

Dnro KKV/129/14.00.00/2021
Julkinen

1.11.2021

1 Asia

Hakemus kilpailulain (948/2011) 10 §:n nojalla määrättyjen sitoumusten poistamiseksi.

2 Hakija

Automatia Pankkiautomaatit Oy

3 Asian vireilletulo

1. Asia on tullut vireille Automatia Pankkiautomaatit Oy:n (Automatia) 29.1.2021 Kilpailu- ja kuluttajavirastolle (KKV) toimittamalla hakemuksella, jossa yhtiö hakee 19.6.2017 päivätyssä sitoumuspäätöksessä dnro KKV/1469/14.00.00/2015 sille kilpailulain (948/2011) 10 §:n nojalla määrättyjen sitoumusten poistamista.

4 Ratkaisu

2. KKV hyväksyy Automatian hakemuksen sitoumuspäätöksessä dnro KKV/1469/14.00.00/2015 yhtiön noudatettavaksi määrättyjen sitoumusten poistamiseksi.

5 Asiaselostus

5.1 KKV:n vuonna 2017 tekemä sitoumuspäätös

3. KKV määräsi vuoden 2017 sitoumuspäätöksessään kilpailulain 10 §:n nojalla Automatian virastolle antamat sitoumukset noudatettaviksi reaaliaikaisten tilisiirtojen selvitysjärjestelmien, maksunsaajarekisteripalveluiden ja maksujärjestelyjen markkinoilla. Sitoumuspäätöksen mukaan asianosaisia tapauksessa olivat Automatia sekä Danske Bank A/S, Suomen sivuliike¹ (Danske Bank), Nordea Bank Oyj² (Nordea) ja OP Osuuskunta (OP). Sitoumuspäätöksen mukaan Automatian osakaspankeista Danske Bank ei kuitenkaan osallistunut Automatian mobiilimaksamisen hankkeen valmisteluun.³
4. Automatia toi vuonna 2017 Suomen markkinoille reaaliaikaisen mobiilimaksamisen mahdollistavan tukkutasen modulaarisen

¹ Danske Bank Oyj sulautui 31.12.2017 Danske Bank A/S:ään ja on toiminut siitä asti sivuliikemuodossa nimellä Danske Bank A/S, Suomen sivuliike.

² Nordea Bank AB (publ) sulautui 1.10.2018 suomalaiseen tytäryhtiöön Nordea Bank Oyj:hin.

³ Sitoumuspäätöksen kohta 6.

Dnro KKV/129/14.00.00/2021
Julkinen

1.11.2021

palvelukokonaisuuden. Yhtiö tarjoaa vähittäistason mobiilimak-susovelluksia toteuttaville maksupalveluntarjoajille matkapuhelin-numeron ja IBAN-tilinumeron yhdistävää Siirto-maksunsaajarekisteriä sekä reaaliaikaista ARPP-maksualustaa. Siirto-maksunsaaja-rekisteri ja ARPP-maksualusta ovat toisistaan eriytettyjä palveluita sääntöjen, sopimusten, hinnoittelun ja teknisten rajapintojen osalta.

5. KKV tunnisti Siirto-hankkeessa kilpailuongelmia, jotka liittyivät Automatian silloisten osakaspankkien, Danske Bankin, Nordean ja OP:n väliseen mahdolliseen kilpailulain 5 §:n ja SEUT 101 artiklan vastaiseen yhteistyöhön sekä kilpailulain 7 §:n ja SEUT 102 artiklan tarkoitamaan mahdolliseen osakaspankkien yhteisen määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön.
6. Sitoumuspäätöksen mukaan Automatian Siirto-hanketta voitiin tarkastella kilpailulain 5 §:n ja SEUT 101 artiklan nojalla, koska Automatia oli tuotannollinen yhteisyritys, jonka silloiset osakkaat olivat keskenään vähittäispankkimarkkinoilla ja maksamisen loppukäyttäjä-palveluiden markkinoilla kilpailevia luottolaitoksia. Osakaspankit osallistuivat Automatian päätöksentekoon yhtiön hallituksessa ja päättivät keskeisistä liittymis- ja palveluehdoista. Nordea ja OP osallistuivat myös Automatian operatiivisen johdon organisoimiin hanketapaamisiin. Sitoumuspäätöksen mukaan Nordean ja OP:n tiivis osallistuminen yhtiön uusien palveluiden kehitykseen sekä niiden vahva asema maksamisen tukkutasen palveluita seuraavalla tuotantoportaalla viittasivat siihen, ettei Automatia ollut yhteisyri-tyksenä Siirto-liiketoiminnan osalta täysitoiminnallinen.
7. Sitoumuspäätöksen mukaan Automatian Siirto-hanketta voitiin tarkastella myös kilpailulain 7 §:n ja SEUT 102 artiklan nojalla, sillä sitoumuspäätöksen aikaan Automatian ja sen osakaspankkien välillä oli rakenteellinen, omistuksellinen ja taloudellinen linkki. Pankit omistivat Automatian tasaosuuksin ja saivat osuutensa Automatian tuloksesta ja osakaspankkien edustajat toimivat Automatian hallituksessa. Sitoumuspäätöksessä virasto arvioi alustavasti Automatian osakaspankkien yhteistä määräävää markkina-asemaa seuraavasti:

"Automatian osakaspankkien voidaan katsoa olevan reaaliaikaisten tilisiirtojen selvitysjärjestelmien ja maksunsaajarekisterien markkinoilla Suomen alueella sellaisessa markkina-asemassa, jossa ne voivat vaikuttaa kilpailulain 4 §:n tarkoittamalla tavalla kilpailuol-suhteisiin kyseisellä tuotantoportaalla sekä reaaliaikaisen maksami-sen vähittäistason palveluiden markkinoilla ja käyttää

Dnro KKV/129/14.00.00/2021
Julkinen

1.11.2021

markkinavoimaansa hyväksi yhteisyrityksen puitteissa ilman, että yritys välittömästi ja merkittävästi menettäisi markkinaosuuttaan kilpailijoille."

8. Automatian kehityshankkeeseen sisältyi menettelyjä, joiden virasto alustavasti arvioi johtavan kilpailun estymiseen, rajoittumiseen tai vääristymiseen, kohtuuttomien kauppaehtojen syntymiseen taikka tuotannon, markkinoiden tai teknisen kehityksen rajoittamiseen edellä mainituilla markkinoilla.
9. Automatia esitti virastolle kilpailuongelmien poistamiseksi sitoumuksia, jotka kohdistuivat 1) ARPP-maksualustaan eli maksunkäynnistyksen rajapintaan ja tilirajapintaan, 2) ARPP-maksualustan skeeman päätöksentekoon User Forumissa, 3) Siirto-maksunsaajarekisterin skeeman päätöksentekoon User Forumissa, 4) ARPP-maksualustan ja Siirto-maksunsaajarekisterin palvelusopimukseen, 5) Siirto-maksunsaajarekisterin hinnoitteluun, 6) ARPP-maksualustan vahvan tunnistamisen vaatimukseen ja 7) Automatian velvollisuuden tarjota selvitysjärjestelmä- ja rekisteripalveluita sekä Siirto-tuotemerkin mainontaan ja markkinointiin. Lisäksi Automatia esitti sitoumukset 8) sitoumusten noudattamisen valvonnasta sekä 9) sitoumusten voimassaolosta.
10. Virasto katsoi, että Automatian esittämät sitoumukset riittivät poistamaan Siirto-hankkeeseen liittyvien menettelyjen mahdollisesti kilpailua rajoittavan luonteen.

5.2 Automatian hakemus

11. Automatia pyytää hakemuksessaan KKV:ta poistamaan sitoumuspäätöksessä sen noudatettavaksi määrätyt sitoumukset.
12. Automatia toteaa hakemuksessaan, että sitoumuspäätöksen kohdan 63(9) mukaan sitoumuksia voidaan joko kokonaisuudessaan tai ehdoittain muuttaa tai poistaa Automatian hakemuksesta, mikäli jokin sitoumuksen perusteena oleva tosiseikka, markkinaolosuhde tai kilpailutilanne on olennaisesti muuttunut taikka muutokselle tai poistamiselle on muu painava syy. Lisäksi hakemuksessa viitataan kilpailulain 10 §:ään, jonka mukaan KKV voi ottaa sitoumusratkaisun uudelleen käsiteltäväkseen muun muassa silloin, jos jokin päätöksen perusteena oleva tosiseikka on muuttunut olennaisesti.
13. Automatia perustelee sitoumusten poistamisen tarvetta ensinnäkin Automatian omistustaustassa tapahtuneilla muutoksilla. Syksyllä

Dnro KKV/129/14.00.00/2021
Julkinen

1.11.2021

2020 toteutetulla yrityskaupalla ruotsalainen Loomis AB hankki Automatian koko osakekannan Automatian osakaspankeilta Danske Bankilta, Nordealta ja OP:lta. Yrityskaupan myötä osakaspankkien yhteisomistus Automatiassa purkautui.⁴

14. Lisäksi Automatia viittaa hakemuksessaan reaaliaikaiseen maksamiseen liittyvillä markkinoilla tapahtuneisiin muutoksiin, joiden johdosta sitoumusten perusteena olevat tosiseikat, markkinaolosuhteet sekä kilpailutilanne ovat olennaisesti muuttuneet. Muutoksia on tapahtunut sekä tukku- että vähittäistasolla, joille molemmille on tullut uusia palveluntarjoajia. Automatian näkemyksen mukaan Siirron jälkeen, vuoden 2017 loppupuolella markkinoille tullut EBA Clearingin järjestelmä vaikuttaa olevan merkittävä kilpaileva reaaliaikaisten tilisiirtojen selvitysjärjestelmä Automatian ARPP-järjestelmälle. Vähittäistasolla lukuisat eri mobiilisovellukset näyttäsivät Automatian mukaan muodostavan kuluttajille vaihtoehdon Automatian Siirto-maksujärjestelmää hyödyntäville sovelluksille. Danske Bankin kehittämä MobilePay vaikuttaisi olevan pääasiallinen Siirtoa hyödyntävien sovellusten kilpailija Suomen markkinoilla. Muita merkittäviä kilpailijoita ovat muun muassa PayPal, Apple Pay ja Google Pay.
15. Automatian hakemuksen mukaan sitoumuspäätöksen perusteella on selvää, että KKV:n Siirto-hankeeseen liittyneet kilpailuhuolet ovat koskeneet nimenomaan osakaspankkien yhteisomistajuutta Automatiassa. Yrityskaupan myötä sitoumuspäätöksessä esitetyt kilpailuhuolet ja Automatian noudatettavaksi määrättyjen sitoumusten perustana olleet taustasyyt ovat poistuneet ja sitoumukset näin ollen menettäneet kilpailuoikeudellisen merkityksensä.
16. Automatia toteaa, että yrityskaupan toteuttaminen ja osakaspankkien yhteisomistajuuden loppuminen muodostavat sellaisen kilpailulain 10 §:n mukaisen päätöksen perusteena olevan tosiseikan olennaisen muutoksen, jonka nojalla sitoumuspäätöksessä asetetut sitoumukset tulee poistaa. Automatian mukaan sitoumusten poistamista puoltaa lisäksi se, että markkinaolosuhteet ja kilpailutilanne reaaliaikaiseen maksamiseen liittyvillä markkinoilla ovat muuttuneet merkittävästi sitoumuspäätöksen antamisen jälkeen.

⁴ KKV hyväksyi yrityskaupan ehdollisena 14.10.2020 tekemällään päätöksellä, dnro KKV/383/14.00.10/2020.

Dnro KKV/129/14.00.00/2021
Julkinen

1.11.2021

6 Ratkaisun perustelut

17. KKV voi kilpailulain 10 §:n mukaisesti päätöksellään määrätä epäiltyyn kilpailunrajoitukseen osallistuneiden elinkeinonharjoittajien ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymien esittämät sitoumukset näitä velvoittaviksi, jos sitoumuksilla voidaan poistaa toiminnan kilpailua rajoittava luonne. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi ottaa asian uudelleen käsiteltäväkseen, jos jokin päätöksen perusteena oleva tosiseikka on muuttunut olennaisesti, jos sitoumuksia rikotaan tai jos päätös on perustunut puutteellisiin, virheellisiin tai harhaanjohtaviin tietoihin.
18. Kuten edellä kappaleissa 3-8 on esitetty, KKV:n aikana havaitsemat Siirto-hankkeen kilpailuongelmat liittyivät Automatian silloisten osakaspankkien väliseen mahdolliseen kilpailulain 5 §:n ja SEUT 101 artiklan vastaiseen yhteistyöhön sekä kilpailulain 7 §:n ja SEUT 102 artiklan tarkoittamaan mahdolliseen osakaspankkien yhteisen määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön. Sitoumusten tarkoituksena on ollut estää osakaspankkien yhteisomistuksesta mahdollisesti aiheutuvia menettelyjä, joiden virasto oli alustavasti arvioinut johtavan kilpailun rajoittamiseen, kohtuuttomiin kauppaehtoihin taikka tuotannon, markkinoiden tai teknisen kehityksen rajoittamiseen reaaliaikaisten tilisiirtojen selvitysjärjestelmien sekä maksunsaajarekisteripalveluiden markkinoilla.
19. KKV katsoo, että sitoumuspäätöksen perusteena olleet kilpailuongelmat ovat Automatian yhteisomistuksen purkautumisen myötä poistuneet ja edellytykset sitoumusten poistamiselle ovat olemassa.
20. Lisäksi reaaliaikaiseen maksamiseen liittyvät markkinat ovat muuttuneet monin tavoin sitoumuspäätöksen antamishetkestä. Markkinamuutosten täsmällisempi arviointi ei ole kuitenkaan sitoumusten poistohakemuksen ratkaisemiseksi tarpeen.
21. Virasto selvitti Automatian ARPP-maksualustan ja Siirto-maksunsaajarekisterin merkittävimmiltä asiakkailta, Nordealta ja OP:lta, niiden näkemyksiä sitoumusten poistamista koskevaan Automatian hakemukseen. OP ei vastustanut sitoumusten poistamista.⁵ Nordea sen sijaan piti vastauksessaan tärkeänä joidenkin sitoumusten voimassa pitämistä, minkä lisäksi yhtiö ehdotti muutoksia joidenkin

⁵ OP Ryhmä ilmoitti tiedotteessaan 30.6.2021, että OP Ryhmän Pivo, Danske Bankin MobilePay ja norjalainen Vipps suunnittelevat uutta mobiilimaksamisen alustaa. Toteutuakseen yhdistyminen vaatii kilpailuviranomaisten hyväksynnän.

Dnro KKV/129/14.00.00/2021
Julkinen

1.11.2021

sitoumusten sisältöön. Näkemyksiään Nordea perusteli sillä, että ARPP-maksualustalla ja Siirto-maksunsaajarekisterillä on yhtiön arvion mukaan huomattava markkinaosuus reaaliaikaisten tilisiirtojen selvitysjärjestelmien ja maksunsaajarekisteripalveluiden markkinoilla Suomessa. KKV kuitenkin katsoo, että Nordean ehdotuksella ei ole liittymäkohtaa niihin kilpailuongelmiin, joiden vuoksi KKV on määrännyt sitoumukset Automatian noudatettavaksi. Kuten sitoumuspäätöksestä ilmenee, kilpailuongelmat liittyivät Automatian omistustaustaan ja osakaspankkien rooliin, eivätkä niinkään ARPP-alustan ja Siirto-rekisterin markkina-asemaan. Yrityskaupan myötä Automatian omistus on vaihtunut ja KKV:n alkuperäiset kilpailuhuolet ovat poistuneet, minkä vuoksi Nordean vastauksessaan tekemiä ehdotuksia ei ole tarpeen käsitellä tässä päätöksessä enempää.

22. Johtopäätöksenä KKV toteaa, että edellä esitetyn perusteella KKV hyväksyy Automatian hakemuksen ja poistaa sitoumuspäätöksessä dnro KKV/1469/14.00.00/2015 Automatian noudatettavaksi määrättyt sitoumukset.

7 Sovelletut säännökset

23. Kilpailulaki (948/2011) 10 §.

8 Muutoksenhaku

24. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tässä asiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta markkinaoikeudelta kilpailulain 49 a §:n mukaan siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

Dnro KKV/129/14.00.00/2021
Julkinen

1.11.2021

9 Lisätiedot

25. Lisätietoja päätöksestä antavat kilpailuasianneuvos Pirjo Aspinen, puhelin 029 505 3610, sekä johtaja Maarit Taurula, puhelin 029 505 3381. Sähköpostit ovat muotoa etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Pääjohtaja

Kirsi Leivo

Kilpailuasianneuvos

Pirjo Aspinen