficient as the dominant undertaking.". Det er således adfærdens egnethed til at udelukke konkurrenter, som er relevant for

6.3.3.2 Kommissionens meddelelse om artikel 82

739. Kommissionen offentliggjorde den 24. februar 2009 en såkaldt artikel 82-meddelelse, der fastsætter Kommissionens prioriteringer, når den skal behandle sager om misbrug af dominerende stilling efter traktatens artikel 82 (nu TEUF artikel 102).³⁴² I meddelelsen redegøres der for de forhold, som Kommissionen lægger vægt på, når den skal prioritere en sag vedrørende ekskluderende misbrug. Selvom Kommissionen, på baggrund af meddelelsen, vælger ikke at gribe ind over for en given adfærd, kan det ikke udelukkes, at der er tale om en overtrædelse af TEUF artikel 102.
740. Formålet med artikel 82-meddelelsen er dog ikke at fastlægge gældende ret eller at foregribe den fortolkning af artikel 102, som EU-Domstolen eller Retten måtte anlægge.³⁴³ Kommissionens meddelelse er heller ikke bindende for nationale konkurrencemyndigheder eller retsinstanser.³⁴⁴
741. Dette forhold blev understreget af Domstolen i sagen om *Direct Mail*:
- "[...] skal det indledningsvis bemærkes, at dette dokument alene definerer Kommissionens holdning vedrørende valget af de sager, den påtænker først og fremmest at forfølge, og Kommissionens forvaltningspraksis ikke er bindende for de nationale konkurrencemyndigheder og retter."³⁴⁵*
742. Kommissionens håndhævelse i forbindelse med ekskluderende adfærd skal sikre, at en dominerende virksomhed ikke skader den effektive konkurrence ved at afskærme markedet for dens konkurrenter på en konkurrenceskadelig måde.³⁴⁶ Kommissionen opererer således med udtrykket "konkurrenceskadelig afskærmning", hvorved faktiske eller potentielle konkurrenter helt eller delvist hindres adgang til leverancer eller markeder som følge af den dominerende virksomheds adfærd.³⁴⁷
743. I artikel 82-meddelelsen oplistes de markedsforhold, som ifølge Kommissionen er særligt relevante, når det skal vurderes, om en given adfærd fra en dominerende virksomhed vil kunne føre til en afskærmning af markedet.³⁴⁸ Det er samtidig ikke et krav, at alle markedsforhold er opfyldt, for at adfærden kan begrænse konkurrencen.
744. Ifølge meddelelsen skal der på baggrund af en grundlæggende analyse af de oplyste forhold foretages en foreløbig vurdering af, om adfærden vil kunne begrænse konkurrencen. Hvis dette er tilfældet, foretages der herefter en mere detaljeret analyse af, om adfærden konkret er egnet til at virke markedsafskærmende.

vurderingen af spørgsmålet om, hvorvidt et rabatsystem, der i princippet er omfattet af forbuddet efter TEUF artikel 102, kan være objektivt begrundet.

³⁴² Kommissionens vejledning af 24. februar 2009 om Kommissionens prioritering af håndhævelsen i forbindelse med anvendelsen af EF-traktatens artikel 82 (nu TEUF artikel 102) på virksomheders misbrug af dominerende stilling gennem ekskluderende adfærd, (2009/C 45/02), ("artikel 82-meddelelsen").

³⁴³ Jf. artikel 82-meddelelsen, punkt 3.

³⁴⁴ Kommissionens artikel 82-meddelelse er ikke bindende for de nationale konkurrence-myndigheder og domstole. I den udstrækning de afgørelser, Kommissionen træffer på baggrund af papiret, bliver stadfæstet af Retten og af EU-Domstolen, vil denne praksis være bindende. Artikel 82-meddelelsen følger endvidere i høj grad eksisterende retspraksis.

³⁴⁵ Jf. Domstolens dom af 6. oktober 2015 i sag C-23/14, *Post Danmark A/S mod Konkurrencerådet*, præmis 52.

³⁴⁶ Jf. artikel 82-meddelelsen, punkt 19.

³⁴⁷ *Ibid.*

³⁴⁸ *Ibid.*, punkt 20.

745. Kommissionen vil i sin grundlæggende analyse, i vurderingen af en adfærds konkurrenceskadelige markedsafskærmning, lægge vægt på følgende generelle faktorer:³⁴⁹

"den dominerende virksomheds stilling: Generelt forholder det sig således, at jo stærkere den dominerende virksomhed er, desto større er sandsynligheden for, at den adfærd, der udøves for at beskytte denne stilling, fører til konkurrenceskadelig afskærmning."

"forholdene på det relevante marked: Dette omfatter adgangs- og ekspansionsbetingelser, såsom stordriftsfordele og/eller synergieffekter³⁵⁰ og netværksvirkninger. Stordriftsfordele indebærer, at det er mindre sandsynligt, at konkurrenter vil komme ind på markedet eller blive på markedet, hvis den dominerende virksomhed afskærmer en væsentlig del af det relevante marked [...]"

"den stilling, den dominerende virksomheds konkurrenter indtager: Dette omfatter konkurrenternes betydning for opretholdelsen af en effektiv konkurrence. En bestemt konkurrent kan spille en væsentlig konkurrencemæssig rolle, selv om den i forhold til andre konkurrenter har en beskeden markedsandel. Det kan for eksempel være den dominerende virksomheds nærmeste konkurrent, en særlig innovativ konkurrent, eller en konkurrent, der har ry for systematisk at sætte priserne ned. Hvor det er hensigtsmæssigt, kan Kommissionen også i sin vurdering tage hensyn til, om der på grundlag af de foreliggende oplysninger findes realistiske, effektive og hurtige strategier, som konkurrenterne vil kunne benytte."

"kundernes eller inputleverandørernes stilling: Dette kan omfatte undersøgelsen af, om den pågældende adfærd er selektiv. Den dominerende virksomhed anvender måske sin praksis udelukkende over for valgte kunder eller leverandører af input, der kan være af særlig betydning for konkurrenternes markedsadgang eller ekspansion, hvilket øger sandsynligheden for konkurrenceskadelig afskærmning [...]"

"omfanget af det påståede misbrug af en dominerende stilling: Generelt gælder det, at jo større andel af den samlede afsætning på det relevante marked, der påvirkes af den pågældende virksomheds adfærd, desto længere vil denne adfærd vare, og jo mere regelmæssigt virksomheden har udøvet den pågældende adfærd, desto større er den sandsynlige afskærmende virkning."

"mulige beviser på, at der faktisk foreligger afskærmning: Hvis den pågældende adfærd har været anvendt tilstrækkelig længe, kan den dominerende virksomheds og konkurrenternes resultater på markedet være direkte bevis på en konkurrenceskadelig afskærmning. Den dominerende virksomheds markedsandel kan være forøget eller et tab af markedsandel kan være dæmpet som følge af forhold, der skyldes et påstået misbrug af en dominerende stilling. Tilsvarende kan faktiske konkurrenter være blevet marginaliserede eller tvunget ud af markedet, eller potentielle konkurrenter kan have gjort mislykket forsøg på at komme ind på markedet."

"direkte bevis på en ekskluderende strategi: Det omfatter interne dokumenter, som indeholder direkte beviser på en strategi, der tager sigte på at udelukke konkurrenter, såsom en udførlig plan om at udøve en bestemt adfærd for at udelukke en konkurrent, at forhindre virksomheder i

³⁴⁹ Ibid.

³⁵⁰ Synergieffekter forstås som flerproduktionsfordele, der er defineret som det økonomiske begreb "economies of scope". Det vil sige det forhold, at en dominerende virksomhed producerer en lang række relaterede tjenester, der er baseret på virksomhedens investering i dens primære tjeneste. Herved bliver de marginale omkostninger for hver enkelt tjeneste væsentligt mindre, end hvis virksomheden blot producerede én tjeneste.

at få adgang til markedet eller forhindre, at der opstår et nyt marked, eller beviser på konkrete trusler om ekskluderende adfærd. Sådanne direkte beviser kan være nyttige i forbindelse med fortolkningen af den dominerende virksomheds adfærd.”

746. Ud over de faktorer, som er nævnt ovenfor, fremgår det af Kommissionens artikel 82-meddelelse, at sandsynligheden for, at eksklusivaftaler kan føre til konkurrenceskadelig markedsafskærmning, er større:
- når konkurrenterne ikke kan konkurrere på lige vilkår om de enkelte kunders samlede efterspørgsel, fordi den dominerende virksomhed er en uundgåelig handelspartner, i hvert fald for en del af efterspørgslen på markedet
 - når eksklusivforpligtelserne er af en sådan varighed, at kunderne har vanskeligt ved at skifte leverandør.³⁵¹

747. Det fremgår endvidere af Kommissionens artikel 82-meddelelse, at sandsynligheden for, at rabatter kan føre til konkurrenceskadelig markedsafskærmning, er større:
- når konkurrenterne ikke kan konkurrere på lige vilkår om en enkelt kundes samlede efterspørgsel
 - når rabatterne er retroaktive
 - jo højere rabatsatserne og tærsklerne for at opnå rabatterne er
 - når rabatordningen anvendes med en individuel tærskel.³⁵²

AEC test

748. Det fremgår også af artikel 82-meddelelsen, at Kommissionen som hovedregel kun vil gribe ind over for adfærd, hvis adfærden vil kunne skade konkurrencen for virksomheder, der er lige så effektive som den dominerende virksomhed.³⁵³
749. Ud fra blandt andet en pristest vil Kommissionen vurdere, om den dominerende virksomheds adfærd afskærmer markedet for en konkurrent, der er ligeså effektiv som den dominerende virksomhed. Kommissionen anfører dog samtidigt:

“[...] at en mindre effektiv konkurrent i visse tilfælde også kan udøve et pres, som bør tages i betragtning ved vurderingen af, om en bestemt prisbaseret adfærd medfører konkurrenceskadelig afskærmning. Kommissionen vil undersøge dette pres ud fra et dynamisk synspunkt, da en sådan konkurrent – i en situation, hvor den dominerende virksomhed ikke misbruger sin stilling – kan få efterspørgselsrelaterede fordele, såsom netværks- og læringseffekter, som vil have en tendens til at forbedre dens effektivitet.”³⁵⁴

750. Det fremgår heraf, at også en mindre effektiv konkurrent vil kunne udøve et pres, som i et dynamisk perspektiv bør tages i betragtning ved vurderingen af, om en given prisadfærd medfører konkurrenceskadelig afskærmning.

Varighed

751. Om varigheden af eksklusivitetsforpligtelser fremgår det af artikel 82-meddelelsen:

³⁵¹ Jf. artikel 82-meddelelsen, punkt 36.

³⁵² Ibid, punkt 39-40 og 45.

³⁵³ Ibid, punkt 23-27.

³⁵⁴ Ibid, punkt 24.

"Hvis konkurrenterne kan konkurrere på lige vilkår om de enkelte kunders samlede efterspørgsel, er det generelt usandsynligt, at eksklusive købsforpligtelser vil hindre den effektive konkurrence, medmindre disse forpligtelser er af en sådan varighed, at kunderne har vanskeligt ved at skifte leverandør. Jo længere forpligtelsen gælder, desto større vil den sandsynlige afskærmning normalt være. Hvis den dominerende virksomhed er en uundgåelig handelspartner for alle eller de fleste kunder, kan selv kortvarige eksklusive købsforpligtelser medføre konkurrenceskadelig afskærmning."³⁵⁵ (Styrelsens understregning)

6.3.3.3 Tellers eksklusivitetsforpligtelser og/eller eksklusivitetsrabatter

752. I de følgende afsnit skal det undersøges, om de relevante bestemmelser i de [redacted] kontrakter med Tellers top [redacted] kunder er eksklusivitetsforpligtelser og/eller eksklusivitetsrabatter, og dermed som udgangspunkt udgør et misbrug af en dominerende stilling fra Tellers side.
753. Bestemmelsernes ordlyd i de [redacted] kontrakter er ikke enslydende, og styrelsen har derfor for overblikkets skyld inddelt kontrakterne i kategorier kaldet henholdsvis: A, B og C-kontrakter, jf. afsnit 3.4.
754. Først vurderes det for hver af de [redacted] kontrakter – inddelt i grupperne A, B, og C-kontrakter – om Tellers priser blev ydet på betingelse af, at kunderne dækkede hele eller en betydelig del af deres efterspørgsel udelukkende hos Teller. Herefter vurderes det, om der har været en objektiv økonomisk begrundelse for Tellers adfærd, og om der har været særlige effektivitetsgevinster forbundet hermed.

6.3.3.3.1 Kontrakttype A: Kontrakter, hvor prisen er betinget af, at Teller indløser alle transaktioner omfattet af kontrakten

755. [redacted] af kontrakterne falder under denne kontrakttype. Disse kontrakter er således i det væsentlige af samme karakter og indeholder lignende bestemmelser om, at samtlige transaktioner for alle de kort, der er omfattet af indløsningskontrakten med Teller, skal indløses af Teller, som betingelse for at kunden kan opnå den aftalte pris. Hvis dette ikke sker, skal kunden betale Tellers standardpriser og mister derved rabatten. Ordlyden er dog ikke ens for alle [redacted] kontrakter og fremgår enkeltvis nedenfor under afsnit 6.3.3.3.1.1-6.3.3.3.1.8.
756. Det gælder for alle [redacted] kontrakter, at disse som minimum vedrører indløsning af [redacted]
[redacted] jf. afsnit 3.3.2.3. Det gælder endvidere for størstedelen af kontrakterne, at disse vedrører indløsning af [redacted]
[redacted]³⁵⁶
757. De respektive priser i de enkelte kontrakter for indløsning af internationale betalingskort i [redacted] procent af transaktionsbeløbet, og udgør for størstedelen af kontrakterne betydelige rabatter i forhold til Tellers listepreiser pr. 1. januar 2015, jf. tabel 3.2. Hvis der tages udgangspunkt i Tellers listepreiser pr. 1. januar 2016, er der ligeledes tale om

³⁵⁵ Ibid, punkt 36.

³⁵⁶ Kontrakten med [redacted] vedrører ikke indløsning af transaktioner med [redacted]. Kontrakten med [redacted] vedrører ikke indløsning af transaktioner med [redacted] og endelig vedrører kontrakten med [redacted] ikke indløsning af transaktioner med [redacted]. Dette har dog ikke betydning for vurderingen af eksklusivitetsrabatterne.

betydelige rabatter, jf. tabel 3.3. Rabatterne i de enkelte kontrakter er dog ikke ens og fremgår nedenfor under afsnit 6.3.3.3.1.1-6.3.3.3.1.8, jf. også tabel 3.6.³⁵⁷

758. [redacted] Bindingsperioderne for de enkelte kontrakter fremgår ligeledes nedenfor under afsnit 6.3.3.3.1.1-6.3.3.3.1.8.

6.3.3.3.1.1 Tellers kontrakt med [redacted]
759. Den relevante kontrakt³⁵⁸ mellem Teller og [redacted]
[redacted] jf. afsnit 3.4.2.1.

760. [redacted] priser for indløsning af [redacted] transaktioner udgør en rabat på op til [...] pct. i forhold til Tellers listepriser pr. 1. januar 2015, jf. tabel 3.2 og punkt 176-177.

761. [redacted] jf. afsnit 3.4.2.1.

762. Følgende fremgår af aftalens punkt 4.1 om 'payment card volume' og punkt 4.6 om 'price prerequisites':

[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]

763. Det fremgår således af ovenstående, at de i aftalen angivne priser - og dermed rabatter - er betinget af, at [redacted] afleverer alle betalingskorttransaktioner foretaget med de i kontrakten angivne betalingskort til Teller.

³⁵⁷ Tabellen viser forskellen på Tellers listepris og prisen for indløsning af [redacted] i forhold til den enkelte kundes kontrakt med Teller. Rabatten er udregnet for [redacted]

³⁵⁸ [redacted]

764. Det bemærkes, at de betalingskort, som er omfattet af kontrakten, udgjorde [redacted] [redacted] modtagelse af internationale betalingskort.³⁵⁹ Med bestemmelsen indrømmes Teller dermed eksklusivitet i relation til [redacted] samlede behov for indløsning af internationale betalingskort omfattet af kontrakten.

6.3.3.3.1.2 Tellers kontrakt med [redacted]

765. Den relevante kontrakt³⁶⁰ mellem Teller og [redacted] [redacted] [redacted] [redacted] jf. afsnit 3.4.2.2.

766. [redacted] priser for indløsning af [redacted] transaktioner udgør en rabat på [...] pct. i forhold til Tellers listepreiser pr. 1. januar 2015, jf. tabel 3.2 og punkt 185-186.

767. Endvidere fremgår følgende af aftalens punkt 4.1 om 'prices and payment card volume' og punkt 4.4 om 'price prerequisites':

[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]

768. Det fremgår således af ovenstående, at de i aftalen angivne priser - og dermed rabatter - er betinget af, at [redacted] afleverer alle transaktioner foretaget med de i kontrakten angivne betalingskort til Teller.

³⁵⁹ [redacted]

³⁶⁰ [redacted]

769. Det bemærkes, at de betalingskort, som er omfattet af kontrakten, udgjorde [redacted] [redacted] modtagelse af internationale betalingskort.³⁶¹ Med bestemmelsen indrømmes Teller dermed eksklusivitet i relation til [redacted] samlede behov for indløsning af internationale betalingskort omfattet af kontrakten.

6.3.3.3.1.3 Tellers kontrakt med [redacted]

770. Den relevante kontrakt³⁶² mellem Teller og [redacted] [redacted] jf. afsnit 3.4.2.3.

771. [redacted] priser for indløsning af [redacted] transaktioner udgør en rabat på [...] pct. i forhold til Tellers listepreiser pr. 1. januar 2015, jf. tabel 3.2 og punkt 192-193.

772. Følgende fremgår endvidere af aftalens punkt 3.2 i afsnittet om 'generelle priser':
[redacted]

773. Det følger yderligere af aftalens punkt 3.3, at:
[redacted]

774. Det fremgår således af ovenstående, at de specifikke priser - og dermed rabatter - aftalt mellem Teller og [redacted] er betinget af, at alle transaktionerne omfattet af aftalen leveres til Teller.
[redacted]

775. Det bemærkes, at de betalingskort, som er omfattet af kontrakten, udgjorde [redacted] [redacted] modtagelse af internationale betalingskort.³⁶³ Med bestemmelsen indrømmes Teller dermed eksklusivitet i relation til [redacted] samlede behov for indløsning af internationale betalingskort omfattet af kontrakten.

³⁶¹ [redacted]
³⁶² [redacted]
³⁶³ [redacted]

6.3.3.3.1.4 Tellers kontrakt med

776. Den relevante kontrakt³⁶⁴ mellem Teller og [redacted]
[redacted] jf. afsnit 3.4.2.4.

777. [redacted] priser for indløsning af [redacted] transaktioner udgør en rabat på [...] pct. i forhold til Tellers listepriser pr. 1. januar 2015, jf. tabel 3.2 og punkt 200-201.

778. Det følger yderligere af aftalens punkt 3.4 om 'forudsætninger for priser', at:

[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]

779. Det fremgår således af ovenstående, at de specifikke priser – og dermed rabatter - aftalt mellem Teller og [redacted] er betinget af, at alle transaktionerne omfattet af aftalen leveres til Teller.
[redacted]

780. Det bemærkes, at de betalingskort, som er omfattet af kontrakten, udgjorde [redacted] modtagelse af internationale betalingskort.³⁶⁵ Med bestemmelsen indrømmes Teller dermed eksklusivitet i relation til [redacted] samlede behov for indløsning af internationale betalingskort omfattet af kontrakten.

6.3.3.3.1.5 Tellers kontrakt med

781. Den relevante kontrakt³⁶⁶ mellem Teller og [redacted]
[redacted] jf. afsnit 3.4.2.5.

782. [redacted] priser for indløsning af [redacted] transaktioner udgør en rabat på op til [...] pct. i forhold til Tellers listepriser pr. 1. januar 2015, jf. tabel 3.2 og punkt 207-208.

783. Det følger yderligere af aftalens punkt 3.4 om 'forudsætninger for priser', at:

[redacted]

³⁶⁴ [redacted]

³⁶⁵ [redacted]

³⁶⁶ [redacted]

6.3.3.3.1.7 Tellers kontrakt med [REDACTED]

791. Den relevante kontrakt³⁷⁰ mellem Teller og [REDACTED]
[REDACTED] jf. afsnit 3.4.2.7.

792. Priserne i kontrakten for indløsning af [REDACTED] transaktioner udgør en rabat på [...] pct. i forhold til Tellers listepriser pr. 1. januar 2015, jf. tabel 3.2 og punkt 221-222.

793. Det følger yderligere af aftalens side 5 under overskriften 'Generelle priser', at:

[REDACTED]
[REDACTED]

794. Det fremgår således af ovenstående, at de specifikke priser – og dermed rabatter - aftalt mellem Teller og [REDACTED] er betinget af, at alle betalingskorttransaktioner omfattet af aftalen leveres til Teller. [REDACTED]

795. Det bemærkes, at de betalingskort, som er omfattet af kontrakten, udgjorde [REDACTED] modtagelse af internationale betalingskort.³⁷¹ Med bestemmelsen indrømmes Teller dermed eksklusivitet i relation til [REDACTED] samlede behov for indløsning af betalingskort omfattet af aftalen.

6.3.3.3.1.8 Tellers kontrakt med [REDACTED]

796. Den relevante kontrakt³⁷² mellem Teller og [REDACTED]
[REDACTED] jf. afsnit 3.4.2.8.

797. Priserne i kontrakten for indløsning af [REDACTED] transaktioner udgør en rabat på [...] pct. i forhold til Tellers listepriser pr. 1. januar 2015, jf. tabel 3.2 og punkt 228-229.

798. Det fremgår yderligere af aftalens punkt 4.4 om 'prisbetingelser' og punkt 6 om 'ansvar', at:

[REDACTED]

³⁷⁰ [REDACTED]
³⁷¹ [REDACTED]
³⁷² [REDACTED]

[REDACTED]

799. Det fremgår således af ovenstående, at de specifikke priser – og dermed rabatter – aftalt mellem Teller og [REDACTED] er betinget af, at alle betalingskorttransaktioner omfattet af aftalen leveres til Teller.
800. [REDACTED] modtog ikke andre betalingskort udover Dankortet og de kort, der er angivet i kontrakten med Teller.³⁷³ Med bestemmelsen indrømmes Teller dermed eksklusivitet i relation til [REDACTED] samlede behov for indløsning af betalingskort omfattet af aftalen.

6.3.3.3.2 Vurdering af hver af aftalerne omfattet af kontrakttype A

801. Det fremgår af de ovenstående kontraktbestemmelser, at kunderne generelt får priser, som ligger under Tellers listepreiser. De i aftalen angivne priser – og dermed rabatter – er dog betinget af, at kunderne afleverer alle betalingskorttransaktioner foretaget med de i kontrakten angivne betalingskort til Teller. [REDACTED]
802. Med bestemmelserne indrømmes Teller dermed eksklusivitet i relation til den del af kundernes samlede behov for indløsning af internationale betalingskort, som er omfattet af den enkelte kontrakt.
803. [REDACTED] af kontrakterne³⁷⁴ vedrører indløsning af alle de kort, Teller tilbød indløsning af i den relevante periode. Betalingskortene omfattet af eksklusivetsbestemmelserne udgjorde [REDACTED] kundernes modtagelse af internationale betalingskort. Dette skal ses i lyset af, at de [REDACTED] forretninger udover betalingskortene, der blev indløst af Teller, [REDACTED]³⁷⁵ af de respektive kunders samlede købsbeløb. Aftalerne omfatter således en eksklusivitet for hele eller i hvert fald en betydelig del af kundernes samlede efterspørgsel.
804. De [REDACTED] kontrakter³⁷⁶ vedrører indløsning af alle de kort, Teller tilbød indløsning af, med undtagelse af indløsning af henholdsvis [REDACTED]. Det varierer fra kontrakt til kontrakt, hvilke af disse kort, der ikke er omfattet af aftalen.³⁷⁷ Betalingskortene omfattet af eksklusivetsbestemmelserne udgjorde [REDACTED]

³⁷³ Det samlede købsbeløb indløst af Teller udgjorde [...] mio. kr. i 2014, jf. Charles River Associates, *Effects on Competition of the Exclusivity Provisions in certain Teller merchant agreements - Report prepared for submission to the Danish Competition and Consumer Authority, 2017*, side 17 (bilag B).

³⁷⁴ Kontrakten med [REDACTED]

³⁷⁵ Jf. fodnote 359, 361, 363, 365 og 371.

³⁷⁶ Kontrakten med [REDACTED]

³⁷⁷ Det er dog uklart, hvorvidt kontrakten med [REDACTED] også omfatter indløsning af [REDACTED]. Dette skyldes, at de pågældende korttyper ikke fremgår af listen i kontraktens punkt 3 (over hvilke kort [REDACTED] modtager), men at der i prislisen fremgår en pris på indløsning af disse to kort. Dette har imidlertid ikke betydning for vurderingen af bestemmelsen om eksklusivitet, eftersom indløsning af de pågældende kort vurderes at udgøre en marginal andel af alle internationale betalingskorttransaktioner i Danmark.

modtagelse af internationale betalingskort.³⁷⁸ af disse virksomheder modtog ikke andre internationale betalingskort end de betalingskort, der blev indløst af Teller.³⁷⁹ virksomhed modtog udover betalingskortene, der blev indløst af Teller, ³⁸⁰ af den respektive kundes samlede købsbeløb.

805. Det gælder endvidere for ³⁸⁰ at dette kort alene blev ³⁸⁰ ³⁸⁰ Disse ³⁸⁰ kontrakter omfatter således tillige en eksklusivitet for hele eller i hvert fald en betydelig del af kundernes samlede efterspørgsel.
806. Det følger af fast retspraksis, at en dominerende virksomhed, der binder kunder til sig ved hjælp af en forpligtelse til eller et løfte om at dække hele eller en betydelig del af deres behov udelukkende hos virksomheden, som udgangspunkt misbruger sin dominerende stilling i strid med konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102, jf. afsnit 6.3.3.1 ovenfor.
807. Tellers aftaler med de ³⁸⁰ pågældende kunder vedrører dækningen af hele eller en betydelig del af kundernes samlede behov for indløsning af internationale betalingskort. Rabatterne i aftalerne er betinget af, at kunderne "afleverer" alle betalingskorttransaktioner til Teller. Rabatterne i aftalerne er således betinget af, at kunderne skal dække, hvad der *de facto* svarer til hele eller en betydelig del af deres behov for indløsning af internationale betalingskort hos Teller.
808. Tellers misbrug består dermed i, at Teller har anvendt rabatter, der var egnet til at afskærme markedet – og hvorved der gøres et yderligere indgreb i konkurrencestrukturen på et marked, hvor konkurrencen allerede var svækket som følge af Teller/Nets' dominerende stilling, jf. afsnit 6.3.2. En ³⁸⁰ som den i kontrakten med ³⁸⁰ er yderligere med til at forstærke graden af afskærmning, idet sådanne ordninger er egnet til at påvirke den fremtidige efterspørgsel.³⁸¹
809. Eksklusivitetsrabatterne er endvidere kombineret med bindingsperioder/uopsigelighed på ³⁸⁰ De ³⁸⁰ uopsigelighedsperioder forstærker alt andet lige graden af afskærmning af markedet for aktuelle og potentielle konkurrenter, jf. endvidere afsnit 6.3.4 nedenfor om den konkrete egnethedsvurdering.
810. Eksklusivitetsrabatterne og de ³⁸⁰ bindingsperioder på mellem ³⁸⁰ var således egnet til at fastholde Tellers stilling på det relevante marked, samt at ekskludere andre aktuelle og potentielle indløserne af betalingskort i den for sagen relevante periode. Der foreligger dermed et misbrug i strid med konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102, medmindre bestemmelserne kan begrundes objektivt, jf. afsnit 6.3.5.

6.3.3.3 Kontrakttype B: Kontrakter, hvor prisen er betinget af, at Teller indløser en vis del af transaktionerne/kortene omfattet af kontrakten

811. ³⁸⁰ af kontrakterne falder under denne kontrakttype. Disse kontrakter har bl.a. til fælles, at de omfatter bestemmelser om, at de individuelt aftalte priser er betinget af, at Teller indløser en vis, nærmere angivet del af kundens behov for indløsning af transaktioner (Tellers kontrakt

³⁷⁸ ³⁷⁹ modtager ikke Diners, jf. punkt 212 og 226.

³⁸⁰ jf. fodnote 367.

³⁸¹ Se eksempelvis Kommissionens afgørelse E/38.113, *Tomra*, præmis 288.

med [redacted] eller specifikke kort (de resterende fire kontrakter), som er omfattet af kontrakten med Teller. Ordlyden i aftalerne er dog ikke ens og fremgår enkeltvis nedenfor under afsnit 6.3.3.3.3.1-6.3.3.3.3.5.

812. Det gælder for [redacted] kontrakter, at bestemmelsen om eksklusivitet som minimum vedrører indløsning af [redacted] jf. afsnit 3.3.2.3. Det gælder endvidere for alle kontrakterne, at disse vedrører indløsning af alle de kort, Teller tilbød indløsning af i den relevante periode, dvs. [redacted]³⁸²
813. De respektive priser i de enkelte kontrakter for indløsning af internationale betalingskort i [redacted] er opgjort i procent af transaktionsbeløbet og udgør for størstedelen af kontrakterne betydelige rabatter i forhold til Tellers listepriser pr. 1. januar 2015, jf. tabel 3.2. Hvis der tages udgangspunkt i Tellers listepriser pr. 1. januar 2016, er der ligeledes tale om betydelige rabatter, jf. tabel 3.3. Rabatterne i de enkelte kontrakter er dog ikke ens og fremgår nedenfor under afsnit 6.3.3.3.3.1-6.3.3.3.3.5, jf. også tabel 3.6.
814. Kontrakterne indeholder endvidere [redacted] bindingsperioder på mellem [redacted] uden mulighed for opsigelse i denne periode. Bindingsperioderne for de enkelte kontrakter fremgår ligeledes nedenfor under afsnit 6.3.3.3.3.1-6.3.3.3.3.5.

6.3.3.3.3.1 Tellers kontrakt med [redacted]

815. Den relevante kontrakt³⁸³ mellem Teller og [redacted] jf. afsnit 3.4.3.1.
816. Priserne i kontrakten for indløsning af eksempelvis [redacted] transaktioner udgør en rabat på [...] pct. i forhold til Tellers listepriser pr. 1. januar 2015, jf. tabel 3.2 og punkt 239-240.
817. Det fremgår yderligere af aftalens punkt 3.2-3.3 i afsnittet om 'generelle priser', at:

[redacted]

[redacted]

³⁸² Dog vedrører kontrakten med [redacted] ikke indløsning af [redacted]. Dette har imidlertid ikke betydning for vurderingen af kontrakten, idet dette kort alene vurderes at udgøre en marginal andel af alle internationale betalingskorttransaktioner i Danmark. Det gælder endvidere for dette kort, at det alene blev indløst af Teller i [redacted] i den relevante periode. Det var således ikke muligt for andre indløserne at konkurrere om indløsning af [redacted] i fysisk handel i Danmark.

³⁸³ [redacted]

818. Det følger således af ovenstående, at de specifikke priser – og dermed rabatter - aftalt mellem [redacted] og Teller er betinget af, at [redacted] indløser minimum [redacted] pct. af alle transaktioner omfattet af aftalen. [redacted]

819. [redacted] modtog ikke andre betalingskort udover Dankortet og de kort, der er angivet i kontrakten med Teller.³⁸⁴ Med bestemmelsen indrømmes Teller dermed eksklusivitet i relation til en betydelig del af [redacted] behov for indløsning af transaktioner omfattet af aftalen, konkret mindst [redacted] pct. af [redacted] behov.

6.3.3.3.3.2 Tellers kontrakt med [redacted]

820. Den relevante kontrakt³⁸⁵ mellem Teller og [redacted] [redacted] jf. afsnit 3.4.3.2.

821. Priserne i kontrakten for indløsning af [redacted] transaktioner udgør en rabat på [...] pct. i forhold til Tellers listepriiser pr. 1. januar 2015, jf. tabel 3.2 og punkt 246-247.

822. Det fremgår yderligere af aftalens punkt 3.4 om 'forudsætninger for priser', at:
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]

823. Det fremgår således af ovenstående, at det er en forudsætning for de specifikke priser - og dermed rabatter - at [redacted] afleverer alle betalingskorttransaktioner fra [redacted] til Teller.

824. Forpligtelsen vedrører for [redacted] vedkommende ikke betalingskorttransaktioner fra [redacted] som Teller også indløste for [redacted] jf. kontraktens punkt 2. Forpligtelsen er dermed knyttet til [redacted] betalingskort omfattet af kontrakten.

825. Det bemærkes, at de betalingskort, der er omfattet af bestemmelsen ovenfor, udgjorde [redacted] modtagelse af internationale betalingskort.³⁸⁶ Med ovenstående

³⁸⁴ Det samlede købsbeløb indløst af Teller udgjorde [...] mio. kr. i 2014, jf. Charles River Associates, *Effects on Competition of the Exclusivity Provisions in certain Teller merchant agreements - Report prepared for submission to the Danish Competition and Consumer Authority, 2017, side 17 (bilag 8).*

³⁸⁵ [redacted]
³⁸⁶ [redacted]

bestemmelse indrømmes Teller dermed eksklusivitet i relation til en betydelig del af [redacted] behov for indløsning af internationale betalingskort.

6.3.3.3.3 Tellers kontrakt med [redacted]

826. Den relevante kontrakt³⁸⁷ mellem Teller og [redacted] jf. afsnit 3.4.3.3.

827. Priserne i kontrakten for indløsning af [redacted] transaktioner udgør en rabat på [...] pct. i forhold til Tellers listepreiser pr. 1. januar 2015, jf. tabel 3.2 og punkt 254-255.

828. Det fremgår yderligere af aftalens side 4 om 'forudsætninger for priser', at:

[redacted]

[redacted]

829. Det fremgår således af ovenstående, at det er en forudsætning for de specifikke priser - og dermed rabatter - at [redacted] afleverer alle betalingskorttransaktioner fra [redacted] til Teller.

830. Forpligtelsen vedrører for [redacted] vedkommende ikke betalingskorttransaktioner fra [redacted] som Teller også indløste for [redacted] jf. kontraktens side 3. Forpligtelsen er dermed knyttet til [redacted] betalingskort omfattet af kontrakten.

831. Det bemærkes, at de betalingskort, der er omfattet af bestemmelsen ovenfor, udgjorde [redacted] modtagelse af internationale betalingskort³⁸⁸. Med bestemmelsen indrømmes Teller dermed eksklusivitet i relation til en betydelig del af [redacted] behov for indløsning af betalingskort.

6.3.3.3.4 Tellers kontrakt med [redacted]

832. Den relevante kontrakt³⁸⁹ mellem Teller og [redacted] jf. afsnit 3.4.3.4.

³⁸⁷ [redacted]

³⁸⁸ [redacted]

³⁸⁹ [redacted]

833. Priserne i kontrakten for indløsning af [redacted] transaktioner udgør en rabat på [...] pct. i forhold til Tellers listepreiser pr. 1. januar 2015, jf. tabel 3.2 og punkt 263-264.

834. Det fremgår yderligere af aftalens side 5-6 under afsnittet 'forudsætninger for priser', at:

[redacted]

• [redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

835. Det fremgår således af ovenstående, at det er en forudsætning for de specifikke priser - og dermed rabatter - at [redacted] afleverer alle betalingskorttransaktioner fra [redacted] til Teller.

836. Forpligtelsen vedrører for [redacted] vedkommende ikke [redacted] som Teller også indløste for [redacted] jf. kontraktens side 3. Forpligtelsen er dermed knyttet til [redacted] betalingskort omfattet af kontrakten.

837. Det bemærkes, at de betalingskort, der er omfattet af ovenstående bestemmelse, udgjorde [redacted] modtagelse af internationale betalingskort.³⁹⁰ Med bestemmelsen indrømmes Teller dermed eksklusivitet i relation til en betydelig del af [redacted] behov for indløsning af betalingskort.

6.3.3.3.5 Tellers kontrakt med [redacted]

838. Den relevante kontrakt³⁹¹ mellem Teller og [redacted] jf. afsnit 3.4.3.5.

839. Priserne i kontrakten for indløsning af [redacted] transaktioner udgør en rabat på [...] pct. i forhold til Tellers listepreiser pr. 1. januar 2015, jf. tabel 3.2 og punkt 272-273.

840. Det fremgår yderligere af aftalens punkt 3.4 om 'forudsætninger for priser', at:

[redacted]

³⁹⁰ [redacted]

³⁹¹ [redacted]

- [REDACTED]
- [REDACTED]
841. Det fremgår således af ovenstående, at det er en forudsætning for de specifikke priser – og dermed rabatter - at [REDACTED] afleverer alle betalingskorttransaktioner fra [REDACTED] til Teller.
842. Forpligtelsen vedrører for [REDACTED] vedkommende ikke [REDACTED] som Teller også indløste for [REDACTED] jf. kontraktens punkt 2. Forpligtelsen er dermed knyttet til [REDACTED] betalingskort, som er omfattet af kontrakten.
843. Det bemærkes, at de betalingskort, der er omfattet af ovenstående bestemmelse, udgjorde [REDACTED] modtagelse af internationale betalingskort.³⁹² Med bestemmelsen indrømmes Teller dermed eksklusivitet i relation til en betydelig del af [REDACTED] behov for indløsning af internationale betalingskort.

6.3.3.3.4 Vurdering af hver af aftalerne omfattet af kontrakttype B

844. Kontrakterne omfatter alle bestemmelser om, at priserne er betinget af, at Teller indløser en vis del af kundens behov for indløsning af *transaktioner* (Tellers kontrakt med [REDACTED] eller *specifikke kort* (de resterende fire kontrakter).
845. Det følger således af bestemmelsen i kontrakten med [REDACTED] jf. afsnit 6.3.3.3.1, at de specifikke priser – og dermed rabatter - aftalt mellem [REDACTED] og Teller er betinget af, at [REDACTED] indløser minimum [REDACTED] pct. af alle transaktioner omfattet af aftalen. Hvis [REDACTED] ikke overholder dette, kan priserne i aftalen erstattes af priserne i Tellers standard prisliste.
846. Med bestemmelsen indrømmes Teller dermed eksklusivitet i relation til en betydelig del af [REDACTED] behov for indløsning af transaktioner omfattet af aftalen, konkret mindst [REDACTED] pct. af [REDACTED] behov. Det skyldes, at [REDACTED] ikke modtog andre internationale betalingskort end de betalingskort, som blev indløst af Teller.
847. Det følger endvidere af bestemmelserne i de øvrige fire kontrakter, jf. afsnit 6.3.3.3.2-6.3.3.3.5, at det er en forudsætning for de specifikke priser - og dermed rabatter - at kunderne "afleverer" alle betalingskorttransaktioner fra de specifikt angivne betalingskort.
848. For så vidt angår kontrakterne med henholdsvis [REDACTED] vedrører forpligtelsen dog ikke betalingskorttransaktioner med [REDACTED] som Teller også indløste for [REDACTED]³⁹³ Forpligtelsen er dermed knyttet til [REDACTED] betalingskort omfattet af kontrakten. For så vidt angår kontrakterne med henholdsvis [REDACTED] vedrører forpligtelsen ikke betalingskorttransaktioner med [REDACTED] som Teller også indløste for

³⁹² [REDACTED]

³⁹³ Jf. Kontrakten med [REDACTED] punkt 2, og kontrakten med [REDACTED] side 3.

██████████³⁹⁴ Forpligtelsen for ██████████ er dermed knyttet til ██████████ betalingskort omfattet af kontrakten. Forpligtelsen for ██████████ er knyttet til ██████████ betalingskort omfattet af kontrakten.³⁹⁵

849. Styrelsen vurderer, at bestemmelserne i de ██████████ kontrakter medfører, at Teller opnår eksklusivitet i relation til en *betydelig del* af kundernes behov for indløsning af de specifikt angivne betalingskort.
850. Det skyldes, at eksklusivbestemmelserne i de ██████████ pågældende kontrakter alle som minimum omfatter indløsning af ██████████ i den relevante periode. Forpligtelsen pålagt henholdsvis ██████████ vedrører således (allerede derfor) en betydelig del af forretningens transaktioner. Hertil kommer, at de ██████████ udover betalingskortene, der blev indløst af Teller, ██████████
██████████³⁹⁶
851. Det fremgår af retspraksis, at en dominerende virksomhed, der binder kunder til sig ved hjælp af en forpligtelse til eller et løfte om at dække hele eller en betydelig del af deres behov udelukkende hos virksomheden, som udgangspunkt misbruger sin dominerende stilling i strid med konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102, jf. afsnit 6.3.3.1 ovenfor.
852. Tellers kontrakt med ██████████ vedrører dækningen af en betydelig del (konkret minimum ██████████ pct.) af ██████████ samlede behov for indløsning af transaktioner omfattet af kontrakten. Det følger således af aftalen, at ██████████ skal dække, hvad der *de facto* svarer til en betydelig del af sit behov for indløsning af internationale betalingskort hos Teller for at opnå den aftalte pris/rabat.
853. Tellers kontrakt med ██████████ vedrører tillige, at kunderne skal "aflevere" alle transaktioner fra, hvad der *de facto* svarer til en betydelig del af kundernes behov for indløsning af internationale betalingskort hos Teller for at opnå den aftalte pris/rabat. Det følger således af aftalen, at virksomhederne hver især skal dække, hvad der *de facto* svarer til en betydelig del af deres behov for indløsning af internationale betalingskort hos Teller for at opnå den aftalte pris/rabat.
854. Bestemmelserne er endvidere formuleret således, at ██████████ Dette gælder således også for ██████████ selvom der ikke i de fire kontrakter er knyttet en eksplicit eksklusivitetsforpligtelse til disse kort.
855. Tellers misbrug består dermed i, at Teller har anvendt rabatter, der var egnet til at afskærme markedet – og hvorved der gøres et yderligere indgreb i konkurrencestrukturen på et marked, hvor konkurrencen allerede var svækket som følge af Teller/Nets' dominerende stilling, jf. afsnit 6.3.2.
856. Eksklusivitetsrabatterne er endvidere kombineret med bindingsperioder/uopsigelighed på mellem ██████████ Sådanne bindingsperioder forstærker alt andet lige graden af

³⁹⁴ Jf. Kontrakten med ██████████ side 3, og kontrakten med ██████████ punkt 2.

³⁹⁵ Dette skyldes, at ██████████ ikke er omfattet af indløsningskontrakten med Teller.

³⁹⁶ Jf. fodnote 386, 388, 390 og 392.

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
864. Det fremgår således af ovenstående, at alle transaktioner skal afleveres til Teller. Det fremgår endvidere, at priserne i kontrakten er gyldige for hele kontraktens periode, uanset ændringer i [REDACTED] volumen, dvs. antal transaktioner der indløses.
865. Kontrakten vedrører ikke indløsning af [REDACTED] hvilke Teller også tilbød indløsning af.³⁹⁸ Det bemærkes hertil, at de betalingskort, der er omfattet af ovenstående bestemmelse, udgjorde [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] modtagelse af internationale betalingskort.³⁹⁹
866. Med bestemmelsen indrømmes Teller dermed eksklusivitet i relation til en *betydelig del* af [REDACTED] behov for indløsning af betalingskort. Dette skal ses i lyset af, at [REDACTED] [REDACTED] Forpligtelsen pålagt [REDACTED] vedrører således en betydelig del af forretningens transaktioner, allerede fordi eksklusiviteten angår samtlige betalingstransaktioner fra [REDACTED]
867. Det fremgår af retspraksis, at en dominerende virksomhed, der binder kunder til sig ved hjælp af en forpligtelse til eller et løfte om at dække hele eller en betydelig del af deres behov udelukkende hos virksomheden, som udgangspunkt misbruger sin dominerende stilling i strid med konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102, jf. afsnit 6.3.3.1 ovenfor. Dette gælder i øvrigt uanset om forpligtelsen står alene eller modsvares af en bonusydelse.⁴⁰⁰
868. Tellers kontrakt med [REDACTED] vedrører således en forpligtelse om, at [REDACTED] skal "aflevere", hvad der svarer til en betydelig del af [REDACTED] behov for indløsning af internationale betalingskort hos Teller. Aftalen forpligter dermed - *de jure* - [REDACTED] til at dække en betydelig del af sit behov i relation til indløsning af internationale betalingskort hos Teller.
869. Tellers misbrug består dermed i, at Teller har anvendt en forpligtelse om eksklusivitet, der var egnet til at afskærme markedet - og hvorved der gøres et yderligere indgreb i konkurrencestrukturen på et marked, hvor konkurrencen allerede var svækket som følge af Teller/Nets' dominerende stilling, jf. afsnit 6.3.2.
870. Eksklusivforpligtelsen er endvidere kombineret med en bindingsperiode/uopsigelighed på [REDACTED] En sådan [REDACTED] bindingsperiode forstærker graden af afskærmning af markedet for aktuelle og potentielle konkurrenter. Dette er uddybet i afsnit 6.3.4.

³⁹⁸ Det er uklart, hvorvidt kontrakten også vedrører indløsning af [REDACTED] da dette kort ikke fremgår af kontrakten, jf. side 4. Dog er der angivet en pris for indløsning af [REDACTED] jf. kontraktens side 11.

³⁹⁹

⁴⁰⁰ Jf. bl.a. EF-domstolens dom af 13. februar 1979 i sag 85/76, *Hoffmann-La Roche mod Kommissionen*, præmis 120, som også er gennemgået ovenfor i afsnit 6.3.3.1.

871. Eksklusivitetsforpligtelsen og [redacted] bindingsperiode på [redacted] var således egnet til at fastholde Tellers stilling på det relevante marked, samt at ekskludere andre aktuelle og potentielle indlødere af betalingskort i den relevante periode. Der foreligger dermed et misbrug i strid med konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102, medmindre bestemmelsen kan begrundes objektivt, jf. afsnit 6.3.5.

6.3.3.3.6 Tellers bemærkninger til de relevante bestemmelser i kontrakterne

872. Teller har i sit svar på styrelsens meddelelse om betænkeligheder anført, at Teller ikke har identificeret eksklusivforpligtelser eller eksklusivtetsrabatter i Tellers kontrakter, men alene nogle bestemmelser, som kan forstås på en måde, der ikke har været tilsigtet. Teller anfører således, at:

*"Eksempelvis er bestemmelser om, at en kunde skal levere alle eller en bestemt andel transaktioner til Teller alene en forudsætning for, at kunne give kunden den bedst mulige pris ud fra volumen, værdi, kortmix, brand og risikoprofil på kunden."*⁴⁰¹

873. Teller anfører endvidere i den forbindelse, at:

*"Det er også helt naturligt, at kunderne lader alle deres transaktioner indløse hos den samme indløser, og ikke gør brug af flere forskellige indlødere. En af de primære årsager hertil er, at kunderne skal bogføre og rapportere på den indløste omsætning, hvorfor kunden som hovedregel ønsker at modtage afregningen fra alle forretningssteder i samme format, fremfor selv at skulle ensarte det."*⁴⁰²

874. Hertil skal styrelsen bemærke, at misbrugsbegrebet er objektivt, og at bestemmelserne allerede efter deres ordlyd indebærer, at Teller båndt sine kunder til sig. Det følger samtidig af retspraksis, at selvom eksklusivtetsbestemmelserne er indført på opfordring fra kunderne, for eksempel fordi dette er en kundepræference eller anses for sædvanlig praksis, udgør sådanne bestemmelser stadig et misbrug.⁴⁰³

875. Teller har derudover anført, at Teller ikke har håndhævet eventuelle bestemmelser, der måtte kunne misforstås som værende klassiske eksklusivtetsbetingelser. Endvidere anfører Teller, at der *de facto* ikke er blevet tildelt betingede rabatter, herunder at Teller ikke har reguleret i en kundes pris i kontraktperioden. Teller oplyser hertil, at flere kunder, som ikke har nået deres budgetterede mål, fortsat har fået de aftalte priser.⁴⁰⁴

876. Teller har endvidere anført, at Teller efter modtagelsen af styrelsens meddelelse om betænkeligheder har understreget i et brev af 16. december 2015 over for sine top [redacted] kunder, at de pågældende aftaler ikke er eksklusivaftaler.

877. Styrelsen skal hertil bemærke, at det ikke er afgørende for vurderingen af eksklusivtetsbestemmelser, om sådanne rent faktisk er blevet håndhævet. En eksklusivforpligtelse eller en eksklusivtetsrabats evne til at begrænse konkurrencen beror på,

⁴⁰¹ Jf. Tellers bemærkninger til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af 16. december 2015, side 4.

⁴⁰² Ibid, side 5-6.

⁴⁰³ Se fx Retten i Første Instans' dom af 1. april 1993 i sag T-65/89, *BPB Industries og British Gypsum mod Kommissionen*, præmis 68. Rettens dom blev stadfæstet af Domstolen ved dom af 6. april 1995 i sag C-310/93 P.

⁴⁰⁴ Jf. Tellers bemærkninger til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af 16. december 2015, side 4.

at den er egnet til at *tilskynde* kunden til at forsyne sig eksklusivt.⁴⁰⁵ Afgørende i den henseende er, hvad kunden kan forvente på det tidspunkt, hvor kunden afgiver ordrerne i overensstemmelse med betingelserne i kontrakten, dvs. i perioden fra aftaleindgåelse og frem.⁴⁰⁶

878. Styrelsen bemærker i forlængelse heraf, at det - trods Tellers brev til sine kunder - fortsat fremgår af dette brev, at Teller vil ændre i sine priser overfor den enkelte butik/kæde, når følgende gør sig gældende:

"Selv om transaktionsvolumen måtte være mindre end forventet, har Teller fortsat ikke i sinde at ændre i den allerede aftalte prissætning for indløsning af internationale betalingskort. Teller vil alene ændre priserne i overensstemmelse med de bestemmelser, der er aftalt herfor med den enkelte butik/kæde eller i medfør af de generelle betingelser, som gælder, hvis der ikke er aftalt andet eller efter forhandling med den enkelte kunde."

879. Styrelsen forstår dette, som at Teller (fortsat) vil kunne ændre i den enkelte kundes priser, såfremt den enkelte kunde ikke afleverede alle eller en betydelig del af de betalingstransaktioner, som var omfattet af den pågældende aftale, jf. gennemgangen af de relevante bestemmelser ovenfor i kontrakterne med Tellers topkunder.
880. Endelig skal det bemærkes, at det ikke har betydning for vurderingen af, hvorvidt der i den relevante periode har foreligget et misbrug, at Teller i forlængelse af styrelsens meddelelse om betænkeligheder har følt sig nødsaget til at understrege over for sine kunder, at de relevante bestemmelser ikke skal anses for eksklusivitetsforpligtelser/eksklusivitetsrabatter.

6.3.4 Konkret egnethedsvurdering

881. Ifølge retspraksis udgør det et misbrug, når en dominerende virksomhed binder kunder til sig ved hjælp af en forpligtelse til at dække hele eller en betydelig del af deres behov udelukkende hos virksomheden, eller når den anvender rabatter, der er betingede af, at kunderne dækker hele eller en betydelig del af deres efterspørgsel hos den dominerende virksomhed, medmindre der foreligger en objektiv begrundelse. I fravær af en objektiv begrundelse vil sådanne eksklusivitetsbestemmelser være i strid med konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102.
882. Det følger endvidere af retspraksis, at det er tilstrækkeligt at bevise, at den dominerende virksomheds misbrug i form af eksklusivitetsrabatter kunne have en markedsafskærmende virkning. Det følger videre af retspraksis, at i det tilfælde, hvor en virksomhed har fremlagt beviser til støtte for, at dens adfærd ikke var egnet til at begrænse konkurrencen, skal en række forhold yderligere undersøges: Betydningen af virksomhedens dominerende stilling på det relevante marked, den omtvistede praksis' markedsdækning, betingelserne og reglerne for tildeling af de pågældende rabatter, disses varighed og størrelse samt eksistensen af en eventuel strategi, der har til formål at udelukke de konkurrenter, der er mindst ligeså effektive.

⁴⁰⁵ Jf. EF-domstolens dom af 13. februar 1979 i sag 85/76, *Hoffmann-La Roche mod Kommissionen*, præmis 90; Retten i Første Instans' dom af 17. december 2003 i sag T-219/99, *British Airways mod Kommissionen*, præmis 284, og Rettens dom af 9. september 2010 i sag T-155/06, *Tomra System m.fl. mod Kommissionen*, præmis 300.

⁴⁰⁶ Jf. Rettens dom af 9. september 2010 i sag T-155/06, *Tomra System m.fl. mod Kommissionen*, præmis 300.

883. Styrelsen har på den baggrund foretaget en vurdering af, om de relevante bestemmelser i Tellers kontrakter med de [redacted] kunder konkret har været egnede til at virke afskærmende på markedet for indløsning af betalingskort samt mobilbetalingsløsninger i den fysiske handel i Danmark.
884. Styrelsen har i overensstemmelse med den retspraksis, der er gennemgået i afsnit 6.3.3.1, lagt vægt på følgende kriterier:
- Betydningen af virksomhedens dominerende stilling på det relevante marked
 - AEC testens relevans
 - Den relevante adfærds markedsdækning
 - Betingelser og regler for tildeling af rabatterne
 - Rabatspændet
 - Varigheden
 - Eksistensen af en eventuel strategi, der har til formål at udelukke konkurrenter, der er mindst ligeså effektive
 - Rabatternes loyalitetsskabende virkning

Betydningen af Teller/Nets' dominerende stilling på det relevante marked

885. Det følger af praksis, at forbuddet mod misbrug af dominerende stilling i konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102 er rettet mod
- "adfærd, som kan påvirke strukturen af et marked, hvor konkurrencegraden allerede er svækket netop som følge af tilstedeværelsen af en virksomhed, som har en sådan position, og som har til virkning at skabe hindringer for opretholdelsen af den grad af konkurrence, der stadig findes på markedet eller for udviklingen af denne konkurrence."*⁴⁹⁷
886. Eksklusivitetsforpligtelser og eksklusivitetsrabatter kan i kraft af deres beskaffenhed virke markedsafskærmende, da de kræver, at kunderne dækker hele eller betydelige dele af deres efterspørgsel fra den markedsdominerende leverandør.⁴⁹⁸ Derved bindes eller indlæses kunderne til at købe helt eller delvist hos den dominerende virksomhed.
887. Teller/Nets havde i den omhandlede periode en betydelig markedsandel på minimum [redacted] pct., på et marked der var præget af *ekspansionsbarrierer* (Dankortets position, stordriftsfordele og lokalinfrastruktur), betydelige *etableringsbarrierer* (Dankortet, stordriftsfordele, kapitalkrav, regulering og FAP) samt en *utilstrækkelig købermagt* til at opveje denne stærke stilling på markedet, jf. afsnit 6.3.2.1.3.
888. Konkurrenternes markedsandele lå i samme periode på 0-2 pct., jf. 6.3.2.1.3. Der var således en meget betydelig forskel i markedsandele mellem Teller/Nets og dennes konkurrenter.
889. Hertil kommer det forhold, at Dankortet alene kunne indløses af Nets. Nets kan således betegnes som en uundgåelig handelspartner for denne del af efterspørgslen, som ikke var konkurrenceudsat. Teller havde dermed allerede i kraft af sin rolle som den største aktør inden for den del af markedet, som var konkurrenceudsat (indløsning af internationale betalingskort og mobilbetalingsløsninger), en konkurrencefordel som følge af de ovenfor nævnte stordriftsfordele, herunder det forhold at Teller var salgsagent for Nets i relation til

⁴⁹⁷ Jf. Domstolens dom af 6. oktober 2015 i sag C-23/14, *Post Danmark A/S mod Konkurrencerådet*, præmis 26.

⁴⁹⁸ Jf. Kommissionens beslutning af 29. marts 2006 i sag COMP/E-1/38.113, *Prokent-Tomra*, præmis 290.

Dankortet, jf. afsnit 6.3.2.1.3. Swedbank har i den forbindelse oplyst, at "Generelt er det danske marked ikke særligt attraktivt for udenlandske indløser. Dette skyldes primært den store dankortvolumen, hvilket gør indtjeningspotentialer for så vidt angår internationale betalingskort lavt."⁴⁰⁹ Endvidere har Clearhaus vedrørende Dankortets position og skalafordele oplyst, at "Den største hindring for start-up på det danske marked er Dankortets position, idet der kun er en begrænset mængde for indløser at konkurrere om (20 % af samlede antal transaktioner). Det gør en etableringshindring, fordi der skal være en vis mængde af indløsning for, at det er økonomisk interessant at drive indløsning i et land pga. skalafordele."⁴¹⁰

890. Det var således i forvejen - uden eksklusivitetsbestemmelserne - vanskeligt for øvrige aktører på markedet at opnå tilstrækkelig stor volumen til at kunne tilbyde konkurrencedygtige priser på indløsning af Internationale betalingskort i konkurrence med Teller/Nets. Teller/Nets' position på markedet understøttes af, at virksomheden indløste over [redacted] pct. af det samlede antal betalingstransaktioner i Danmark i 2014 og 2015, jf. tabel 6.1 ovenfor. Såfremt der tages udgangspunkt i antal kundefaftaler, udgjorde Teller/Nets antal kundefaftaler over [redacted] pct. af det samlede antal kundefaftaler i 2014 og 2015. På samme tid havde den næststørste indløser og konkurrent til Teller/Nets, hvad der svarer til godt [0-2] pct. af kundefaftalerne.
891. Som også anført af Teller⁴¹¹, fremgår det af styrelsens markedsundersøgelse⁴¹², at langt flere forretninger har angivet, at konkurrencen mellem indløser er blevet "meget mere" intensiv eller "mere" intensiv i løbet af de sidste 5-10 år, frem for som værende blevet "mindre" intensiv eller "meget mindre" intensiv. Det fremgår endvidere af markedsundersøgelsen, at flere internetforretninger end fysiske forretninger anser konkurrencen som værende blevet meget mere intensiv eller mere intensiv i løbet af de sidste 5-10 år. Selvom der er kommet flere konkurrerende aktører på markedet end tidligere, er det styrelsens vurdering, at Teller/Nets fortsat var dominerende med en markedsandel på mindst [redacted] pct. i perioden 2012-2016, jf. 6.3.2.2. Dette gælder også, hvis der ses bort fra Dankortet og alene ses på indløsning af internationale betalingskort. Her har Teller således en andel på mellem [redacted] pct. alt afhængig af, om der tages udgangspunkt i antallet af kundefaftaler, omsætning, antal transaktioner eller den samlede kortomsætning, jf. afsnit 6.3.2.1.3.
892. Det forhold, at konkurrencen opleves som forbedret i løbet af de sidste 5-10 år, eller at Nets' markedsandele har været svagt faldende i den relevante periode, viser imidlertid ikke i sig selv, at Tellers adfærd ikke kan have været egnet til at begrænse konkurrencen, jf. punkt 366-367. Det relevante kontrafaktiske scenarium omfatter således en vurdering af, hvorvidt konkurrencen kunne have været væsentlig bedre i den relevante periode i fraværet af Tellers eksklusivitetsbestemmelser. Det skal i den forbindelse bemærkes, at vurderingen af den relevante adfærd efter fast praksis skal vise, at adfærden har været *egnet* til at begrænse konkurrencen.⁴¹³ Det er således ikke et krav, at enhver konkurrence skal have været udelukket i den relevante periode.
893. Konkurrenterne kunne således ikke konkurrere på kundernes samlede efterspørgsel men alene en del heraf (den konkurrenceudsatte del). Eksklusiviteten og eksklusivitetrabatterne gjorde det derved strukturelt vanskeligere for konkurrenterne at tilbyde en attraktiv pris og få

⁴⁰⁹ Jf. afsnit 1.6 (bilag 1).

⁴¹⁰ Jf. afsnit 1.6 (bilag 1).

⁴¹¹ Jf. Tellers høringssvar af 30. maj 2018, side 3 (bilag 15).

⁴¹² Jf. punkt 73-75, tabel 1.27 og tabel 1.28 (bilag 1).

⁴¹³ Fx sag T-219/99, *British Airways*, præmis 293, Sag T-203-01, *Michelin (II)*, præmisserne 273-241, og sag C-413/14 P, *Intel*, præmis 138 (modbevis hvls "not capable").

adgang til markedet. De af Tellers konkurrenter, som måtte ønske at tiltrække en kunde, ville således være nødt til at yde en markant større rabat på deres begrænsede volumen til den samme kunde for at kunne matche de rabatter, som blev tildelt af Teller på grundlag af den samlede mængde transaktioner. Det skyldes, at konkurrenterne foruden at skulle tilbyde kunden en attraktiv pris for den del, de selv kunne levere, også skulle tilbyde kunden kompensation for tabet af eksklusivitetsrabatten hos Teller.⁴¹⁴ På denne baggrund indtog Teller/Nets i den relevante periode en meget stærk stilling på det relevante marked, som samtidig var præget af ekspansionsbarrierer, betydelige etableringsbarrierer samt en utilstrækkelig købermagt til at opveje denne stilling. I samme periode havde Teller/Nets' nærmeste konkurrent en markedsandel på godt [0-2] pct. Konkurrenterne kunne ikke konkurrere på lige vilkår med Teller/Nets, og Teller/Nets' adfærd har haft en markedsafskærmende virkning.

AEC-testens relevans

894. Teller har fremlagt en økonomisk rapport med en række kvalitative og kvantitative argumenter,⁴¹⁵ hvoraf det ifølge Teller følger, at eksklusivbestemmelser ikke kan have de nødvendige udelukkelsesvirkninger, når stordriftsfordele i markedet er ubetydelige/lave, og den del af efterspørgslen, som er omfattet af adfærden, ikke er væsentlig. Teller anfører i den forbindelse, at begge disse betingelser er opfyldt i nærværende sag.⁴¹⁶
895. Det er styrelsens vurdering, at markedet var præget af stordriftsfordele i den relevante periode, som udgjorde en konkurrencefordel for Teller, jf. nærmere herom i afsnittet om "servicegebyrer for store kunder og omkostningsstrukturer" i afsnit 3.3.4. De såkaldte FAP-ydelser, jf. nærmere herom i samme afsnit, var præget af væsentlige faste omkostninger, således at de gennemsnitlige omkostninger per transaktion hertil faldt, jo flere transaktioner der blev indløst.
896. Teller har på et møde med styrelsen oplyst, at et tab af (den volumen, der er knyttet til) en "top [redacted] kunde", for eksempel [...]. [redacted] [...].⁴¹⁷ [redacted]
897. Dertil kommer, at Tellers såkaldte LRAIC-omkostninger pr. transaktion ved en gennemsnitlig forretningskunde var knap [...] pct. højere end de tilsvarende omkostninger for en stor kunde.⁴¹⁹ Det skyldes dels større kunders volumen, dels den måde hvorpå Teller håndterede disse kunder. Eksempelvis er der tale om færre omkostninger forbundet med sælgere,

⁴¹⁴ Jf. T-286/09, *Intel mod Kommissionen*, præmis 92-93.

⁴¹⁵ Charles River Associates, *Effects on Competition of the Exclusivity Provisions in certain Teller merchant agreements - Report prepared for submission to the Danish Competition and Consumer Authority*, 2017 (bilag 8).

⁴¹⁶ *Ibid.* Punkt 10 og punkt 35-36.

⁴¹⁷ Jf. Referat fra møde med Teller den 26. oktober 2017 (bilag 3).

⁴¹⁸ Jf. Referat af møde med Teller den 26. oktober 2017 (bilag 3).

⁴¹⁹ LRAIC er en forkortelse for Long-Run Average Incremental Cost. Modellen beregner en effektiv infrastrukturejers langsigtede gennemsnitlige meromkostninger, og illustrerer gennemsnittet af alle faste og variable omkostninger, en virksomhed afholder for at kunne fremstille et givent produkt. Omkostningerne er angivet i Konkurrencerådets afgørelse af 28. maj 2014, *NETS' adfærd i forbindelse med indløsning af internationale betalingskort*, tabel 3.3.

marketing, distribution og kundeservice, idet kontakten i højere grad foregik via e-mail, og hver kunde havde et såkaldt "single point of contact" hos Teller. Samtidig var den finansielle risiko (konkursrisiko) lavere ved store kunder.⁴²⁰

898. Set i lyset af, at Teller/Nets indløste langt størstedelen af alle korttransaktioner i Danmark i den fysiske handel i den relevante periode, jf. tabel 6.1 hvor det fremgår, at Teller/Nets indløste [redacted] pct. af transaktionerne i 2015, var det vanskeligt for konkurrerende indlødere at opnå tilsvarende lave omkostningsniveau som Tellers LRAIC-omkostninger for store kunder. [redacted]
- [redacted] Bla. på den baggrund finder styrelsen det ikke hensigtsmæssigt at foretage en AEC-test i nærværende sag, idet konkurrenterne til Teller ikke kunne opnå samme omkostningsmæssige effektivitet grundet markedets stordriftsfordele som følge af de særlige forhold ved infrastrukturen i Danmark.⁴²¹
899. Det kan i den forbindelse bemærkes, at det også på et marked, som det i sagen omhandlede, kan være relevant at tage hensyn til en mindre effektiv konkurrent. Det skyldes, at en mindre effektiv konkurrent vil kunne medvirke til at intensivere konkurrencepresset på markedet, og derved på den dominerende virksomhed.⁴²² Det kan således ikke afvises, at en mindre effektiv konkurrent i nærværende sag ville kunne udøve et pres på Teller/Nets, der kan tages i betragtning ved vurderingen af den konkurrenceskadelige afskærmning.
900. Stordriftsfordelens betydning forstærkes af Dankortets position på markedet, idet Dankortet i den relevante periode udelukkende blev indløst af Nets. Teller/Nets indløste derved en markant større mængde transaktioner end de øvrige aktører, der udelukkende kunne indløse internationale betalingskort, og Teller/Nets havde af den grund større potentiale for stordriftsfordele. Der henvises i det hele til 3.3.4 om stordriftsfordele.
901. Det er på den baggrund styrelsens vurdering, at den af Teller fremlagte analyse ikke giver anledning til yderligere undersøgelser.

Den relevante adfærds markedsdækning

902. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har vurderet, at omkring [redacted] af Tellers kontrakter med top [redacted] kunder i den relevante periode omfatter eksklusivitetsbestemmelser, som *de facto* eller *de jure* har forpligtet de respektive kunder til at dække hele eller en betydelig del af deres behov i relation til indløsning af internationale betalingskort hos Teller.
903. Disse top [redacted] kunder var vigtige kunder for Teller, hvilket også kan ses på de særligt lave priser/betydelige rabatter i kontrakterne for indløsning af internationale betalingskort hos Teller, jf. også om rabatspændet nedenfor i punkt 919-920. Hertil kommer, at Nets har oplyst, at et tab af en "top [redacted] kunde" [...], og særligt hvis der er tale om en "top [redacted] kunde", der skal have indløst transaktioner i flere nordiske lande, som for eksempel [...]. Et tab af en sådan kunde vil endvidere have "*top management attention within Nets and is perceived as a strong*

⁴²⁰ Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 28. maj 2014, *Nets' adfærd i forbindelse med indløsning af internationale betalingskort*, punkt 128-129.

⁴²¹ Jf. også Domstolens dom af 6. oktober 2015 i sag C-23/14, *Post Danmark*, præmis 59-62, som også er nævnt ovenfor i punkt 719-721.

⁴²² Domstolens dom af 6. oktober 2015 i sag C-23/14, præmis 60, og Kommissionens artikel 82-meddelelse, punkt 24, som også er nævnt ovenfor i punkt 749-750.

competitive threat." jf. punkt 896 ovenfor. Givet at det ville have stor betydning for Teller at miste en top [redacted] kunde, lægger styrelsen til grund, at det ligeledes var af væsentlig betydning for Tellers betydeligt mindre konkurrenter at erhverve hele eller en del af disse kunders efterspørgsel.

904. De pågældende kontrakter om eksklusivitet omfattede minimum [redacted] pct. målt på kortomsætning og minimum [redacted] pct. målt på antal transaktioner af den samlede efterspørgsel af den *konkurrenceudsatte* del af det relevante marked (indløsning af internationale betalingskort og mobilbetalingsløsninger), jf. punkt 162-163.⁴²³ Dette skal ses i lyset af, at den ikke-konkurrenceudsatte del af markedet, dvs. indløsning af Dankortet, udgjorde ca. [redacted] pct. af det samlede antal transaktioner i 2015 med betalingskort i fysisk handel, jf. tabel 1.40 (bilag 1).
905. I øvrigt kan det bemærkes, at den del af efterspørgslen, der var omfattet af adfærden, er af væsentlig størrelse i forhold til Tellers konkurrenter. Det samlede antal transaktioner for de forretninger, som var berørt af adfærden, udgjorde i 2014 ca. [...] mio., hvilket er væsentligt flere transaktioner, end hvad den største indløser efter Teller, [...], indløste i fysisk handel i 2014, jf. afsnit 3.4.1. Dette forhold indikerer tillige, at adfærden berørte en ikke-ubetydelig del af markedet.
906. Det fremgår således sammenfattende, at Tellers adfærd vedrørte en ikke ubetydelig del af markedet, vedrørte strategiske vigtige kunder og – som følge af markedets karakter – vedrørte en forholdsmæssig stor andel transaktioner i forhold til konkurrenternes daværende størrelse.
907. I den forbindelse påpeges, at Kommissionen i *Tomra-sagen* har anført følgende vedrørende den bundne andel af det relevante marked, som følge af eksklusivitetsbestemmelser:
- "The fact that some of the exclusionary practices discussed here affected only a relatively limited percentage of demand or a limited number of key customers, does not reduce their anticompetitive effect, in particular because of the strong position of Tomra."*⁴²⁴
908. Kommissionen anførte endvidere, at:
- "Furthermore, even smaller customers can be strategically important from the point of view of market entrants and smaller competitors."*⁴²⁵
909. Det fremgår således af Kommissionens afgørelse i *Tomra-sagen*, at selv en adfærd, der alene er rettet mod udvalgte kunder eller kunder, der kun repræsenterer en mindre andel af efterspørgslen, kan have udelukkelsesvirkninger, såfremt de pågældende kunder har en særlig strategisk betydning for konkurrenternes markedsadgang eller markedsekspansion.

⁴²³ Charles River Associates har i rapporten *Effects on Competition of the Exclusivity Provisions in certain Teller merchant agreements – Report prepared for submission to the Danish Competition and Consumer Authority, 2017* (bilag 8) anslået, at de relevante kontrakter omfattede mellem 8 og 20 pct. af den totale kortomsætning med internationale betalingskort i Danmark i 2014. Forskellen mellem disse andele og den anførte andel i punkt 904 skyldtes, at Nets (Charles River Associates) på tidspunktet for afgivelse af den pågældende rapport havde medregnet et andet antal kontrakter i forhold til de af styrelsens medregnede kontrakter.

⁴²⁴ Jf. Kommissionens beslutning af 29. marts 2006 i sag COMP/E-1/38.113, *Prokent-Tomra*, punkt 271.

⁴²⁵ *Ibid.*, punkt 287.

910. Det fremgår endvidere af praksis, at der ikke gælder et krav om mærkbarhed med henblik på at fastslå et misbrug af dominerende stilling efter TEUF artikel 102.⁴²⁶

911. Teller har anført, at en stor del af markedet stadigvæk var tilgængeligt for konkurrerende indløbere af internationale betalingskort:

"Even so, this means that even if Teller had enforced the provisions in its agreements that might appear to require exclusivity or to provide for conditional pricing, in the vicinity of 90% of the market would have remained available to rival acquirers of international payment cards."⁴²⁷

912. Styrelsen skal hertil bemærke, at Teller ikke kan begrunde sine eksklusivitetsrabatter med, at der stadig var tilstrækkelig med plads til konkurrerende aktører på den del af markedet, der var åben for konkurrence. Der kan i den forbindelse henvises til Domstolens dom i Tomra-sagen, hvor Domstolen anfører, at:

"[...] en dominerende virksomheds binding af en væsentlig del af markedet [kan] nemlig ikke begrundes ved, at det godtgøres, at den del af markedet, der var åben for konkurrence, stadig er tilstrækkelig til at skabe plads til et begrænset antal konkurrenter. De kunder, der befinder sig på den bundne del af markedet, skal have mulighed for at nyde godt af så meget konkurrence som muligt, og konkurrenterne skal kunne konkurrere på grundlag af opnåede resultater på markedet som helhed og ikke blot på en del heraf. Endvidere tilkommer det ikke den dominerende virksomhed at afgøre, hvor mange levedygtige konkurrenter der må konkurrere med den for den del af efterspørgslen, der stadig er åben for konkurrence."⁴²⁸ (styrelsens understregning)

913. Det fremgår således heraf, at såvel kunder som konkurrenter skal have mulighed for at nyde godt af så meget konkurrence samt så meget konkurrencegrundlag som muligt, og at det ikke tilkommer den dominerende virksomhed at afgøre dette.

Betingelser og regler for tildeling af rabatterne

914. Det fremgår direkte af bestemmelsernes ordlyd, om end med en vis variation i formuleringerne de 90 kontrakter imellem, at Tellers kunder - for at opnå de aftalte priser/rabatter - skulle dække hele eller, hvad der svarer til en betydelig del af deres behov hos Teller.

915. Konsekvensen for 90 ud af de 90 kunder, hvis de ikke opfylder bestemmelsen om eksklusivitet, er at

[REDACTED]

⁴²⁶ Jf. Domstolens dom af 6. oktober 2015 i sag C-23/14, *Post Danmark A/S mod Konkurrencerådet*, præmis 73-74, som også er nævnt ovenfor i afsnit 6.3.3.1.

⁴²⁷ Jf. Charles River Associates, *Effects on Competition of the Exclusivity Provisions in certain Teller merchant agreements - Report prepared for submission to the Danish Competition and Consumer Authority*, 2017, side 3 (bilag B).

⁴²⁸ Jf. Domstolens dom af 19. april 2012 i sag C-549/10 P, *Tomra m.fl. mod Kommissionen*, præmis 42.

916. For de resterende [redacted] kunder er [redacted]. Det er således forbundet med en vis usikkerhed, om afvigelser vil medføre bortfald af rabatten, opsigelse af aftalen el. lign. Det fremgår dog af kontrakterne med for eksempel [redacted] at såfremt der er [redacted]⁴²⁹ Det fremgår endvidere af kontrakten med [redacted] som er [redacted]. For [redacted] af kontrakterne er eksklusivetsbestemmelserne endvidere formuleret således, at manglende overholdelse af forpligtelsen [redacted]. Dette gælder således også for de kort (eksempelvis [redacted]), hvortil der ikke er knyttet en eksplicit eksklusivetsforpligtelse.
917. Mens nogle kunder har haft kendskab til den mulige konsekvens af ikke-opfyldelse af bestemmelsen om eksklusivitet, har andre kunders kontrakter således været forbundet med usikkerhed om, hvorvidt kunden kunne miste rabatten helt eller delvist ved flytning af transaktioner til en af Tellers konkurrenter. De [redacted] kunder - [redacted] - har på grund af risikoen for opsigelse og bodsbetaling ligeledes haft stærke incitamentter til at vælge Teller fremfor Tellers konkurrenter.
918. Ovenstående betingelser understreger, således at rabatterne, i modsætning til rene mængderabatter, afhænger af, at den samlede mængde transaktioner i løbet af en referenceperiode, typisk [redacted] skal afleveres til Teller.

Rabatspændet

919. Der er tale om betydelige individuelle aftalte rabatter for størstedelen af de [redacted] op [redacted] kunder. Ofte er der tale om priser, som ligger [redacted] af niveauet i forhold til Tellers listepreiser, jf. tabel 3.6.
920. For eksempel fremgår det af kontrakten med [redacted] at [redacted] får en betydelig rabat på [...] pct. i forhold til listeprisen for henholdsvis danske debit- og kreditkort samt udenlandske kort. Tilsvarende fremgår det af kontrakten med [redacted] at [redacted] får en betydelig rabat på [...]pct. i forhold til listeprisen for henholdsvis udenlandsk udstedte [redacted]. Endvidere fremgår det af kontrakten med [redacted] at der er aftalt en betydelig rabat på [...]pct. i forhold til Tellers listepreiser for dansk udstedte [redacted] samt udenlandsk udstedte [redacted]. Det fremgår tillige af kontrakten med [redacted] at [redacted] får en rabat [...] pct. i forhold til listeprisen for henholdsvis dansk udstedte [redacted] samt udenlands udstedte [redacted].

Varighed

921. Tellers kontrakter med de relevante kunder er som minimum indgået for [redacted].⁴³⁰ Størstedelen af kontrakterne er indgået for en periode på [redacted].

⁴²⁹ Jf. punkt 7 i kontrakten for henholdsvis [redacted].

⁴³⁰ Med undtagelse af kontrakterne med henholdsvis [redacted].

922. Rabatterne i Tellers kontrakter er derfor betinget af en forpligtelse om eksklusivitet på mellem [REDACTED]
923. Det følger af Kommissionens artikel 82-meddelelse og retspraksis, at jo længere forpligtelsen gælder, desto større vil den sandsynlige afskærmning være.⁴³¹ Omvendt giver praksis heller ikke grundlag for at konstatere, at kort varighed eller ret til opsigelse i sig selv er tilstrækkeligt for at fastslå, at bestemmelser om eksklusivitet/eksklusivitetsrabatter ikke har en udelukkelsesvirkning og derfor ikke udgør et misbrug, jf. afsnit 6.3.3.1.
924. Det er alt andet lige med til at forstærke graden af afskærmning af markedet for aktuelle og potentielle konkurrenter, at de relevante kontrakter i sagen er indgået for mellem [REDACTED]

Eksistensen af en eventuel strategi, der har til formål at udelukke konkurrenter, der er mindst ligeså effektive

925. Begrebet "misbrug" er et objektivt begreb. I forbindelse med undersøgelsen af en dominerende virksomheds adfærd skal alle relevante faktiske omstændigheder vedrørende denne adfærd tages i betragtning, herunder også den dominerende virksomheds forretningsstrategi og de subjektive motiver, der ligger til grund for den omhandlede forretningsstrategi.⁴³²
926. Der er ikke i nærværende sag fundet dokumentation for, at Teller har haft en intern strategi om at udelukke konkurrenter fra markedet.
927. Det forhold, at der ikke er dokumenteret en konkurrencebegrænsende strategi fra Tellers side, er dog ikke afgørende i forhold til vurderingen af, om Teller/Nets' adfærd har udgjort et misbrug og dermed været egnet til at have en markedsafskærmende virkning. Den omstændighed, at der foreligger en eventuel strategi om at udelukke konkurrenter udgør således alene én ud af flere faktiske omstændigheder, som kan tages i betragtning med henblik på at fastslå et misbrug.⁴³³ Det er omvendt ikke et krav i forhold til at kunne anvende konkurrencelovens § 11/TEUF artikel 102, at der findes en sådan strategi hos den dominerende virksomhed.⁴³⁴

Loyalitetsskabende virkning

928. I modsætning til et rabatsystem, der ikke er direkte forbundet med et vilkår om eksklusivitet, men dog konkret kan have en loyalitetsskabende virkning, er de enkelte rabatter i nærværende sag knyttet til en formel forpligtelse om, at kunden skal aflevere, hvad der svarer til hele eller en betydelig del af kundens behov til Teller. Rabatterne er således knyttet til kundens behov og ikke til den faktiske købte mængde. Rabatterne har dermed – navnlig på grund af deres betydelige størrelse – en loyalitetsskabende virkning.
929. Rabatspændet skal ses i lyset af, at der er tale om top [REDACTED] kunder. Disse kunder var store og strategisk vigtige kunder for Teller og Tellers konkurrenter. Teller har i den forbindelse

⁴³¹ Jf. punkt 36.

⁴³² Jf. Domstolens dom af 19. april 2012 i sag C-549/10 P, *Tomra m.fl. mod Kommissionen*, præmis 18-19.

⁴³³ *Ibid*, præmis 20.

⁴³⁴ *Ibid*, præmis 21. Se også Kommissionens afgørelse af 22. juni 2011, sag COMP/39.525, *Telekomunikacja Polska*, punkt 160, hvoraf det fremgår at: "It is however not a condition sine qua non for the Commission to prove the existence of an abuse by demonstrating that a strategy to foreclose actually existed."

oplyst, jf. ovenfor, at et tab af en top [redacted] kunde [...] [redacted] jf. punkt 891.

930. Eksklusivitetsrabatterne begrænser endvidere i praksis, at en kunde kan vælge at placere et større eller mindre antal transaktioner for de i kontrakten omfattede betalingskort hos andre indlødere. Styrelsens undersøgelse viser endvidere, at ca. 17 pct.⁴³⁵ af kunderne i fysisk handel, der har kontrakt med én indløser, kan være interesserede i at have parallelaftaler om indløsning af internationale betalingskort, jf. punkt 56-59 (bilag 1).
931. Endelig kan konstateres, at ingen af de [redacted] top [redacted] kunder, der var omfattet af de pågældende eksklusivitetsrabatter eller -betingelser skiftede til en anden indløser end Teller i perioden 2012-2016.⁴³⁶ Dette forhold indikerer, at bestemmelserne om eksklusivitetsrabatter- eller betingelser alt andet lige havde en loyalitetsskabende virkning.

6.3.4.1 Delkonklusion om egnethedsvurdering

932. Det er styrelsens vurdering, at Tellers eksklusivitetsbestemmelser i de [redacted] kontrakter med top [redacted] kunder var konkret egnede til at virke afskærmende over for Tellers konkurrenter. Styrelsen har særligt lagt vægt på følgende forhold:
- Teller/Nets havde i den relevante periode en meget dominerende stilling på det relevante marked, som var præget af ekspansionsbarrierer, betydelige etableringsbarrierer og en utilstrækkelig købermagt til at opveje denne stilling. Der var endvidere betydelig forskel mellem Tellers og konkurrenternes markedsandele.
 - Der er tale om rabatter til en række af Tellers største kunder, og dermed en strategisk vigtig gruppe af kunder.
 - Der er for størstedelen af kunderne tale om betydelige rabatter på mere end [redacted] pct. i forhold til Tellers listepreiser.
 - Varigheden af kontrakterne varierer fra [redacted]
933. Rabatterne er knyttet til kontraktuelle forpligtelser om, at kunden skal dække, hvad der svarer til hele eller en betydelig del af kundens behov for indløsning hos Teller. Rabatterne var dermed loyalitetsskabende. For størstedelen af kunderne fremgår det af kontrakten, hvad [redacted] Kunderne har qua de betydelige rabatter haft stærke incitament til at vælge Teller frem for konkurrenterne.

6.3.5 Objektiv begrundelse

934. En dominerende virksomheds adfærd udgør ikke et misbrug, hvis virksomheden kan dokumentere, at der foreligger en objektiv økonomisk begrundelse for adfærden. Det skal i den forbindelse vurderes, om den fortrængende virkning kan opvejes af effektivitetsfordele, som er til gavn for forbrugeren. Såfremt eksklusivitetsrabatterne er uden forbindelse til

⁴³⁵ Tallet er baseret på en beregning, hvor der ses bort fra den andel af forretninger, som har svaret 'Ved ikke' på det pågældende spørgsmål.

⁴³⁶ Det fremgår af oplysninger fra Nets, at Teller mistede [...] kunder blandt top 39-segmentet i perioden 2015-2017 og ingen af disse kunder, var omfattet af de i nærværende sag relevante kontraktbetingelser, jf. Nets, Response to the Danish Competition and Consumer Authority's ("DCCA") request for information ("RFI"), 24. november 2017 (bilag 13)

fordelene for markedet og forbrugerne, eller de går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå disse fordele, skal eksklusivitetsrabatterne anses for at udgøre et misbrug.⁴³⁷

935. I det følgende vurderes, om Tellers eksklusivitetsrabatter og eksklusivforpligtelser i de relevante kontrakter er objektivt begrundede. Det er den dominerende virksomhed – i dette tilfælde Teller/Nets – der har bevisbyrden for, at der foreligger en objektiv økonomisk begrundelse.

936. Teller har i sit svar på styrelsens meddelelse om betænkeligheder anført, at Teller ikke har identificeret nogen eksklusivforpligtelser eller eksklusivitetsrabatter i Tellers kontrakter, men alene nogle bestemmelser, som kan forstås på en måde, der ikke har været tilsigtet. Teller anfører således, at:

"Eksempelvis er bestemmelser om, at en kunde skal levere alle eller en bestemt andel transaktioner til Teller alene en forudsætning for, at kunne give kunden den bedst mulige pris ud fra volumen, værdi, kortmix, brand og risikoprofil på kunden."⁴³⁸

937. Hertil anfører Teller, at:

"Det er også helt naturligt, at kunderne lader alle deres transaktioner indløse hos den samme indløser, og ikke gør brug af flere forskellige indløser. En af de primære årsager hertil er, at kunderne skal bogføre og rapportere på den indløste omsætning, hvorfor kunden som hovedregel ønsker at modtage afregningen fra alle forretningssteder i samme format, fremfor selv at skulle ensarte det."⁴³⁹

938. Det er styrelsens vurdering, at de af Teller anførte forhold omkring kundepræferencer og forudsætningerne for at kunne give kunden den bedst mulige pris, ikke er afgørende for vurderingen i den konkrete sag. Dette skyldes, at Tellers rabatter var knyttet op på bestemmelser i kontrakten, som *de facto* betingede de respektive kunder til at dække hele eller en betydelig del af deres behov i relation til indløsning af internationale betalingskort hos Teller. Dette udgør et misbrug, uanset om bestemmelserne var sket på opfordring fra kunderne. Det er således ikke Tellers subjektive forudsætninger for anvendelsen af eksklusivitetsbestemmelserne eller Tellers manglende håndhævelse heraf, som er relevant, men derimod det forhold, at sådanne eksklusivitetsrabatter tilskynder kunden at forsyne sig eksklusivt.⁴⁴⁰ Afgørende i den henseende er således, hvad kunden kunne forvente på det tidspunkt, hvor kunden afgav ordrene i overensstemmelse med betingelserne i kontrakten, dvs. i perioden fra aftaleindgåelse og frem.⁴⁴¹

939. Teller har således ikke dokumenteret, at der foreligger en objektiv økonomisk begrundelse, eller at adfærden var forbundet med effektivitetsfordele.

⁴³⁷ Jf. EF-domstolens dom af 15. marts 2007 i sag C-95/04 P, *British Airways mod Kommissionen*, præmis 86.

⁴³⁸ Jf. Tellers bemærkninger til styrelsens meddelelse om betænkeligheder af 16. december 2015, side 4 (bilag 2).

⁴³⁹ Ibid, side 5-6.

⁴⁴⁰ Jf. EF-domstolens dom af 13. februar 1979 i sag 85/76, *Hoffmann-La Roche mod Kommissionen*, præmis 90; Retten i Første Instans' dom af 17. december 2003 i sag T-219/99, *British Airways mod Kommissionen*, og Rettens dom af 9. september 2010 i sag T-155/06, *Tomra System m.fl. mod Kommissionen*, præmis 300.

⁴⁴¹ Jf. Rettens dom af 9. september 2010 i sag T-155/06, *Tomra System m.fl. mod Kommissionen*, præmis 300.

6.3.5.1 Delkonklusion om objektiv begrundelse

940. I relation til denne sag gælder, at en dominerende virksomheds rabatter, som er knyttet op på formelle bestemmelser om, at kunden skal dække hele, eller hvad der svarer til en betydelig del af dennes transaktioner hos den dominerende virksomhed for at opnå de i aftalen angivne (betydelige) rabatter, ikke kan forsvares med henvisning til, at dette var en forudsætning for at kunne give den enkelte kunde den bedst mulige pris, og at det var sædvanligt, at kunden lader alle sine transaktioner indløse hos den samme indløser. Teller har således ikke dokumenteret, at der foreligger omstændigheder, som kan berettige Tellers eksklusivetsrabatter og bestemmelser om eksklusivitet.

6.4 SAMLET KONKLUSION

941. På baggrund af ovenstående er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at:
- Det relevante marked i denne sag kan afgrænses til markedet for indløsning af betalingskort samt mobilbetalingsløsninger i fysisk handel i Danmark
 - Tellers adfærd i perioden 2012-2016 kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstater mærkbart
 - Teller udgjorde en virksomhed i konkurrencelovens forstand
 - Teller besad en dominerende stilling på markedet for indløsning af betalingskort samt mobilbetalingsløsninger i den fysiske handel i Danmark i den relevante periode fra 2012 til 2016
 - Tellers eksklusivetsrabatter og bestemmelser om eksklusivitet udgør misbrug af dominerende stilling, jf. konkurrencelovens § 11, stk. 1, jf. stk. 3, nr. 1 og TEUF artikel 102, litra a
 - Teller ikke har godtgjort, at eksklusivetsrabatterne og bestemmelser om eksklusivitet i kontrakterne til [redacted] af Tellers top [redacted] kunder i perioden 2012-2016 er objektivt begrundet
 - Det er nødvendigt at udstede påbud til Nets A/S for at bringe overtrædelsen til ophør, jf. konkurrencelovens § 11, stk. 4, 1. pkt., jf. § 16, stk. 1 og TEUF artikel 102, stk. 1, jf. § 16, stk. 1, jf. § 24, stk. 1.