

Konkurrencerådsafgørelse den 29. marts 2023

Foreningen Bankdatas udtrædelsesvilkår



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. 20/05615 / TDB, BFG & ANN

Afgørelsen er udarbejdet af
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Indholdsfortegnelse

1.	RESUME.....	5
2.	AFGØRELSE.....	7
2.1	Tilsagn	7
3.	SAGSFREMSTILLING.....	12
3.1	Indledning.....	12
3.2	Bankdata	12
3.3	Andre datacentraler.....	15
3.3.1	SDC.....	16
3.3.2	JN Data A/S	17
3.4	Markedsbeskrivelse	17
3.5	Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse	18
3.5.1	Bankdatas bestemmelse om eksklusivitet	22
3.5.2	Bankdatas omkostningsbase	22
3.5.3	Effekten af udtrædelsesgodtgørelsen.....	24
3.5.4	Udtrædelsesgodtgørelsens dækning af udviklingsomkostninger.....	26
3.5.5	Bankdatas udviklingsprojekter	27
3.5.6	It-projekter og -kontrakter.....	27
3.6	Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens markedsundersøgelse	28
3.6.1	Styrelsens spørgeskema til pengeinstitutter	28
3.6.2	Styrelsens spørgeskema til datacentraler	34
3.7	Bankdatas høringssvar og øvrige bemærkninger	35
3.7.1	Bankdatas vilkår om eksklusivitet.....	38
3.7.2	Sagsfremstilling	38
3.7.3	Den relevante konkurrence i markedet	39
3.7.4	Den retlige analyse.....	41
4.	VURDERING.....	44
4.1	Markedsafgrænsning.....	44
4.1.1	Det relevante produktmarked for totale it-løsninger til danske pengeinstitutter	44
4.1.2	Det relevante geografiske marked.....	57
4.1.3	Konklusion vedrørende markedsafgrænsning	60
4.2	Samhandelspåvirkning.....	61
4.3	Konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101.....	62
4.3.1	Virksomhedsbegrebet	63
4.3.2	Aftale, vedtagelse eller samordnet praksis.....	63
4.3.3	Konkurrencelovens § 5	64
4.3.4	Accessorisk begrænsning.....	65
4.3.5	Til formål eller til følge at begrænse konkurrencen.....	67
4.3.6	Mærkbar konkurrencebegrænsning.....	90
4.3.7	Konklusion vedrørende konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101	91
4.4	Fritagelse.....	92
4.4.1	Vedtagelsen er ikke omfattet af gruppefritagelse.....	92
4.4.2	Vedtagelsen opfylder ikke betingelserne for en individuel fritagelse efter konkurrencelovens § 8 eller TEUF artikel 101, stk. 3.....	94
4.4.3	Konklusion om fritagelse	116

4.5	Tilsagn	117
4.5.1	Markedstest.....	118
4.5.2	Vurdering.....	122
4.6	Samlet konklusion	123
5.	BILAG	125

1. Resume

1. Denne sag handler om en bestemmelse om udtrædelsesgodtgørelse i Foreningen Bankdatas ("Bankdata") vedtægter. Det fremgår af Bankdatas vedtægter, at medlemmer, der ønsker at træde ud af foreningen, skal betale en udtrædelsesgodtgørelse til Bankdata, der svarer til 500 pct. af medlemmets omsætning med Bankdata det seneste år. Det fremgår også af foreningens vedtægter, at medlemmerne skal indkøbe eksklusivt af Bankdata, i det omfang medlemmet efterspørger en it-ydelse, som leveres af Bankdata.
2. Foreningen Bankdata er ejet af sine medlemmer, der i 2023 består af otte danske pengeinstitutter. Bankdata leverer totale it-løsninger til sine medlemmer, hvilket vil sige, det it som medlemmerne har brug for til at kunne drive et konkurrencedygtigt pengeinstitut.
3. Hvis et medlem i dag træder ud af Bankdata, vil 4 ud af 8 medlemmer af Bankdata skulle betale en udtrædelsesgodtgørelse på over [xxx] mio. kr., og for to af medlemmerne ville der være tale om et milliardbeløb.
4. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har gennemført en markedsundersøgelse blandt aftagere, udbydere og potentielle udbydere af totale it-løsninger til pengeinstitutter. Resultaterne peger umiddelbart på, at det relevante marked i sagen umiddelbart kan afgrænses til et marked for levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark.
5. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i denne sag haft konkurrencemæssige betænkeligheder ved, at Bankdatas vilkår om udtrædelsesgodtgørelse afskærmer aktuelle konkurrenter og svækker interbrand-konkurrencen mellem disse og Bankdata på centrale konkurrenceparametre som pris, kvalitet og innovation. Styrelsen har herudover haft konkurrencemæssige betænkeligheder ved, at Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse afskærmer potentielle konkurrenter fra at træde ind på det relevante marked.
6. Det forhold, at Bankdata har et vilkår om eksklusivitet understøtter efter styrelsens vurdering, at vilkåret om udtrædelsesgodtgørelse har til følge at begrænse konkurrencen. Styrelsen tager dog i denne sag ikke stilling til, om den konkrete bestemmelse om eksklusivitet eller øvrige bestemmelser i Bankdatas vedtægter, er i strid med konkurrencereglerne.
7. Bankdata er ikke enig med styrelsen i, at Bankdatas vilkår om udtrædelsesgodtgørelse kan udgøre en overtrædelse af konkurrencereglerne, og Bankdata vedkender sig dermed ingen sådan overtrædelse. Bankdata har dog tilbudt at imødegå Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens betænkeligheder ved at afgive tilsagn i sagen. Tilsagnet indebærer, at Bankdata forpligter sig til at erstatte den femårige udtrædelsesgodtgørelse med følgende maksimale vilkår: en udtrædelsesgodtgørelse på maksimalt 2,5 års med Bankdata og en engangsbetaling i form af et medlemsgebyr på maksimalt 6 måneders omsætning med Bankdata.
8. Tilsagnet imødekommer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens betænkeligheder. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har efter en helhedsvurdering vurderet, at sagen er egnet til at blive afsluttet med tilsagn. Tilsagnet medfører, at Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse ikke i samme grad binder medlemmerne til Bankdata, som tilfældet umiddelbart er med en udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning med Bankdata. Med en udtrædelsesgodtgørelse på 2,5 års omsætning med Bankdata får Bankdatas medlemmer i højere grad mulighed for at skifte datacentral. Også hvad angår skift af datacentral som led i gennemførelsen af en fusion medfører tilsagnet, at Bankdatas medlemmer får en væsentligt større frihedsgrad i forhold til valget

af fremtidig datacentral i forbindelse med fusion, end tilfældet umiddelbart var med en udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning med Bankdata.

9. Tilsagnet indebærer, at Bankdata indfører et medlemsgebyr på 6 måneders omsætning med Bankdata. Medlemsgebyret betales kun én gang. For nye medlemmer betales medlemsgebyret i forbindelse med indtræden. For eksisterende medlemmer betales medlemsgebyret i forbindelse med at tilsagnet træder i kraft. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer konkret, at et medlemsgebyr på 6 måneders omsætning vil have en mindre konkurrencebegrænsende effekt end et vilkår om udtrædelsesgodtgørelse på 6 måneders omsætning. Styrelsen vurderer, at Bankdata og Bankdatas konkurrenter vil have et incitament til at konkurrere om at tilbyde de mindst byrdefulde vilkår for indtræden og medlemskab.
 10. En udtrædelsesgodtgørelse på 2,5 års omsætning med Bankdata vil efter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering være proportional i forhold til at sikre effektivitetsgevinster i Bankdata, herunder navnlig for at sikre pengeinstitutters incitament til at foretage udvikling af fælles it-løsninger. Med tilsagnet får Bankdata via udtrædelsesgodtgørelsen på 2,5 års omsætning dækket op til [3-6] års fremtidige faste omkostninger *eller* udviklingsomkostninger isoleret set i op til [10-15] år, hvilket styrelsen efter en konservativ vurdering i den konkrete sag har fundet kan være nødvendigt for at sikre de pågældende effektivitetsgevinster. Styrelsen vurderer, at et medlemsgebyr på seks måneders omsætning med Bankdata er tilstrækkelig til at sikre Bankdata den likviditet, som kan være nødvendig for at opveje den risiko, Bankdata som forening løber ved at sælge ydelser til kostpris og dermed uden en fortjeneste.
 11. Med en tilsagnsløsning opnås et resultat, der har mindst samme effekt på konkurrencen, som hvis der blev truffet en påbudsafgørelse. Tilsagnsløsningen er herudover ressourcebesparende. Under hensyntagen til tilsagnet fra Bankdata finder Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ikke grundlag for at gribe ind over for Bankdatas vilkår om udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning med Bankdata i medfør af konkurrencelovens § 6, stk. 1 og TEUF art. 101, stk. 1.
-

2. Afgørelse

12. Konkurrencerådet træffer følgende afgørelse:
13. Det meddeles Foreningen Bankdata, at:
 - » det tilsagn, som Bankdata har afgivet den 28. februar 2023, imødekommer Konkurrencerådets betænkeligheder om, at Bankdatas vilkår om udtrædelsesgodtgørelse havde til følge at begrænse konkurrencen på et muligt marked for levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark i perioden 2018-2021, jf. konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101.
14. Konkurrencerådet gør det afgivne tilsagn bindende for Bankdata fra og med den 29. marts 2023, jf. konkurrencelovens § 6, stk. 4, 2. pkt., jf. § 16 a, stk. 1.

2.1 Tilsagn

15. Foreningen Bankdata afgiver følgende tilsagn:

Foreningen Bankdatas tilsagn til Konkurrencerådet

I henhold til konkurrencelovens § 16a, stk. 1 afgiver Bankdata ApS og Foreningen Bankdata respektive registreret med CVR nummer 40 37 79 80 og CVR nummer 68 96 44 15 ("Bankdata") hermed følgende tilsagn ("Tilsagnet") til Konkurrencerådet med henblik på, at Konkurrencerådet afslutter sagen mod Bankdata jf. styrelsens meddelelse om betænkeligheder til Bankdata af 18. september 2020, herunder som uddybet i klagepunktsmeddelelsen til Bankdata af 8. april 2022 uden at træffe anden afgørelse end at acceptere at gøre Tilsagnet bindende over for Bankdata.

1. Baggrund

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen sendte 18. september 2020 en meddelelse om betænkeligheder til Bankdata. Bankdatas forståelse er, at styrelsen heri fremsatte en foreløbig hypotese om, at Bankdatas vilkår om udtrædelsesgodtgørelse direkte eller indirekte kan have til formål eller følge at begrænse konkurrencen mærkbart ved at fastholde pengeinstitutterne til Bankdata, og dermed alene anvende Bankdata som leverandør for hele eller størstedelen af deres efterspørgsel af totale it-løsninger.

Den 8. april 2022 fremsendte Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen en klagepunktmeddelelse, hvor hypotesen var yderligere tilpasset og underbygget. Efter Bankdatas forståelse anfører klagepunktsmeddelelsen, at der kan konstateres en aftale mellem Bankdata og Bankdatas kunder (og dermed ejerkreds), der har til følge at begrænse konkurrencen, idet Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen blandt andet finder, at prisen for at udtræde af Bankdata er meget høj, og at denne udtrædelsesgodtgørelse er konkurrencebegrænsende.

Bankdata er ikke enig med styrelsen og har blandt andet bestridt markedsafgrænsning, metoden til markedsafgrænsning, den konkurrencebegrænsende følge, herunder at den konkurrencebegrænsende følge er dokumenteret og dermed konklusionen om, at konkurrenceloven er overtrådt. Bankdata er ikke enig i, at udtrædelsesgodtgørelsen er konkurrencebegrænsende, herunder at beløbet for at udtræde er højt. Tværtimod vurderer Bankdata, at beløbet ligger inden for den sædvanlige ramme i forhold til den pris og risiko, der er forbundet med at udtræde fra et omkostningstungt projekt såsom specifikke it-løsninger, hvor værdien af løsningen skal findes i både udviklingen og i driften af løsningen, og hvor både leverandør og kunde har en interesse i, at løsningen er langtidssikret.

Selv om Bankdata ikke er enig med styrelsen, er Bankdata indstillet på at afgive dette Tilsagn med henblik på at afslutte sagen, ved at styrelsens betænkeligheder imødekommes, og uden at Konkurrencerådet træffer endelig afgørelse i sagen.

Tilsagnet betyder:

- at Bankdata ændrer udtrædelsesgodtgørelsen i § 5 i vedtægten, således at udtrædelsesgodtgørelsen udgør Bankdatas omsætning med det udmeldte medlem multipliceret med 2,5 i stedet for 5.
- at Bankdata indfører et medlemsgebyr på op til 6 måneders omsætning, der reguleres én gang årligt for alle Medlemmer og som ikke refunderes ved eventuel udmeldelse.
- at Bankdata ophæver opsigelsesvarslet i § 5 i vedtægten, hvorefter der ikke længere gælder et opsigelsesvarsel.

2. Definitioner

I Tilsagnet skal følgende termer betyde:

Bankdata: Bankdata Danmark ApS med hjemsted på Erritsø Bygade 102, 7000 Fredericia med CVR-nummer: 40 37 79 80 og Foreningen Bankdata med CVR nummer 68 96 44 15 samt alle Tilknyttede Virksomheder.

Tilknyttede Virksomheder: Virksomheder, der er kontrolleret af Bankdata, hvorved kontrolbegrebet skal fortolkes i overensstemmelse med artikel 3 i Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 (Fusionsforordningen) med senere ændringer og i lyset af Kommissionens konsoliderede meddelelse om jurisdiktion efter Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser (Kommissionens meddelelse af 16. april 2008).

Medlem: Pengeinstitut, der anvender Bankdata som it-leverandør og som er med-ejer af Bankdata.

3. Præambel

Formålet med Tilsagnet er at imødekomme Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens betænkelighed om, at Bankdatas vilkår om udtrædelsesgodtgørelse ved udtræden af Bankdata efter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens opfattelse har til følge at begrænse konkurrencen i strid med konkurrencelovens § 6, stk. 1 og TEUF artikel 101, stk. 1.

4. Medlemsgebyr og udtrædelsesgodtgørelse

4.1 Medlemsgebyr

Bankdata kan fra eksisterende og nye Medlemmer opkræve et medlemsgebyr på op til 6 måneders omsætning, som ikke tilbagebetales ved udmeldelse.

Hvis Bankdata opkræver et medlemsgebyr fra eksisterende Medlemmer skal medlemsgebyret indbetales senest 6 måneder efter datoen for Tilsagnets implementering. For nye Medlemmer, herunder for eksisterende Medlemmers eventuelle opkøb skal medlemsgebyret betales senest 6 måneder efter indmeldelsestidspunktet.

Medlemsgebyret beregnes for eksisterende Medlemmer efter det pågældende Medlems seneste afsluttede regnskabsårs omsætning med Bankdata.

For nye Medlemmer eller for eksisterende Medlemmers eventuelle erhvervelse af yderligere forretning beregnes medlemsgebyret efter den forventede omsætning i det første fulde regnskabsår som Medlem.

Medlemsgebyret reguleres herefter én gang årligt i forhold til den til enhver tid værende omsætning mellem et Medlem og Bankdata i det forudgående afsluttede hele regnskabsår. Medlemsgebyret reguleres dermed årligt i både nedad- og opadgående retning i overensstemmelse med Medlemmets omsætning med Bankdata det forudgående regnskabsår.

4.2 Udtrædelsesgodtgørelse

Bankdata forpligter sig til at ophæve den femårige udtrædelsesgodtgørelse.

Bankdata kan erstatte dette med følgende maksimale vilkår:

- 1) Et Medlem af Bankdata kan opsige sit medlemskab af Bankdata uden varsel.
- 2) Indtil udkonvertering er afsluttet, er et udtrædende Medlem af Bankdata forpligtet til at betale sædvanligt fuldt bidrag til Bankdata for de ydelser, som Bankdata udbyder og som Medlemmet aftager. Det udtrædende Medlem betaler dog ikke for en konkret ydelse, som Medlemmet ikke aftager i opsigelsesperioden, hvis denne ydelse kan udskilles fra andre ydelser, som det udtrædende Medlem aftager.

-
- 3) Et udtrædende Medlem er ikke forpligtet af Bankdatas vedtægtsbestemelse om eksklusivitet fra tidspunktet, hvor opsigelsen er meddelt til Bankdata.
 - 4) Når et Medlem har opsagt sit medlemskab af Bankdata, kan Bankdata kræve en udtrædelsesgodtgørelse på 2,5 års omsætning mellem Bankdata og det udtrædende Medlem ("Udtrædelsesgodtgørelsen"). Udtrædelsesgodtgørelsen beregnes med afsæt i det udtrædende Medlems omsætning med Bankdata i det senest afsluttede hele regnskabsår forud for opsigelsen multipliceret med 2,5, jf. punkt 1 og 2 ovenfor. Udtrædelsesgodtgørelsen skal senest betales ved udtræden af foreningen.

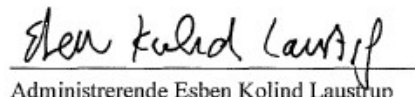
5. Betingelser for tilsagnets ikrafttræden

5.1 Bankdata skal implementere Tilsagnet med virkning senest 6 måneder efter datoen for Konkurrencerådets endelige afgørelse.

6. Genoptagelse

6.1 Såfremt Bankdata finder grundlag herfor, kan Bankdata fremsætte en begrundet anmodning til Konkurrencerådet om at revidere Tilsagnet, herunder om helt eller delvist at ophæve eller ændre Tilsagnet. Når Konkurrencerådet vurderer en sådan anmodning, sker det efter de almindelige forvaltningsretlige regler, og Konkurrencerådet kan herunder blandt andet inddrage, om der foreligger sådanne ændringer i faktiske eller retlige forhold, at det kan begrunde en ophævelse eller ændring af Tilsagnet, herunder om de er blevet for byrdefulde, og om de fortsat vurderes nødvendige. Konkurrencerådet skal inddrage i vurderingen, om BEC's udtrædelsesgodtgørelse er blevet reguleret, herunder hvordan udtrædelsesgodtgørelsen er blevet reguleret.

7. Underskrift



Administrerende Esben Kolind Lastrup

3. Sagsfremstilling

3.1 Indledning

16. Denne sag handler om, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har betænkeligheder i forhold til, om Bankdatas vilkår om udtrædelsesgodtgørelse i foreningens vedtægter kan have til følge at begrænse konkurrencen på et muligt marked for levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark.
17. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen foretog af egen drift en undersøgelse af området for datacentraler i 2020, det vil sige leverandører af totale it-løsninger til pengeinstitutter. Styrelsen indhentede i den forbindelse datacentralen Bankdatas vedtægter. Det fremgår af vedtægterne, at et medlem af foreningen skal betale en udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning med Bankdata, når medlemmet træder ud af foreningen.
18. Bankdata gør herudover brug af vilkår om eksklusivitet. Bankdatas medlemmer er i medfør af foreningens vedtægter forpligtet til at anvende de it-løsninger, som Bankdata udbyder, såfremt medlemmet har behov for sådanne it-løsninger. Styrelsen tager i denne sag ikke stilling til, om den konkrete bestemmelse om eksklusivitet i Bankdatas vedtægter er i strid med konkurrencereglerne. Vilkåret om eksklusivitet indgår dog i sagen som en del af styrelsens umiddelbare vurdering af virkningerne af udtrædelsesgodtgørelsen. Styrelsen har i denne sag desuden ikke forholdt sig til, om de øvrige vilkår i Bankdatas vedtægter, horisontalt eller vertikalt set, er i overensstemmelse med konkurrencereglerne.
19. Bankdata har under sagen afgivet tilsagn for at imødekomme styrelsens konkurrenceretlige betænkeligheder over for de konkurrenceskadelige virkninger af udtrædelsesgodtgørelsen.
20. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har derfor i denne tilsagnsafgørelse kun foretaget en umiddelbar vurdering af, om udtrædelsesgodtgørelsen har til følge at begrænse konkurrencen på et muligt marked for levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark.

3.2 Bankdata

21. Denne sag handler om Bankdata.¹
22. Bankdata er en forening, der er ejet af sine medlemmer. Bankdata er ejet af Djurslands Bank A/S, Jyske Bank A/S, Kreditbanken A/S, Aktieselskabet Nordfyns Bank, Ringkjøbing Landbobank Aktieselskab, Skjern Bank A/S, Sparekassen Sjælland-Fyn A/S, Sydbank A/S.² Medlemmerne er, udover at være medlemmer og ejere af foreningen, også foreningens kunder.
23. Bankdata er også en *datacentral*, det vil sige, en virksomhed, der med Bankdatas egne ord leverer totale it-løsninger til sine medlemmer:³

¹ CVR-nummer: 68964415.

² Sydbank A/S overtog Alm. Brand Bank A/S efter godkendelse fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen den 30. oktober 2020. Alm. Brand Bank A/S var indtil fusionen selvstændigt ejer og medlem af Bankdata. Pengeinstituttet er i dag en del af Sydbank A/S. Alm. Brand Bank A/S fremgår som følge heraf af en række af de tabeller, der er indeholdt i denne afgørelse, for så vidt som de vedrører perioden forud for fusionen.

³ Bankdata leverer herudover enkelte it-løsninger til servicekunder. Bankdata havde i 2020 én servicekunde (SEB).

”Totale it-løsninger

Bankdata leverer totale it-løsninger til den finansielle sektor. Dvs. alt det it, som en bank har brug for - herunder udvikling af Net- og mobilbank, kredit- og rådgivningsværktøjer samt support og sikkerhed.

Alt det it en bank har brug for

Vi udvikler alt det it en bank har brug for: fra tidsbesparende rådgivningsværktøj til en lang række selvbetjeningsløsninger som pengeautomater, Netbank, mobilbank, integrationer til NemID og MobilePay samt alle mulighederne i elektronisk underskrift-løsningerne, der giver vores kunder de optimale muligheder i højeste kvalitet.¹⁴

24. Bankdata har over for styrelsen oplyst, at Bankdata er en non-profit forening, der ikke har til formål at skabe et økonomisk overskud.⁵ Foreningen bliver drevet som en it-virksomhed, der skal servicere sine medlemmer. Formålet med Bankdata er således, at foreningen skal levere de ydelser, som medlemmerne af foreningen beslutter.⁶ Omkostningerne til it-løsningerne bliver fordelt mellem medlemmerne af foreningen.⁷ Medlemmerne kan herudover få udviklet individuelle systemer mod betaling af de dermed forbundne omkostninger.⁸
25. Bankdata har desuden oplyst, at hensigten bag Bankdata er at opnå stordriftsfordele og drage nytte af disse fordele.⁹ Bankdata har således oplyst, at [xxx].¹⁰
26. Bankdata har oplyst, at der er visse it-løsninger, [xxx].¹¹
27. Bankdata havde i 2020 en nettoomsætning på ca. DKK 1,7 mia.¹² Bankdatas omsætning er fra 1997 til 2020 mangedoblet fra ca. DKK 230 mio. til ca. DKK 1,7 mia.¹³ Tabel 3.1 nedenfor angiver, hvordan Bankdatas omsætning fordelte sig på Bankdatas medlemmer og servicekunder i perioden 2016-2020:

⁴ Bilag 7, side 4: Artikler og kopi af materiale fra hjemmesider (www.bankdata.dk/da/ydelser/udviklingsprojekter og https://www.bankdata.dk/da/om/os). Se også Bilag 4: Svar på spørgsmål fra Bankdata, svar på meddelelse om betænkeligheder fra Bankdata og referater af møder med Bankdata (Bilag 1, Hovedaftale).

⁵ Bilag 4, side 39: Referat af møde mellem Foreningen Bankdata og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen den 3. december 2020.

⁶ Bilag 4, side 205: Bankdata – Stordriftsfordele og effektivitetsgevinster, den 19. august 2022, side 2.

⁷ Bilag 4, side 39: Referat af møde mellem Foreningen Bankdata og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen den 3. december 2020.

⁸ Bilag 4, side 11: Vedtægter for Foreningen Bankdata, § 9.

⁹ Bilag 4, side 34: Bankdatas bemærkninger til meddelelse om betænkeligheder af 5. november 2020.

¹⁰ Bilag 4, side 40: Referat af møde mellem Foreningen Bankdata og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen den 3. december 2020.

¹¹ Bilag 4, side 40: Referat af møde mellem Foreningen Bankdata og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen den 3. december 2020.

¹² Bankdatas årsrapport 2020.

¹³ Kilde: Offentligt tilgængelige årsrapporter for Bankdata i Det Centrale Virksomhedsregister for årene 1997-2020 samt omsætning fra levering af totale it-løsninger til danske pengeinstitutter fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens spørgeskema til udbydere spørgsmål 4.

Tabel 3.1 Bankdatas omsætning fordelt på medlemmer og servicekunder for årene 2016-2020

Omsætning i mio. DKK	2016	2017	2018	2019	2020
Jyske Bank	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]
Sydbank	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]
Ringkjøbing Landbobank	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]
Sparekassen Sjælland-Fyn	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]
Skjern Bank	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]
Djurslands Bank	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]
Nordfyns Bank	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]
Kreditbanken	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]
Alm. Brand Bank	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]
SEB (servicekunde)	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]
Nordjyske Bank	[xxx]	[xxx]	[xxx]		
Østjysk Bank	[xxx]	[xxx]			
Total	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]

Note: Fortroligholdt tabel

Note: Sydbank A/S fusionerede i 2020 med Alm. Brand Bank A/S. Alm. Brand Bank A/S var indtil fusionen selvstændigt medlem af Bankdata. Nordjyske Bank fusionerede i 2018 med Ringkjøbing Landbobank. Nordjyske Bank var indtil fusionen selvstændigt medlem af Bankdata. 3 filialer af Østjysk Bank gik konkurs i 2018 og blev overtaget af Sparekassen Vendsyssel, som er kunde hos SDC. SEB har i perioden 2016-2020 været servicekunde hos Bankdata (se også fodnote 3).

Kilde: Bilag 4: Bankdatas svar af 4. oktober 2021 på styrelsens spørgsmål af 10. september 2021 (svar på spørgsmål 1).

28. Bankdatas medlemmer havde i 2020 tilsammen en omsætning på ca. DKK 16,4 mia., jf. Tabel 3.2 nedenfor:

Tabel 3.2 Bankdatas medlemmers omsætning/basisindtægter for 2020

Medlemmer	Omsætning i mio. DKK
Jyske Bank	7.982
Sydbank	3.917
Ringkjøbing Landbobank	2.181
Sparekassen Sjælland-Fyn	1.186
Skjern Bank	376
Djurslands Bank	373
Nordfyns Bank	209
Kreditbanken	188
Alm. Brand Bank	-
Total	16.413

Note: Pengeinstitutternes omsætning er baseret på basisindtægterne. Ved basisindtægter forstås en sammenlægning af posterne "netto rente- og gebyrindtægter", "kursreguleringer" og "andre driftsindtægter" i overensstemmelse med § 7 i bekendtgørelse nr. 1286 af 26. november 2019 om beregning af pengeinstitutters omsætning i konkurrenceloven.

Anm.: Det fremgår af Alm. Brand Bank A/S' årsrapport for 2020, at Alm. Brand Bank A/S ikke havde indtægter for den del af koncernens forretning, der relaterer sig til bankvirksomhed.

Kilde: Pengeinstitutternes årsrapporter for 2020

29. Det fremgår af foreningens vedtægter, at Bankdata har vedtaget en bestemmelse, der indebærer, at et medlem skal betale en udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning med Bankdata, når medlemmet træder ud af foreningen, jf. afsnit 3.5 nedenfor.
30. Det fremgår desuden af Bankdatas vedtægter, at Bankdata har vedtaget et vilkår om opsigelsesvarsel, der indebærer, at udmeldelse af foreningen sker med 6 måneders varsel til udtræden ved udløbet af et regnskabsår.¹⁴ Det vil sige maksimalt 18 måneders opsigelse. Det fremgår yderligere af Bankdatas vedtægter, at Bankdata har vedtaget en bestemmelse, der indebærer, at medlemmerne eksklusivt skal aftage de it-løsninger, som Bankdata tilbyder sine medlemmer, hvis medlemmerne har behov for sådanne løsninger jf. afsnit 3.5.1 nedenfor.

3.3 Andre datacentraler

31. Ud over Bankdata er der to datacentraler, der leverer totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark, henholdsvis BEC Financial Technologies a.m.b.a.¹⁵ ("BEC") og SDC A/S¹⁶ ("SDC").

¹⁴ Bilag 4 side 6: Vedtægter for Foreningen Bankdata, § 5.

¹⁵ CVR-nummer: 13088810.

¹⁶ CVR-nummer: 16988138.

Bankdata, BEC og SDC leverer tilsammen deres totale it-løsninger til 52 ud af de i alt 56 danske pengeinstitutter, der er etableret i Danmark i 2023.¹⁷ BEC

32. BEC er et andelsselskab, der er ejet af 18 danske pengeinstitutter, der, udover at være ejere af foreningen, samtidig er medlemmer af og kunder hos BEC.¹⁸ BEC er også en datacentral, det vil sige, en virksomhed der leverer totale it-løsninger til sine medlemmer.¹⁹
33. BEC's samlede omsætning er i perioden 2015 til 2020 steget fra ca. DKK 1 mia. til ca. DKK 2 mia.²⁰
34. Det fremgår af foreningens vedtægter, at BEC har vedtaget en bestemmelse, der indebærer, at et medlem skal betale en udtrædelsesgodtgørelse til BEC, når medlemmet træder ud af foreningen. Indtil 2020 svarede udtrædelsesgodtgørelsen til 2,5 års omsætning med foreningen. I tillæg hertil havde foreningen et opsigelsesvarsel på 5 år. I 2020 blev udtrædelsesgodtgørelsen øget til 5 års omsætning med foreningen, og opsigelsesvarslet blev sat ned til 6 måneders opsigelse til udtræden ved udløbet af et regnskabsår. Medlemmerne er herudover forpligtede til at aftage deres it-løsninger fra BEC.²¹

3.3.1 SDC

35. SDC er et aktieselskab, der er ejet af sine kunder og brugere, der udgør et antal mindre og mellemstore pengeinstitutter i Danmark, Sverige, Norge, Færøerne og Finland.²² I Danmark består SDC's kunder af 26 pengeinstitutter.²³ Ud af de 26 pengeinstitutter er 23 medejere og kunder af SDC, og 3 af pengeinstitutterne er udelukkende kunder.²⁴ SDC er, ligesom Bankdata og BEC, en datacentral, det vil sige, en virksomhed der leverer totale it-løsninger til pengeinstitutter.²⁵
36. SDC's samlede omsætning er i perioden 2016 til 2020 faldet fra ca. DKK 1,57 mia. til ca. DKK 1,49 mia.²⁶
37. SDC anvendte indtil 2023 et vilkår om opsigelsesvarsel på [under 5 år]. Opsigelsesvarslet kunne konverteres til en udtrædelsesgodtgørelse på op til [under 5 års] omsætning med SDC (dog fratrukket SDC's faktiske besparelser ved ikke at skulle levere kerneydelser), såfremt

¹⁷ Opgørelsen er foretaget på baggrund af Finanstilsynets størrelsesgruppering af de danske pengeinstitutter i 2022 (gruppe 1-4), jf. bilag 7: Artikler og kopi af materiale fra hjemmesider (<https://www.finanstilsynet.dk/tal-og-fakta/statistik/statistik-om-sektoren/pengeinstitutternes-stoerrelsesgruppering>), sammenholdt med datacentralernes medlemmer.

¹⁸ Bilag 7, side 17: Artikler og kopi af materiale fra hjemmesider (www.bec.dk/beccs-kunder/).

¹⁹ Bilag 7, side 22: Artikler og kopi af materiale fra hjemmesider (www.bec.dk/om-bec/). BEC leverer herudover it-løsninger til en række udenlandske banker med tilstedeværelse i Danmark, sektorkunder (herunder blandt andre Finans Danmark) samt kunder med særlige forhold (herunder blandt andre Danmarks Nationalbank, Finanstilsynet, Lægernes Pension, Letpension og Nærpension), og Bilag 7, side 16: Artikler og kopi af materiale fra hjemmesider (www.bec.dk/beccs-kunder/).

²⁰ BEC's offentligt tilgængelige årsrapporter for 2016-2020.

²¹ Bilag 6, side 18 og 24: Øvrig korrespondance med aktører, samt vedtægter og aftalevilkår for BEC og SDC (BEC's vedtægter, §§ 6, 24 og 27).

²² Bilag 7, side 36: Artikler og kopi af materiale fra hjemmesider (Links, www.sdc.dk/Om-SDC/SDC-i-tal). SDC var indtil 1996 en andelsforening, og Bilag 7 side 32: Artikler og kopi af materiale fra hjemmesider (www.sdc.dk/Om-SDC/Historie).

²³ Bilag 7, side 39: Artikler og kopi af materiale fra hjemmesider (www.sdc.dk/Kunder#danmark).

²⁴ Bilag 2, side 6: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til udbydere (Besvarelse fra SDC, spørgsmål 5).

²⁵ SDC's årsrapport 2020, side 13.

²⁶ SDC's offentligt tilgængelige årsrapporter for 2016-2020.

medlemmet ønskede at træde ud af SDC før udløbet af de [under 5 år].²⁷ Udtrædelsesgodtgørelsen fandt anvendelse både på SDC's medejere og kunder.²⁸ Fra og med den 1. januar 2023 har SDC ændret virksomhedens udtrædelsesgodtgørelse, således at den svarer til 5 års omsætning. [xxx]. SDC leverer dog en række fælles [xxx] ydelser, som alle kunderne kan anvende, og som alle kunderne skal betale til.²⁹

3.3.2 JN Data A/S

38. JN Data forestår it-driften for de tre datacentraler. JN Data er ejet af Jyske Bank A/S, Nykredit A/S, Bankdata, BEC og SDC, som sammen med Silkeborg Data A/S udgør virksomhedens seks kunder. JN Datas hovedopgave er at sikre, at virksomhedens ejere har en sikker og stabil it-drift som – til lavest mulige enhedsomkostninger – opfylder lovgivningens krav til drift af infrastruktur på vegne af finansielle virksomheder.³⁰
39. JN Data blev stiftet i 2002 af Jyske Bank og Nykredit som et samarbejde mellem de to pengeinstitutter med henblik på, at JN Data skulle forestå driftsafviklingen af Jyske Bank og Nykredits it. Samarbejdet havde til formål at skabe stordriftsfordele inden for it-drift ved at samle parternes eksisterende aktiviteter i en fælles enhed.³¹
40. I 2010 indgik Jyske Bank og Nykredit aftale med SDC og BEC om et partnerskab mellem JN Data og Nordisk Finans IT P/S ("*NFIT*" var et partnerskab mellem SDC og BEC), hvorved JN Data skulle overtage samtlige opgaver relateret til it-drift for NFIT (det vil sige SDC og BEC's it-drift), samtidig med at JN Data også skulle varetage Jyske Banks og Nykredits it-drift.³² I 2010 overtog JN Data endvidere Bankdatas enhed for levering af it-drift.³³
41. Ejer kredsen i JN Data, der oprindeligt kun bestod af Jyske Bank og Nykredit, blev i 2018 udvidet med Bankdata, BEC og SDC.³⁴

3.4 Markedsbeskrivelse

42. Denne sag handler om levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark.
43. Bankdata og de øvrige datacentraler leverer alle de it-løsninger som et pengeinstitut har brug for. Bankdata har i et ydelseskatalog oplistet og beskrevet de systemer og services, som Bankdata udbyder. Det fremgår af ydelseskataloget, at Bankdata leverer systemer og services inden for kategorierne:
 - » lån og finansiering,
 - » kort og betalinger,

²⁷ Bilag 2, side 16: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til udbydere (Besvarelse fra SDC, spørgsmål 20).

²⁸ Bilag 2, side 16: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til udbydere (Besvarelse fra SDC, spørgsmål 20).

²⁹ Bilag 2, side 25: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til udbydere (SDC's servicekatalog, Introduction).

³⁰ Konkurrencestyrelsens afgørelse af 21. maj 2010, *Konkurrencestyrelsen godkender samarbejde mellem JN Data A/S og Nordisk Finans IT P/S*, hvoraf det fremgår, at "*JN Data har til hovedopgave at sikre, at Jyske Bank og Nykredit har en sikker og stabil it-drift - til lavest mulige enhedsomkostninger - som opfylder lovgivningens krav til drift af infrastruktur på vegne af finansielle virksomheder.*"

³¹ Konkurrencestyrelsens afgørelse refereret på Konkurrencerådets møde 28. august 2002, *Etableringen af JN Data A/S*.

³² Konkurrencestyrelsens afgørelse af 21. maj 2010, *Konkurrencestyrelsen godkender samarbejde mellem JN Data A/S og Nordisk Finans IT P/S*.

³³ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 17. december 2010, *Godkendelse på baggrund af en forenklet sagsbehandling af JN Data AS overtagelse af foreningen Bankdatas enhed for levering af it-drift*.

³⁴ Bilag 7: Artikler og kopi af materiale fra hjemmesider.

-
- » kunder og konto,
 - » [xxx],
 - » [xxx],
 - » [xxx],
 - » [xxx],
 - » [xxx],
 - » [xxx],
 - » [xxx] og
 - » [xxx].
44. Kategorierne omfatter systemer og services såsom mobil- og netbank, håndtering af anti-hvidvask, betalinger, kort, [xxx] (oplistningen er en eksemplificering af enkelte af de typer af it-løsninger mv. som Bankdata leverer til sine medlemmer). Ydelserne omfatter således både kernebanksystemer og generelle systemer til en digital arbejdsplads.³⁵ Bankdata leverer således samtlige de it-løsninger som et pengeinstitut har behov for. Det vil sige, Bankdata udvikler, producerer, vedligeholder og drifter en samlet pakke af it-løsninger for sine kunder.
45. BEC leverer tilsvarende samtlige de it-løsninger, som datacentralens pengeinstitutter har behov for. BEC har i en oversigt oplyst og beskrevet de it-løsninger, som BEC stiller til rådighed for sine kunder, og som de kan anvende i deres virksomhed.³⁶ Det fremgår sammenfattende heraf, at BEC leverer it-løsninger inden for en lang række kernebankområder, herunder for eksempel inden for selvbetjening (såsom net- og mobilbank), rådgivning, kontohåndtering, betalinger og lån mv.
46. SDC leverer, ligesom Bankdata og BEC, en samlet pakke af it-løsninger til sine ejere og kunder. SDC har tilsvarende et ydelseskatalog, hvori SDC har oplyst og beskrevet de kerneydelser, som SDC stiller til rådighed for sine ejere og kunder. Det fremgår sammenfattende heraf, at SDC leverer it-løsninger inden for en lang række kernebankområder, herunder for eksempel inden for selvbetjening (såsom net- og mobilbank), rådgivning, kontohåndtering, betalinger og lån mv.

3.5 Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse

47. Denne sag handler om Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse.
48. Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse udgør grundlæggende det udtrædende medlems omsætning med foreningen i det regnskabsår, der ligger forud for udmeldelsesåret, ganget med fem. Det svarer til 500 pct. af medlemmets omsætning med Bankdata. Bestemmelsen om betaling af udtrædelsesgodtgørelse har været gældende siden Bankdatas etablering i 1966.³⁷ Det fremgår nærmere af § 5, stk. 5 og 6 i Bankdatas vedtægter, hvordan udtrædelsesgodtgørelsen konkret beregnes:³⁸

Boks 3.1
§ 5, stk. 5 og 6 i

- » § 5, stk. 5 "Ved enhver form for udtræden betales udtrædelsesgodtgørelse til foreningen. Udtrædelsesgodtgørelsen betales ved udtræden af foreningen."

³⁵ Bilag 4, side 16-19: Bankdatas ydelseskatalog samt Bilag 2, side 241-249 (side 52-60 i bilag 2 til Bankdata): Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til udbydere (bilag til besvarelse fra Bankdata, hvori ses en oversigt over Bankdatas services og understøttende it-løsninger).

³⁶ Bilag 2, side 270-287 (side 82-99 i bilag 2 til Bankdata): Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til udbydere (BEC servicekatalog).

³⁷ Bilag 4, side 54: Foreningen Bankdatas besvarelse af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens spørgsmål af 10. september 2021, svar på spørgsmål 17. Bankdata har oplyst styrelsen, at vilkåret om udtrædelsesgodtgørelse er blevet ændret i 2014, 2016 og 2019, og Bilag 4, side 79-80: Foreningen Bankdatas besvarelse af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens spørgsmål af 10. september 2021, svar på spørgsmål 25.A og 25.B.

³⁸ Bilag 4, side 7: Vedtægter for Foreningen Bankdata, § 5, stk. 6.

Bankdatas vedtægter

» § 5, stk. 6 "Udtrædelsesgodtgørelsen udgør foreningens omsætning med det udmeldte medlem, ved udmeldelse i henhold til stk. 4 dog foreningens omsætning vedrørende de afhændede forretninger, i foreningens sidste før udmeldelsen afsluttede regnskabsår multipliceret med 5. For medlemmer med begrænset medlemskab multipliceres med 2. Medlemmer betaler endvidere en andel af den på udtrædelsestidspunktet aktiverede restværdi af udgifterne til aktiveret systemudvikling reduceret med årets afskrivning. Ved udtræden i løbet af året anvendes restværdien periodiseret med 1/12 pr. måned af årets afskrivning til udtrædelsestidspunktet. Medlemmets andel opgøres som medlemmets omsætnings forholdsmæssige andel af foreningens samlede omsætning med medlemmerne i samme år som angivet i 1. pkt. Udtrædelsesgodtgørelsen reguleres med en forholdsmæssig andel af foreningens ordinære regnskabsresultat opgjort årligt til og med det sidste før udmeldelsen afsluttede regnskabsår. Det udtrædende medlems andel beregnes for hvert enkelt regnskabsår på grundlag af medlemmets ved denne udmeldelse udmeldte del af foreningens samlede omsætning med medlemmerne i pågældende regnskabsår. Regnskabsår med positivt ordinært regnskabsresultat reducerer udtrædelsesgodtgørelsen. Regnskabsår med negativt ordinært regnskabsresultat forøger udtrædelsesgodtgørelsen. Det enkelte regnskabsårs ordinære regnskabsresultat vedtages i årsregnskabet."

49. Det følger heraf, at udtrædelsesgodtgørelsen består af tre dele:

- » Udtrædelsesgodtgørelsen udgør 500 pct. af et medlems omsætning med foreningen i det regnskabsår, der ligger forud for udmeldelsesåret.
- » Hertil lægges en andel af den på udtrædelsestidspunktet "aktiverede restværdi" af udgifterne til aktiveret systemudvikling reduceret med årets afskrivning. Bankdata har imidlertid forklaret, at[xxx]³⁹
- » Derefter reguleres udtrædelsesgodtgørelsen (i praksis de 5 års omsætning) med en forholdsmæssig andel af foreningens ordinære regnskabsresultat opgjort årligt til og med det sidste før udmeldelsen afsluttede regnskabsår. Andelen beregnes for hvert enkelt regnskabsår på grundlag af medlemmets andel af foreningens samlede omsætning med medlemmerne i det pågældende regnskabsår. Bankdata har, i forhold til hvorledes et udtrædende medlems andel af foreningens ordinære regnskabsresultat nærmere beregnes, oplyst over for styrelsen, at: "*Et udtrædende medlems andel af Bankdatas ordinære regnskabsresultat beregnes ved*" [xxx]⁴⁰ Bankdata har hertil oplyst, at "*I 2014 blev det tidsmæssige udgangspunkt for regulering af det ordinære regnskabs resultater ændret, så udtrædelsesgodtgørelsen blev reguleret med en forholdsmæssig andel af Bankdatas ordinære regnskabsresultat opgjort årligt til og med det sidste før udmeldelsen afsluttede regnskabsår*".⁴¹ Regnskabsår med positivt ordinært regnskabsresultat reducerer udtrædelsesgodtgørelsen. Regnskabsår med negativt ordinært regnskabsresultat forøger udtrædelsesgodtgørelsen.

50. Sammenfattende følger det af ovenstående, at et pengeinstitut, der træder ud af Bankdata, er forpligtet til at betale en udtrædelsesgodtgørelse svarende til det udtrædende medlems omsætning med foreningen i det regnskabsår, der ligger forud for udmeldelsesåret, ganget med fem, det vil sige 500 pct. af omsætningen, og at udtrædelsesgodtgørelsen skal reguleres (det

³⁹ Bilag 4 side 53: Foreningen Bankdatas besvarelse af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens spørgsmål af 10. september 2021, svar på spørgsmål 12.

⁴⁰ Bilag 4 side 53: Foreningen Bankdatas besvarelse af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens spørgsmål af 10. september 2021, svar på spørgsmål 12.

⁴¹ Bilag 4 side 80: Foreningen Bankdatas besvarelse af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens spørgsmål af 28. oktober 2021, svar på spørgsmål 25.B.

vil sige reduceres eller forøges) med det udtrædende medlems forholdsmæssige andel af foreningens ordinære regnskabsresultat opgjort for hver af de fem foregående år før udmeldelsen.

51. Som det fremgår af § 5, stk. 5 i Bankdatas vedtægter, skal et medlem betale en udtrædelsesgodtgørelse til foreningen ved enhver form for udtræden. Det vil sige, enhver form for afhændelse af et medlems forretning (helt eller delvist) til et pengeinstitut, der er tilknyttet en anden datacentral, udløser en udtrædelsesgodtgørelse for den del af medlemmets forretning, der bliver afhændet jf. også § 5, stk. 4 i Bankdatas vedtægter. Bankdata har dog oplyst styrelsen, at der ikke skal betales udtrædelsesgodtgørelse, hvis det udtrædende medlem bliver overtaget af andre medlemmer af foreningen, da medlemmet og dermed omsætningen forbliver i Bankdata.⁴² Dette følger også af § 5, stk. 4 i Bankdatas vedtægter.
52. Bankdata har oplyst Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om, hvad Bankdatas nuværende otte kunder hver især ville skulle betale i udtrædelsesgodtgørelse (jf. § 5, stk. 6 i Bankdatas vedtægter), hvis hver af de otte medlemmer valgte at opsige deres medlemskab hos Bankdata i 2021. Tabel 3.3 nedenfor viser udtrædelsesgodtgørelsen for Bankdatas enkelte medlemmer eksklusiv regulering (det vil sige, *før* udtrædelsesgodtgørelsen er reguleret med en forholdsmæssig andel af foreningens ordinære regnskabsresultat opgjort årligt til og med det sidste før udmeldelsen afsluttede regnskabsår), henholdsvis inklusiv regulering (det vil sige, *efter* udtrædelsesgodtgørelsen er reguleret med en forholdsmæssig andel af foreningens ordinære regnskabsresultat opgjort årligt til og med det sidste før udmeldelsen afsluttede regnskabsår).

⁴² Bilag 4 side 79: Bankdatas besvarelse af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens spørgsmål af 28. oktober 2021, svar på spørgsmål 24.B.

Tabel 3.3 Bankdatas medlemmers udtrædelsesgodtgørelse ved udtræden i 2021 [xxx]

Medlemmer, i mio. DKK	Eksklusiv regulering	Inklusiv regulering
Jyske Bank	[xxx]	[1.000-4.000]
Sydbank	[xxx]	[1.000-4.000]
Ringkjøbing Landbobank	[xxx]	[500-1.000]
Sparekassen Sjælland-Fyn	[xxx]	[500-1.000]
Alm. Brand Bank	[xxx]	[500-1.000]
Djursland Bank	[xxx]	[0-500]
Skjern Bank	[xxx]	[0-500]
Nordfyns Bank	[xxx]	[0-500]
Kreditbanken	[xxx]	[0-500]

Note: Fortroligholdt tabel

Note: Tabellen viser hvad hver af de otte nuværende medlemsbanker hver især skulle betale i udtrædelsesgodtgørelse, hvis de valgte at opsige deres medlemskab hos Bankdata i 2021. Tabellen viser udtrædelsesgodtgørelsen eksklusiv regulering efter forholdsmæssig andel af foreningens ordinære regnskabsresultat, samt udtrædelsesgodtgørelsen inklusiv regulering efter forholdsmæssig andel af foreningens ordinære regnskabsresultat. Det vil sige, de 5 års omsætning med og uden regulering af en forholdsmæssig andel af foreningens ordinære regnskabsresultat opgjort årligt til og med det sidste før udmeldelsen afsluttede regnskabsår, jf. pkt. 49 og 50.

Anm.: Alm. Brand Bank A/S fusionerede i 2020 med Sydbank A/S, og er dermed ikke selvstændigt medlem af Bankdata i dag.

Kilde: Bankdatas besvarelse på styrelsens spørgsmål af 10. september 2021

53. Det følger af Tabel 3.3, at Bankdatas medlemmer, hvis de trådte ud af foreningen i 2021, ville skulle betale en udtrædelsesgodtgørelse på mellem DKK [xxx] mio. og DKK [xxx] mio. [xxx]. Det følger endvidere af tabellen, at reguleringsmekanismen i dette eksempel, med undtagelse af [xxx], medfører en stigning i udtrædelsesgodtgørelsen svarende til mellem DKK [xxx] til [xxx] mio.. For størstedelen af pengeinstitutterne betyder dette, at de grundlæggende kan regne med at skulle betale en udtrædelsesgodtgørelse, der svarer til ca. 500 pct. af deres seneste års omsætning med Bankdata.
54. Ud over udtrædelsesgodtgørelsen skal et udtrædende medlem betale for it-driften af de løsninger, som medlemmet aftager fra Bankdata i opsigelsesperioden.⁴³ Det udtrædende medlem skal endvidere betale for udkonverteringen, det vil sige omkostningerne forbundet med at skifte fra en datacentral til en anden datacentral. Ved udkonverteringen betaler det udtrædende medlem for den faktisk medgåede tid til udvikling og afvikling af konverteringen.⁴⁴ De øvrige skifteomkostninger fremgår nærmere af Tabel 3.9, jf. afsnit 3.6.1.2 nedenfor.
55. En ændring af udtrædelsesgodtgørelsen forudsætter en vedtægtsændring. Det følger af § 14 i Bankdatas vedtægter, at Bankdatas medlemmers stemmeandel på generalforsamlingsniveau afhænger af medlemmets størrelse og omsætning med Bankdata. De medlemmer, der har

⁴³ Bilag 2 side 236-238 (side 47-48 i bilag 2 til Bankdata): Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til udbydere (Besvarelse fra Bankdata, spørgsmål 20).

⁴⁴ Bilag 2 side 238-239 (side 49-50 i bilag 2 til Bankdata): Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til udbydere (Besvarelse fra Bankdata, spørgsmål 21 og 22).

størst omsætning med Bankdata, har således også størst indflydelse på de beslutninger, der bliver truffet i Bankdata på generalforsamlingsniveau. Det følger heraf, at en ændring af udtrædelsesgodtgørelsen forudsætter bred enighed i Bankdata.

56. Det følger desuden af § 5, stk. 11 i Bankdatas vedtægter, at medlemmerne hverken har ejendoms- eller ophavsret til de løsninger, som er udviklet af Bankdata, og at medlemmerne når de træder ud af foreningen ikke kan forlange løsningerne udleveret medmindre bestyrelsen efter nærmere betingelser, fastsat af bestyrelsen, fraviger dette udgangspunkt.⁴⁵

3.5.1 Bankdatas bestemmelse om eksklusivitet

57. Bankdata har vedtaget en bestemmelse i sine vedtægter, der indebærer, at medlemmerne eksklusivt skal aftage de it-løsninger, som Bankdata tilbyder sine medlemmer, hvis medlemmerne har behov for sådanne løsninger. Eksklusivitetsbestemmelsen indgår kun i sagen som en del af styrelsens umiddelbare vurdering af, om udtrædelsesgodtgørelsen har konkurrencebegrænsende virkninger. Eksklusivitetsbestemmelsen følger af § 4, stk. 2 i Bankdatas vedtægter:

Boks 3.2
§ 4, stk. 2 og 3 i
Bankdatas vedtæg-
ter

- » § 4, stk. 2 "Hvor foreningen tilbyder medlemmerne edb-systemløsninger, er medlemmerne forpligtet til alene at benytte disse, hvis medlemmerne ønsker opgaverne edb-behandlet. Bestyrelsen kan dispensere herfra, når særlige grunde efter bestyrelsens mening taler herfor. Er sådanne grunde efter bestyrelsens mening ikke til stede, meddeler bestyrelsen det pågældende medlem dette tillige med en frist for overførsel af opgaven til foreningen. Overholdes denne frist ikke, forhøjes medlemmets betaling til foreningen med et beløb svarende til, hvad den tilsvarende ydelse efter bestyrelsens skøn ville have kostet i foreningen."
- » § 4, stk. 3 "Såfremt opgaven herefter ikke overføres til foreningen, kan bestyrelsen fastsætte en ny frist for overførsel af opgaven til foreningen. Overholdes denne nye frist ikke, anses medlemmet for udmeldt pr. den dato, hvor fristen udløb, til udtræden i henhold til § 5, stk. 1."⁴⁶

58. Det følger af bestemmelsen, at Bankdatas medlemmer hverken kan indkøbe it-løsninger fra tredjeparter eller selv forestå produktionen af løsningerne in house, medmindre bestyrelsen giver dispensation hertil.

3.5.2 Bankdatas omkostningsbase

59. Bankdata har oplyst, at foreningens udtrædelsesgodtgørelse er nødvendig blandt andet set i forhold til foreningens omkostninger til investeringer, og de stordriftsfordele Bankdata sikrer sine medlemmer, jf. afsnit 3.7 og 4.4.2 nedenfor. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har derfor undersøgt Bankdatas omkostningsbase, og oplysningerne indgår i styrelsens vurdering af størrelsen af Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse. Bankdata har over for styrelsen oplyst følgende om foreningens omkostningsbase:

⁴⁵ Bilag 4, side 7: Vedtægter for Foreningen Bankdata, § 5, stk. 11.

⁴⁶ Det følger af § 5, stk. 1 i Bankdatas vedtægter, at: "Udmeldelse af foreningen sker med 6 måneders varsel til udtræden ved udløbet af et regnskabsår. Ophører et medlem med at eksistere ved at blive overtaget af et ikke-medlem, eller opnår et ikke-medlem bestemmende indflydelse over et medlem jf. § 3 stk. 4, anses dette for udmeldelse af medlemmet pr. den dato, hvor overtagelsen blev besluttet, eller den bestemmende indflydelse blev opnået, til udtræden ved månedens udgang."

"Bankdatas (fælles) omkostningsbase består af ca. [xxx]. kr., hvoraf [xxx] vedrører udvikling (develop-the-bank) og de [xxx] går til drift (run-the-bank). De forskellige omkostningstyper har forskellig variabilitet, hvis et pengeinstitut udtræder. Den mest variable omkostning er omkostningerne til [xxx], og vurderingen er, at op til [xxx]% af de omkostninger falder bort over tid, hvis et PI forlader Bankdata. Årsagen til, at det ikke er 100%, der falder bort, er, at [xxx]. Den mindst variable omkostning er [xxx]. Her vurderes det, at [xxx]% af omkostningen forsvinder, hvis et PI forlader Bankdata. Årsagen er, [xxx]. I modellen er der taget stilling til variabiliteten af alle væsentlige omkostningstyper på Bankdata."⁴⁷

60. Bankdata har fremsendt en oversigt over fordelingen af Bankdatas omkostningsbase fordelt på Bankdatas omkostningskategorier. Se Figur 3.1 nedenfor.

Figur 3.1 Bankdatas omkostningsbase



Note: Fortroligholdt figur

Note: Det fremgår af figuren, at Bankdatas fælles omkostningsbase andrager ca. [xxx], hvoraf [xxx] går til "run-the-bank" omkostninger og [xxx] går til "develop-the-brank" omkostninger.

Kilde: Bilag 4: Bankdata- Overblik over omkostninger, den 4. juli 2022, side 4

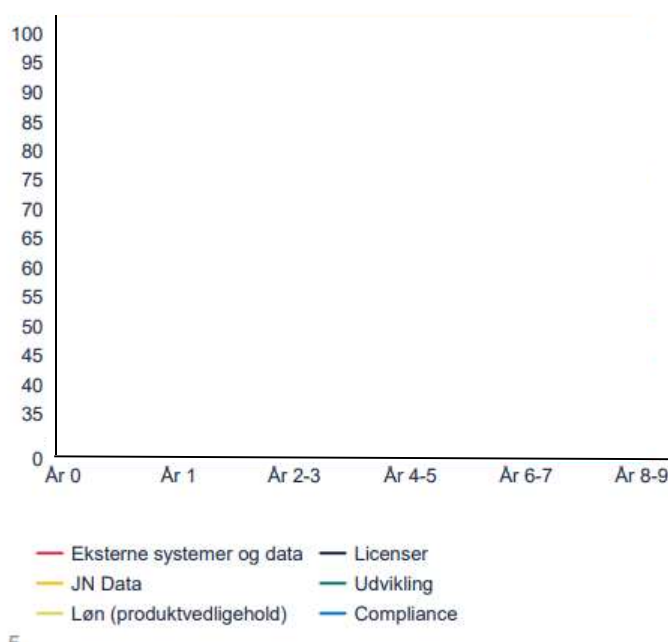
61. Bankdata har herudover oplyst, om, og i hvilken grad, de forskellige omkostningskategorier er variable. Det vil sige, om de falder bort over tid, når et medlem træder ud af foreningen. Se Figur 3.2 nedenfor.

⁴⁷ Bilag 4 side 182: Bankdata- Overblik over omkostninger, den 4. juli 2022, side 3.

Figur 3.2 Omkostningsvariabilitet på tværs af omkostningstyper

Omkostningsvariabilitet / falde-bort-omkostninger

Estimeret omkostningsudvikling under forudsætning af, at et pengeinstitut udtræder ved udgangen af år 0. Grafen viser, hvor mange omkostninger der forsvinder over tid (år 0 = index 100).



Note: Fortroligheds figur

Kilde: Bilag 4, side 183: Bankdata- Overblik over omkostninger, den 4. juli 2022, side 5.

62. Det følger sammenfattende af Figur 3.1 og Figur 3.2 ovenfor, at Bankdatas virksomhed er karakteriseret ved, at størstedelen af Bankdatas samlede omkostninger er [xxx], mens [xxx] udgør [xxx] pct.
63. De relativt set mest variable omkostninger i Bankdata er omkostninger [xxx], mens de mindst variable omkostninger i Bankdata er omkostninger til [xxx]. Generelt følger det af oplysningerne fra Bankdata om omkostningskategoriernes variabilitet, at en vis andel af omkostningerne er faste, og at det [xxx] vis andel af omkostningerne, der vil falde bort, hvis et medlem træder ud af foreningen.

3.5.3 Effekten af udtrædelsesgodtgørelsen

64. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen inddrager oplysninger fra Bankdata om effekten af udtrædelsesgodtgørelsen i styrelsens vurdering af størrelsen af Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse. Bankdata har beregnet, hvilke økonomiske konsekvenser det vil have for Bankdata, hvis henholdsvis et stort og et lille medlem træder ud.

Tabel 3.4 [xxx] træder ud af Bankdata i 2022

I mio. DKK	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7	År 8	År 9
Udtrædelsesgodtgørelse (5 år)	[xxx]								
Udvikling i tilbageblivende omkostninger	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]
Akkumuleret effekt	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]

Note: Fortroligholdt tabel

Note: Tabellen viser den samlede effekt af et scenarie, hvor [xxx] træder ud af Bankdata og betaler en udtrædelsesgodtgørelse på 5 år. Tabellen er baseret på tal fra Bankdatas præsentation af 4. juli 2022 og styrelsens beregninger af scenariet, hvor [xxx] betaler 5 års udtrædelsesgodtgørelse.

Note 2: Eksemplet baserer sig på et scenarie, hvor banken træder ud af Bankdata i 2022 og skal betale en udtrædelsesgodtgørelse baseret på omsætningen fra 2021.

Anm.: Bankdata har angivet, at de variable omkostninger, når [xxx] stopper med at bruge Bankdatas systemer, vil falde bort, men at der vil være DKK [xxx] i tilbageværende omkostninger, som aldrig falder bort. Disse faste omkostninger, som ikke falder bort, indeholder både omkostninger til [xxx].

Kilde: Bilag 4, side 138: Bankdata - Blivende meromkostninger og rekonstruktionsomkostninger [xxx] som eksempler, den 22.

65. Det fremgår af Tabel 3.4 at [xxx] skal betale en udtrædelsesgodtgørelse på ca. DKK [xxx], hvis pengeinstituttet træder ud af Bankdata i 2022. Udtrædelsesgodtgørelsen bliver betalt til Bankdata i år 1. Det fremgår herudover af tabellen, at andelen af de omkostninger i Bankdata, der kan henføres til [xxx], frem til år [xxx] falder til DKK [xxx]. Fra år [xxx] er der tilbageblivende omkostninger på DKK [xxx]. Det vil sige, omkostninger der ikke falder bort, og som kan henføres til [xxx]. Det betyder, at udtrædelsesgodtgørelsen på 5 års omsætning giver dækning for fremtidige faste omkostninger i [6-9] år, svarende til den akkumulerede effekt, efter, at [xxx] er trådt ud af foreningen.⁴⁸
66. Bankdata har desuden beregnet, hvilke økonomiske konsekvenser det vil have for Bankdata, hvis [xxx] træder ud af foreningen, jf. Tabel 3.5 nedenfor

Tabel 3.5 [xxx] træder ud af Bankdata i 2022

I mio. DKK	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7	År 8	År 9
Udtrædelsesgodtgørelse (5 år)	[xxx]								
Udvikling i tilbageblivende omkostninger	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]
Akkumuleret effekt	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]

Note: Fortroligholdt tabel

Note: Tabellen viser den samlede effekt af et scenarie, hvor [xxx] træder ud af Bankdata og betaler en udtrædelsesgodtgørelse på 5 år. Tabellen er baseret på tal fra Bankdatas præsentation af 4. juli 2022 og styrelsens beregninger af scenariet, hvor [xxx] betaler 5 års udtrædelsesgodtgørelse.

Note 2: Eksemplet baserer sig på et scenarie, hvor banken træder ud af Bankdata i 2022 og skal betale en udtrædelsesgodtgørelse baseret på omsætningen fra 2021.

Anm.: Bankdata har angivet, at de variable omkostninger, når [xxx] stopper med at bruge Bankdatas systemer, vil falde bort, men at der vil være DKK [xxx] i tilbageværende omkostninger, som aldrig falder bort. Disse faste omkostninger, som ikke falder bort, indeholder både omkostninger til [xxx].

Kilde: Bilag 4, side 138: Bankdata - Blivende meromkostninger og rekonstruktionsomkostninger [xxx] som eksempler, den 22.

⁴⁸ De fremtidige omkostninger, som ikke falder bort, indeholder omkostninger til både drift, compliance og udvikling.

67. Det fremgår af Tabel 3.5, at [xxx] skal betale en udtrædelsesgodtgørelse på ca. DKK [xxx], hvis pengeinstituttet træder ud af Bankdata i 2022. Udtrædelsesgodtgørelsen bliver betalt til Bankdata i år 1. Det fremgår herudover af tabellen, at andelen af de omkostninger i Bankdata, der kan henføres til [xxx], frem til år [xxx] falder til DKK [xxx]. Fra år [xxx] er der tilbageblivende omkostninger på DKK [xxx]. Det vil sige, omkostninger der ikke falder bort, og som kan henføres til [xxx]. Det betyder, at udtrædelsesgodtgørelsen på 5 års omsætning giver dækning for fremtidige faste omkostninger i [6-9] år, svarende til den akkumulerede effekt, efter, at [xxx] er trådt ud af foreningen.⁴⁹
68. Bankdatas beregninger gør sig tilsvarende gældende for de øvrige medlemmer af Bankdata. Det følger således af den model, som Bankdata har fremlagt, at en udtrædelsesgodtgørelse på 5 år dækker op til [6-9] års fremtidige faste omkostninger, uanset hvilket medlem der træder ud af foreningen.

3.5.4 Udtrædelsesgodtgørelsens dækning af udviklingsomkostninger

69. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har på baggrund af Bankdatas oplysninger om foreningens udviklingsomkostninger for 2022, jf. Figur 3.1 ovenfor, beregnet, hvor mange års udviklingsomkostninger Bankdata isoleret set vil få dækket, hvis [xxx] træder ud af foreningen i år 2022. Det vil sige, styrelsen har beregnet, hvor mange års udviklingsomkostninger en udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning dækker. Styrelsen inddrager oplysningerne i vurderingen af størrelsen af Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse. Tabel 3.6 nedenfor viser de oplysninger, som styrelsen har baseret beregningerne på:

Tabel 3.6 Bankdatas udviklingsomkostninger i 2022 med [xxx] som eksempel

Bankdatas omsætning med [xxx] i 2022	[xxx] mio. kr.
[xxx] andel af Bankdatas omsætning i 2020	[xxx] pct.
Bankdatas udviklingsomkostninger i 2022	[xxx] mio. kr.
[xxx] andel af Bankdatas udviklingsomkostninger	[xxx] mio. kr.

Note: [xxx] andel af Bankdatas udviklingsomkostninger er beregnet ved at anvende [xxx]s andel af Bankdatas omsætning som fordelingsnøgle. Styrelsen er opmærksom på, at Bankdata anvender andre fordelingsnøgler til at fordele omkostninger ud på Bankdatas medlemmer. Styrelsen er dog ikke bekendt med de konkrete fordelingsnøgler, hvorfor den omsætningsbaserede fordelingsnøgle er anvendt som en proxy.

Note 2: I tabellen fremgår Bankdatas omsætning med [xxx] for 2022, hvorfor tallet ikke er det samme, som fremgår af Tabel 3.1.

Anm.: [xxx]s andel af Bankdatas omsætning er beregnet på baggrund af Bankdatas omsætning med [xxx] i 2020 delt med Bankdatas samlede omsætning i 2020. Da styrelsen ikke har oplysninger om [xxx]s andel af Bankdatas omsætning for 2022, anvendes tal fra 2020.

Kilde: Bilag 4, side 185 og 138: Bankdata - Overblik over omkostninger, den 4. juli 2022 side 4 og Bankdata - Blivende meromkostninger og rekonstruktionsomkostninger [xxx] som eksempler, den 22. september 2022 side 7 samt styrelsens beregninger.

⁴⁹ De fremtidige omkostninger, som ikke falder bort, indeholder omkostninger til både drift, compliance og udvikling.

70. Tabel 3.6 viser, at [xxx] andel af Bankdatas udviklingsomkostninger for 2022 var ca. DKK [xxx] mio. Hvis [xxx] træder ud af foreningen, skal pengeinstituttet betale 5 års omsætning i udtrædelsesgodtgørelse, hvilket svarer til ca. DKK [xxx] mio.. Sammenholdt betyder det, at udtrædelsesgodtgørelsen på 5 års omsætning isoleret set dækker [xxx] andel af Bankdatas udviklingsomkostninger i op til [20-25] år. Forudsætningen for dækningen på [20-25] år er, at 2022 er et repræsentativt år for Bankdatas udviklingsomkostninger. Dækningen kan således både være større eller mindre, hvis Bankdatas udviklingsomkostninger er henholdsvis højere eller lavere i et givent år. Styrelsens beregning af at udtrædelsesgodtgørelsen giver dækning i [20-25] år gør sig tilsvarende gældende for de øvrige medlemmer af Bankdata.

3.5.5 Bankdatas udviklingsprojekter

71. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen inddrager oplysninger om varigheden af Bankdatas udviklingsprojekter i styrelsens vurdering af størrelsen af Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse. Det vil sige, i vurderingen af behovet for at Bankdata sikrer sig imod, at medlemmerne træder ud af foreningen uden at betale for de omkostninger, som medlemmerne har været med til at træffe beslutning og som skal afholdes.
72. Bankdata har over for styrelsen oplyst følgende om varigheden af Bankdatas udviklingsprojekter:

”[xxx]”⁵⁰

73. Styrelsen har på baggrund af disse oplysninger beregnet, at varigheden af den ikke-vægtede gennemsnitlige udviklingsperiode er [xxx] år.⁵¹ Bankdata har oplyst, at der er enkelte udviklingsprojekter, der har en længere varighed. Ifølge Bankdata er udviklingen af [xxx] således et eksempel på et projekt, der har været særligt stort og langvarigt, med en udviklingsperiode på [xxx] år.⁵²
74. Bankdata indregner udviklingsomkostningerne lineært over den vurderede økonomiske brugstid af it-løsningen, når udviklingsprojektet er færdiggjort. Bankdata har oplyst, at afskrivningsperioden sædvanligvis er 5-10 år for udviklingsprojekter.⁵³ [xxx].⁵⁴ [xxx].⁵⁵ Styrelsen inddrager disse oplysninger til vurderingen af udtrædelsesgodtgørelsens nødvendighed, jf. afsnit 4.4.2.1 nedenfor.

3.5.6 It-projekter og -kontrakter

75. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen inddrager oplysninger om it-projekter og -kontrakter i styrelsens vurdering af størrelsen af Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse. Bankdata har over for styrelsen oplyst følgende om it-projekter:

⁵⁰ Bilag 4, side 191: Bankdata- Overblik over omkostninger, den 4. juli 2022 side 13.

⁵¹ Da styrelsen ikke kender størrelsen på de konkrete it-projekter, er der tale om et ikke-vægtet gennemsnit for udviklingsperiodens varighed.

⁵² Bilag 4 side 192: Bankdata- Overblik over omkostninger, den 4. juli 2022 side 14.

⁵³ Bankdatas årsrapport 2020 side 60.

⁵⁴ Ifølge Økonomistyrelsen kan et udviklingsprojekt klassificeres som færdiggjort på balancen, når aktivet er klar til brug i den funktion, det skal anvendes. Tidspunkt for klassificeringen er det tidspunkt, hvor aktivet er helt færdigt, testet og klar til at overgå til drift, dvs. efter driftsklæring. Når udviklingsomkostninger aktiveres, betyder det, at udviklingsprojektet klassificeres som færdiggjort og overgår til drift jf. <https://oes.dk/oekonomi/oeav/regnskabsregler/aktiver/faerdiggjorte-udviklingsprojekter/>

⁵⁵ Bilag 4, side 50 og 54: Bankdatas besvarelse af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens spørgsmål af 10. september 2021 spørgsmål 7 og 14.

"IT-projekter i den finansielle sektor er ofte store og langvarige. Som eksempel herpå kan nævnes Bankdatas store kapitalmarkedsprogram, der blev påbegyndt i år 2015 og først afsluttet i 2021, og som kostede mere end [xxx] kr. Når et sådant program igangsættes, forpligter pengeinstitutterne hinanden til et projekt, der løber over mange år, [xxx]"⁵⁶

76. Bankdata har herudover oplyst følgende om it-kontrakter:

"En IT-virksomhed binder typisk sine kunder i [xxx], og med udløbet af den periode genererer IT-leverandøren et overskud. Hvis aftalen mellem kunden og IT-leverandøren forlænges, øger dette overskuddet i IT-virksomheden, og på den måde polstrer IT-leverandøren sig til den situation, hvor kunden ikke vælger at forlænge aftalen. Hvis kunden på et tidspunkt vælger ikke at forlænge aftalen, vil der være en opsøret profit, som IT-leverandøren kan anvende til den efterfølgende nødvendige restrukturering for at nedbringe omkostningerne."⁵⁷

77. Bankdata angiver således, at de it-projekter, som bliver gennemført i den finansielle sektor generelt, ofte er langvarige. [xxx]

78. Bankdata har desuden for så vidt angår Bankdatas licenser og kontrakter konkret oplyst, at:

Licenser aftales ofte i kontrakter af [xxx] år, [xxx]. [xxx]."⁵⁸

79. Det fremgår sammenfattende heraf, at Bankdatas licenskontrakter som oftest varer i [xxx] år, men at der kan være eksempler på længere kontrakter.

3.6 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens markedsundersøgelse

80. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har til brug for sagen gennemført en markedsundersøgelse blandt 77 pengeinstitutter og tre udbydere af totale it-løsninger til pengeinstitutter.

3.6.1 Styrelsens spørgeskema til pengeinstitutter

81. Pengeinstitutternes svar på spørgeskemaet belyser pengeinstitutternes efterspørgsel efter it-løsninger, herunder om pengeinstitutterne benytter flere leverandører, om de efterspørger både totale og enkelte it-løsninger, og hvilke egenskaber pengeinstitutterne lægger vægt på ved valg af leverandør af it-løsninger.⁵⁹ Derudover belyser svarene skifteadfærden blandt pengeinstitutterne i forhold til leverandører af totale it-løsninger inden for de seneste 5 år.
82. Resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen fremgår af bilag 1. I det følgende opsummeres en række af de væsentligste resultater til brug for tilsagnsafgørelsen.

⁵⁶ Bilag 4 side 181: Bankdata- Overblik over omkostninger, den 4. juli 2022, side 3.

⁵⁷ Bilag 4, side 248: Bankdata – Blivende meromkostninger og rekonstruktionsomkostninger, den 20. september 2022, side 3.

⁵⁸ Bilag 4, side 187: Bankdata- Overblik over omkostninger, den 4. juli 2022, side 9.

⁵⁹ Styrelsens spørgeskema til aftagere blev sendt til 77 pengeinstitutter. 70 pengeinstitutter, svarende til 91 pct., har besvaret spørgeskemaet. Herudover har ét pengeinstitut besvaret spørgeskemaet delvist.

3.6.1.1 Anvendelse af totale it-løsninger

83. Styrelsen har undersøgt, i hvilket omfang de danske pengeinstitutter benytter totale it-løsninger, og i hvilket omfang de benytter de tre danske datacentraler (Bankdata, BEC og SDC) som leverandør heraf.
84. Ved *totale it-løsninger* forstås en samlet pakke af en lang række it-løsninger til pengeinstitutter, herunder for eksempel kernebanksystemer, mobil- og netbank, håndtering af anti-hvidvask, betalinger, kort, Nets produkter, bogføring, eSKAT, konti mv., værktøjer til økonomi- og risikostyring mv., jf. pkt. 43.
85. Ud af de 70 pengeinstitutter, som har besvaret styrelsens spørgeskema, svarer 60 (86 pct.), at de anvender totale it-løsninger.⁶⁰
86. Af Tabel 3.7 fremgår det, hvilke leverandører pengeinstitutterne bruger til totale it-løsninger.

Tabel 3.7 Hvilke(n) leverandør(er) af totale it-løsninger anvender jeres pengeinstitut på nuværende tidspunkt i Danmark?

	Vægtet gennemsnit	Simpelt gennemsnit
BEC	[50-60] pct.	47 pct.
SDC	[20-30] pct.	42 pct.
Bankdata	[20-30] pct.	13 pct.
Andet	[0-5] pct.	5 pct.

Note: Antal svar: 55 (Andet: 3). Svarene er vægtet på baggrund af pengeinstitutternes egne oplyste omkostninger til totale it-løsninger. Der har været mulighed for at afkrydse flere muligheder og summer derfor ikke til 100 pct.

Note 2: [xxx], hvorfor Bankdatas andel er underestimeret.

Kilde: Tabel 1.5 i Bilag 1, side 7

87. Tabel 3.7 viser, at de pengeinstitutter, der anvender totale it-løsninger, alle anvender én af de tre danske datacentraler (BEC, SDC eller Bankdata) også jf. pkt. 31.⁶¹
88. Styrelsen anmodede pengeinstitutterne om at angive, efter bedste skøn, hvor længe deres pengeinstitut har benyttet sig af deres nuværende leverandør af totale it-løsninger. Her angav størstedelen af pengeinstitutterne (71 pct. vægtet gennemsnit), at de har anvendt deres nuværende leverandør i mere end 15 år.⁶²
89. Styrelsen anmodede også pengeinstitutterne om at angive, efter bedste skøn, hvilke egenskaber pengeinstitutterne har tillagt betydning ved valget af leverandør for de it-løsninger, som

⁶⁰ Bilag 1, side 7: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til aftagere (tabel 1.3). Styrelsen bemærker at 59 af de 60 pengeinstitutter anvender én af datacentralerne som leverandør af totale it-løsninger, mens ét pengeinstitut anvender sine egne it-løsninger. Antallet er opgjort for 2020, hvorfor der er forskel fra antallet af pengeinstitutter i 2023 angivet i pkt. 33.

⁶¹ To pengeinstitutter angiver "andet", men begge af disse er medlemmer eller kunder hos en af de tre danske datacentraler. Tre pengeinstitutter har afkrydset flere muligheder. Disse tre har, ud over en af de tre datacentraler, angivet FICO, Totalkredit, Finanssupport m.fl. og Remburssystem fra Finanstra som deres nuværende leverandør af totale it-løsninger.

⁶² Bilag 1 tabel 1.9, side 9

pengeinstituttet anvender, jf. bilag 1 Tabel 1.15. Alle de pengeinstitutter, som har svaret angiver at følgende egenskaber har stor eller meget stor betydning ved valget af total it-leverandør:

- » høj kvalitet for it-løsninger (100 pct.)
 - » driftssikkerhed (100 pct.)
90. Svarene viser herudover, at pengeinstitutter, som har besvaret styrelsens spørgsmål, også tillægger følgende egenskaber betydning ved valget af total it-leverandør (prioriteret rækkefølge efter simpelt gennemsnit af besvarelserne):
- » integration med andre systemer
 - » erfaring med at levere it-løsninger
 - » tilpasning til pengeinstituttets behov
 - » at leverandøren kan levere størstedelen af de løsninger, som pengeinstituttet anvender
 - » lave priser i forhold til konkurrenterne
 - » at software og serviceydelser er på dansk

3.6.1.2 Skifte af total it-leverandør

91. Styrelsens undersøgelse viser, at meget få pengeinstitutter har skiftet datacentral, og meget få har overvejet at skifte. Årsagen til, at enkelte har skiftet datacentral, er, at det har medført lave omkostninger og bedre tilpassede it-løsninger.⁶³
92. Styrelsen spurgte, om pengeinstitutterne i løbet af de seneste 5 år har været, eller om de på nuværende tidspunkt er i gang med, at skifte, eller har undersøgt muligheden for at skifte til en anden leverandør af totale it-løsninger. En opsummering af pengeinstitutternes besvarelser fremgår af Tabel 3.8 nedenfor.

Tabel 3.8 Har jeres pengeinstitut skiftet til jeres nuværende leverandør af totale it-løsninger inden for de seneste 5 år eller er i gang med et sådant skift? Ved skift forstås ikke de tilfælde, hvor to pengeinstitutter med hver sin leverandør er fusioneret og har valgt at samle deres it-løsninger hos én fælles leverandør af totale it-løsninger

	Vægtet gennemsnit	Simpelt gennemsnit
Ja, vores pengeinstitut har skiftet til vores nuværende leverandør af totale it-løsninger inden for de seneste 5 år	20 pct.	5 pct.
Ja, vores pengeinstitut er i gang med at skifte leverandør af totale it-løsninger	0 pct.	0 pct.
Nej	76 pct.	89 pct.
Andet	4 pct.	5 pct.

Note: Antal svar: 55 (andet: 3). Svarene er vægtet på baggrund af pengeinstitutternes egne oplyste omkostninger til totale it-løsninger.

Kilde: Tabel 1.30 i Bilag 1, side 20

⁶³ Bilag 1 Tabel 1.32, side 21

93. Det fremgår af Tabel 3.8, at 5 pct. (simpelt gennemsnit) har skiftet leverandør inden for de seneste 5 år. Ingen af Bankdatas medlemmer har i styrelsens spørgeskema oplyst, at de har skiftet leverandør af totale it-løsninger inden for de seneste 5 år.
94. Styrelsen har endelig spurgt pengeinstitutterne, hvor lang tid det tager at skifte leverandør. Én respondent angiver at have foretaget et skift inden for de seneste fem år, og angiver, at det tog 2-3 år at skifte leverandør. Bankdata har over for styrelsen angivet, at udkonvertering af en datacentral og skift til en ny datacentral kan tage mellem [xxx] måneder alt afhængigt af pengeinstituttets størrelse. De andre datacentraler, BEC og SDC, har angivet, at skift til en ny leverandør tager op til mellem [xxx] måneder.⁶⁴
95. Bankdata har yderligere angivet, at et skift af datacentral foregår samlet på én gang, og det dermed ikke er muligt løbende at udkonvertere og skifte delvist. Dette skyldes blandt andet [xxx]. Derudover er der stor risiko for tab af data i forbindelse med et skift.
96. Tre pengeinstitutter har skiftet væk fra Bankdata de seneste 10 år og betalt en udtrædelsesgodtgørelse. De tre pengeinstitutter har angivet omkostningerne ved at skifte fra Bankdata jf. Tabel 3.9 nedenfor.

Tabel 3.9 Skifteomkostninger i forbindelse med skift fra Bankdata

Enhed: mio. kr.	Interne omkostninger	Eksterne omkostninger	Udtrædelsesgodtgørelse	Andre omkostninger
[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]	
[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]	
[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]	[xxx]

Note: Fortroligholdt tabel

Note: [xxx].

Kilde: [Bilag 1, side 32, 33 og 35: Styrelsens anmodning om oplysninger fra banker, der er skiftet fra Bankdata inden for de seneste ti år.]

97. Pengeinstitutterne har angivet, at de interne omkostninger vedrørte omkostninger til undervisning, kommunikation, gennemgang af kreditbøger, planlægning af konvertering mv. De eksterne omkostninger vedrørte konverteringsomkostninger, herunder omkostninger til juridisk assistance og omkostninger til den nye datacentral for kundeoprettelse mv. [xxx] har angivet, at andre omkostninger vedrørte omkostninger til advokater og konsulenter. Det kan udledes af Tabel 3.9, at udtrædelsesgodtgørelsen i gennemsnit har udgjort [60-80] pct. af de tre pengeinstitutters skifteomkostninger.

⁶⁴ Bilag 8, side 66: SDC's høringsvar fra markedstest af Bankdatas tilsagnsforslag og bilag 8, side 47: høringsvar fra BEC.

3.6.1.3 Årsager til at pengeinstitutter ikke har skiftet leverandør

98. Styrelsen har undersøgt, om pengeinstitutterne har undersøgt muligheden for at skifte, og om årsagerne til at pengeinstitutterne ikke har skiftet leverandør jf. Tabel 3.10.

Tabel 3.10 Har jeres pengeinstitut undersøgt muligheden for at skifte til en anden leverandør af totale it-løsninger inden for de seneste 5 år?

	Vægtet gennemsnit	Simpelt gennemsnit
Ja	11%	16%
Nej	89%	84%

Note: Antal svar: 49. Antal ved ikke: 5. Svarene er vægtet på baggrund af pengeinstitutternes egne oplyste omkostninger til totale it-løsninger.

Note 2: Spørgsmålet er kun blevet givet til de respondenter som har svaret "Vores pengeinstitut anvender leverandør(er) af totale it-løsninger" i spørgsmål 6 (fremgår af tabel 1.4 i Bilag 1) og "Nej" i spørgsmål 31 (fremgår af tabel 3.8).

Kilde: Tabel 1.35 i Bilag 1, side 22

99. Det fremgår af Tabel 3.10, at 89 pct. (vægtet gennemsnit) af de adspurgte pengeinstitutter ikke har undersøgt muligheden for at skifte leverandør.⁶⁵ 83 pct. (vægtet gennemsnit) af disse pengeinstitutter oplyser, at én årsag til, at pengeinstitutterne *ikke har undersøgt* muligheden for at skifte, er, at der er høje økonomiske omkostninger forbundet med at skifte.⁶⁶ 91 pct. (vægtet gennemsnit) af disse pengeinstitutter oplyser, at en anden årsag til, at pengeinstitutterne ikke har undersøgt muligheden for at skifte, er, at pengeinstituttet er tilfreds med sin nuværende leverandør.⁶⁷
100. En række pengeinstitutter har svaret "andet" på styrelsens spørgsmål om årsagerne til, at pengeinstituttet ikke har undersøgt muligheden for at skifte leverandør.⁶⁸ Nogle af disse svar er gengivet i Boks 3.3.

Boks 3.3
Udsagn fra pengeinstitutter om, hvorfor pengeinstitutterne ikke har undersøgt muligheden for at skifte leverandør

Angiv venligst hvorfor jeres pengeinstitut ikke har undersøgt muligheden for at skifte til en anden leverandør af totale it-løsninger?⁶⁹

- » "Der er ingen tvivl om, at markedet er alt for lukket, der findes kun reelt 3 muligheder i Danmark og disses it-systemerne er bygget på systemer tilbage fra 80-90'erne. Verden har forandret sig til noget helt andet og data har i langt højere grad mere værdi og betydning for [xxx] udvikling og ikke mindst rapportering til offentlige myndigheder. Hvis der fandtes en total it-leverandør, som kunne automatisere langt mere af vores hverdag i forhold til rapportering, indberetning og efterlevelse af regulatoriske krav (hvidvask), så ville det være interessant."

⁶⁵ Bilag 1, side 22: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til aftagere (tabel 1.35).

⁶⁶ Bilag 1, side 23: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til aftagere (tabel 1.36).

⁶⁷ Bilag 1, side 23: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til aftagere (tabel 1.36).

⁶⁸ Bilag 1A, side 7: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til aftagere (svar på spørgsmål 38).

⁶⁹ Bilag 1A, side 7: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til aftagere (svar på spørgsmål 38).

- » "De største udfordring ifm. skift af total it-leverandør udgør efter vores opfattelse at hele organisationen skal uddannes i helt nye systemer, hvilket er forbundet med store omkostninger og strækker sig over et meget langt tidsforløb. Det er også [xxx] vurdering, at i den tid der går med dels skiftet til ny leverandør, oplæring af medarbejdere og den efterfølgende indsats for at bringe organisationen op på samme vidensniveau om systemerne som er påkrævet, vil påvirke [xxx] evne til at servicere [xxx] kunder og potentielt bringe bankens position i markedet i fare. Der vil også være en risiko for at der i forbindelse med skift af leverandør opstår fejl som påvirker kundernes tilfredshed med [xxx] negativt. Sidst men ikke mindst, påvirker det også [xxx] kunder negativt i overgangsfasen mellem de to leverandører, da kunderne skal have skiftet alle deres betalingskort og de skal vende sig til nye selvbetjeningssystemer. Der skal derfor være en meget stor økonomisk gevinst forbundet med et skifte af total it-leverandør før det er attraktivt."
- » "Et systemskifte være meget dyrt i form af transformationsomkostninger til omlægning af arbejdsprocesser, omskrivning af forretningsgange, uddannelse af medarbejdere etc. Jeg var med til at fusionere [xxx] ind i [xxx] og [xxx] ind på Bankdata. Det er en meget dyr og kompliceret proces som sætter din forretning i stå i 1-2 år på grund af den totale omlægning af data, kundesystemer, administrative systemer, indberetninger, ledelsesværktøjer, rapportering mm. Den største hurdle for en bankrådgiver ved at skifte arbejdsplads er at lære de nye it-systemer og dermed forretningsgange at kende. Og her er der endda mange erfarne kolleger at spørge og sparre med. Ved at skifte it-central starter alle medarbejdere i [xxx] som på en ny arbejdsplads pr. samme dag. Ingen erfaring med systemerne, ingen at spørge. Det er en megastor opgave at håndtere samtidig med at kunderne skal betjenes og forretningerne skal gennemføres."

101. Det fremgår af Tabel 3.10, at 11 pct. af de adspurgte pengeinstitutter har angivet, at de har undersøgt muligheden for at skifte men alligevel ikke valgt at gøre det. 98 pct. (vægtet gennemsnit) af disse pengeinstitutter oplyser, at én årsag til, at pengeinstitutterne ikke har valgt at skifte leverandør *efter at have undersøgt muligheden* for at skifte, er, at der er høje økonomiske omkostninger forbundet med at skifte.⁷⁰ 90 pct. (vægtet gennemsnit) af disse pengeinstitutter oplyser, at en anden årsag til, at pengeinstitutterne ikke har undersøgt muligheden for at skifte, er, at det tager lang tid at skifte.
102. En række pengeinstitutter har svaret "andet" på styrelsens spørgsmål om årsagerne til, at pengeinstituttet ikke har skiftet leverandør.⁷¹ Nogle af disse svar er gengivet i Boks 3.4.

Boks 3.4
Udsagn fra pengeinstitutter om, hvorfor pengeinstitutterne ikke har valgt at skifte leverandør

Angiv venligst hvorfor jeres pengeinstitut valgte ikke at skifte leverandør af totale it-løsninger?⁷²

- » "Udtrædelsesgodtgørelse på op til [xxx] omsætning gør det til en økonomisk stor udfordring at skifte dataleverandør. Uddannelse og træning på en ny platform medfører omkostninger og direkte driftstab. Hertil kommer evt. udskift af hardware."
- » "Vi har valgt ikke at lave en stor undersøgelse af følgende årsager: 1) Vi er medejere af [xxx], kender deres omkostninger, strategi, udviklingsplaner etc. Alt sammen noget, som vi er tilfredse med. 2) Et skift vil være omkostningstungt fordi det vil: a. Sætte forretningsudvikling i stå i flere år. b. Kræve at egne løsninger skal reintegreres med ny leverandør. c. Kræve at enkelt-leverandør-løsninger skal reintegreres med ny leverandør d. Kræve at medarbejderne skal uddannes i ny systemportefølje. 3) Et skift kan påvirke

⁷⁰ Bilag 1, side 24: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til aftagere (tabel 1.38).

⁷¹ Bilag 1A, side 7: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til aftagere (svar på spørgsmål 39).

⁷² Bilag 1A, side 7: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til aftagere (svar på spørgsmål 39).

kundetilfredsheden. Vi er inde i en periode med stigende kundetilfredshed og eksekvering af en strategiplan som løber til 2023. Vi vurderer, at et skifte af leverandør vil fjerne vores fokus fra strategiplanen og vil kunne påvirke kundetilfredsheden negativt.”

103. Det følger sammenfattende af besvarelserne, at der er flere faktorer, som har betydning for, om pengeinstitutterne har undersøgt muligheden for at skifte, og hvorfor de ikke har valgt at skifte. Pengeinstitutterne angiver, at både høje økonomiske omkostninger forbundet med at gennemføre et skift af datacentral, samt et langt tidsforløb og effekten på kundetilfredshed har betydning for beslutningen.

3.6.2 Styrelsens spørgeskema til datacentraler

104. Som led i markedsundersøgelsen udsendte styrelsen ligeledes et spørgeskema til udbyderne af totale it-løsninger til pengeinstitutter. Udbyderne er de tre datacentraler, Bankdata, BEC og SDC, jf. afsnit 3.2 og 3.3 ovenfor.
105. Spørgeskemaet til udbyderne havde til formål at belyse, hvilke typer kunder, datacentralerne leverer it-løsninger til, samt hvilke it-løsninger de udbyder. Resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen til udbyderne fremgår af bilag 2.
106. I styrelsens spørgeskema har alle tre datacentraler angivet, at de leverer totale it-løsninger til danske pengeinstitutter.
107. Datacentralerne blev adspurgt, om der er én eller flere leverandører af it-løsninger, som de anser som konkurrenter til deres virksomhed. Hertil angav Bankdata, at både SDC og BEC anses for at være konkurrenter, som leverer totalløsninger og services, der [xxx]. Yderligere angav Bankdata, at foreningen anser en række virksomheder, som tilbyder enkeltløsninger eller services, der [xxx], som Bankdata udbyder.⁷³
108. BEC angav både Bankdata og SDC som konkurrenter, der leverer totale it-løsninger på lige fod med BEC. BEC angav yderligere en række virksomheder, som leverer enten enkelte it-løsninger, eller som leverer en betydelig andel af de it-løsninger, som BEC udbyder. SDC angav kun BEC og Bankdata som konkurrenter til SDC.⁷⁴
109. Styrelsen anmodede datacentralerne om at vurdere, om der er barrierer ved at etablere sig og udbyde totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark. Hertil angav både BEC og SDC, at der er etableringsbarrierer. BEC angav, at kapital til at starte virksomheden er en barriere. BEC angav, at:

”Det vil være en særdeles omkostningstung opgave at etablere en it-plattform med generel kernebankfunktionalitet samt øvrige nødvendige it-services, således at flere pengeinstitutter kan operere fra platformen. Det vil formentlig kræve en tocifret milliard-investering.”⁷⁵

110. BEC angav yderligere som en barriere, at finanssektorens regulering generelt kræver samarbejde i sektoren. BEC angav uddybende, at:

⁷³ Bankdata nævnte her følgende virksomheder: [xxx]

⁷⁴ Bilag 2, side 11 og side 259, (side 11 og 70 i bilag 2 til Bankdata): Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til udbydere (spørgsmål 14).

⁷⁵ Bilag 2, side 260 (side 72 i bilag 2 til Bankdata): Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til udbydere (spørgsmål 16).

”Grundet den stigende regulering og en mere og mere indtjeningspresset finansiel sektor er det i praksis meget svært at etablere sig som en ny total it-leverandør til pengeinstitutter, da det vil kræve meget store investeringer og know-how.”

111. SDC angav i tillæg, at der er store omkostninger ved skift af leverandør, hvilket udgør en etableringsbarriere for nye aktører.

3.6.2.1 Styrelsens undersøgelse af potentielle konkurrenter

112. På baggrund af styrelsens spørgeskemaundersøgelse til pengeinstitutterne og datacentralerne samt kontakt til andre konkurrencemyndigheder har styrelsen identificeret en række mulige aktuelle eller potentielle konkurrenter.
113. Styrelsen har fremsendt et spørgeskema til de relevante aktører med det formål at afdække, om disse aktører allerede leverer totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark, eller om de overvejer at etablere sig på det danske marked.⁷⁶
114. Styrelsen har spurgt 11 aktører, hvoraf 9 har besvaret styrelsens spørgeskema. Ingen af disse 9 aktører leverer på nuværende tidspunkt totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark. To af aktørerne angiver, at de har ressourcerne til at træde ind på markedet, men at dette ikke er deres kerneområde eller fokus.
115. To aktører angiver, at der er barrierer ved at træde ind på markedet. [xxx] har på et møde med styrelsen oplyst, at det er en betydelig barriere, at en ny datacentral skal kunne tilbyde et clearingssystem, det vil sige et system til gennemførelse af transaktioner, hvilket de tre datacentre i Danmark tilbyder deres kunder.⁷⁷
116. Styrelsen har ligeledes spurgt aktørerne i spørgeskemaundersøgelsen, om de ville levere totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark, hvis prisen steg varigt med 5-10 pct. Ingen af de 9 aktører, som besvarede styrelsens spørgeskema, ville begynde at levere totale it-løsninger til danske pengeinstitutterne alene ved små varige prisstigninger. To aktører angiver, at de vil overveje muligheden i dette tilfælde. En aktør har uddybende forklaret, at dette dog kommer an på flere forskellige faktorer.⁷⁸

3.7 Bankdatas hørings svar og øvrige bemærkninger

117. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen sendte den 18. september 2020 en meddelelse om betænkeligheder til Bankdata. Styrelsen modtog Bankdatas skriftlige bemærkninger til meddelelsen om betænkeligheder den 5. november 2020. Bankdata uddybede efterfølgende virksomhedens skriftlige bemærkninger på et møde med styrelsen den 3. december 2020.
118. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen sendte den 8. april 2022 en klagepunktsmeddelelse i høring hos Bankdata. Styrelsen modtog den 30. maj 2022 Bankdatas foreløbige bemærkninger til klagepunktsmeddelelsen (”Bankdatas hørings svar”). Herudover var Bankdata i løbende drøftelser med styrelsen i perioden juni 2022 til december 2022. I denne periode fik styrelsen fremlagt oplysninger om Bankdatas forretningsdrift, samt om stordriftsfordele og effektivitetsgevinster i Bankdata, som styrelsen således har inddraget i sagen.

⁷⁶ Bilag 3, side 42 (side 30 i bilag 2 til Bankdata): Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til mulige aktuelle eller potentielle konkurrenter.

⁷⁷ Bilag 5, side 26. Referater af møder med øvrige aktører (Referat af møde mellem [xxx] og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen den 17. januar 2022).

⁷⁸ Bilag 5, side 27 Referater af møder med øvrige aktører (Referat af møde mellem [xxx] og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen den 17. januar 2022).

119. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen sendte den 28. februar 2023 et udkast til afgørelse om tilsagn i høring hos Bankdata. Styrelsen modtog den 14. marts 2023 Bankdatas skriftlige bemærkninger til udkastet til afgørelse.

120. Bankdata bemærker overordnet set, at:

"Bankdata er ikke enig i, at udtrædelsesgodtgørelsen fører til konkurrenceretlige betænkeligheder. Bankdata er derfor heller ikke enig i, at Bankdatas vilkår om udtrædelsesgodtgørelse er i strid med konkurrenceloven, herunder at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har løftet beviset for, at udtrædelsesgodtgørelsen har til følge at begrænse konkurrencen. Bankdata har endvidere konstateret, at bestemmelsen om udtrædelsesgodtgørelsen under alle omstændigheder opfylder betingelserne i konkurrencelovens § 8 og derfor er undtaget konkurrencelovens § 6.

Bankdata har dog tidligt i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelser indvilget i at undersøge mulighederne for at afslutte sagen med et tilsagn, hvis det var muligt at finde en løsning, der tilgodeså Bankdatas særlige forretningsmodel.

Bankdata har løbende under sagens behandling afgivet bemærkninger til sagen, hvortil henvises. I det følgende har Bankdata opsummeret disse bemærkninger og medtaget de mest centrale grundpræmisser."⁷⁹

121. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har behandlet Bankdatas konkrete bemærkninger i afsnittene herunder.

122. Bankdata anfører videre i høringssvar af 14. marts 2023:

"Som et led i afgivelse af tilsagnet har Bankdata lagt afgørende vægt på, at Bankdata ikke diskrimineres i markedet ved at andre Bankcentraler kan opretholde deres bestemmelser om udtrædelsesgodtgørelse, der i dag som minimum modsvarer Bankdatas nuværende bestemmelser, og derfor vil være betydeligt lempeligere, end den udtrædelsesgodtgørelsesregel, som Bankdatas tilsagn fører til."⁸⁰

123. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker hertil, at Bankdata er ansvarlig for at sikre, at virksomhedens aftalevilkår er i overensstemmelse med konkurrencereglerne og at ændre sine vilkår, hvis dette viser sig ikke at være tilfældet. Denne forpligtelse kan ikke gøres betinget af, at øvrige aktører ændrer deres aftalevilkår tilsvarende. Som følge heraf er det tilsagn, som Bankdata har afgivet, ikke betinget af tredjemands forhold, herunder en ændring af vilkår hos øvrige aktører i markedet.⁸¹

124. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker endvidere, at tilsagnet omfatter en klausul om genoptagelse, der specifikt nævner udtrædelsesvilkår hos BEC som et element, der skal indgå i den samlede vurdering af en begrundet anmodning om revision. Det fremgår derfor af pkt. 6.1 i tilsagnet, at:

"Såfremt Bankdata finder grundlag herfor, kan Bankdata fremsætte en begrundet anmodning til Konkurrencerådet om at revidere Tilsagnet, herunder om helt eller delvist at ophæve eller ændre Tilsagnet. Når Konkurrencerådet vurderer en sådan anmodning,

⁷⁹ Bilag 12, side 2: Høringssvar af 14. marts 2023 fra Bankdata.

⁸⁰ Bilag 12, side 6: Høringssvar af 14. marts 2023 fra Bankdata. og Bilag 13, side 3, e-mail af 17. marts 2023 fra Bankdata til styrelsen.

⁸¹ Bilag 13, side 4, e-mail af 16. marts 2023 fra styrelsen til Bankdata.

sker det efter de almindelige forvaltningsretlige regler, og Konkurrencerådet kan herunder blandt andet inddrage, om der foreligger sådanne ændringer i faktiske eller retlige forhold, at det kan begrunde en ophævelse eller ændring af Tilsagnet, herunder om de er blevet for byrdefulde, og om de fortsat vurderes nødvendige. Konkurrencerådet skal inddrage i vurderingen, om BEC's udtrædelsesgodtgørelse er blevet reguleret, herunder hvordan udtrædelsesgodtgørelsen er blevet reguleret."

125. Konkurrencerådet skal således efter tilsagnet, hvis Bankdata sender en begrundet anmodning herom, vurdere om der er grundlag for en revision. Efter tilsagnet skal Konkurrencerådet inddrage i vurderingen, om BEC's udtrædelsesgodtgørelse er blevet reguleret, herunder hvordan udtrædelsesgodtgørelsen er blevet reguleret. Hvis Bankdata på et givent tidspunkt måtte fremsætte en begrundet anmodning om revidering af tilsagnet, vil Konkurrencerådet derfor tage disse forhold med i betragtning. Tilsagnet er omvendt ikke betinget af, hvordan markedets øvrige måtte fastsætte eventuelle udtrædelsesgodtgørelser, og tilsagnet bortfalder ikke per automatik, hvis der er forskelle i udtrædelsesgodtgørelserne.⁸² Styrelsen har oplyst Bankdata om, at Konkurrencerådet ikke kan acceptere et tilsagn, der er betinget af, at BEC eller SDC ændrer vilkår af egen drift eller reguleres af konkurrencemyndighederne.⁸³ Bankdata kan ikke have en forventning til udfaldet af sagsbehandlingen i tilfældet af genoptagelse. Bankdata kan således ikke berettiget forvente, at den oprindelige afgørelse tilbagekaldes eller ændres i den retning, som Bankdata måtte ønske, herunder - men ikke kun - hvis BEC's udtrædelsesvilkår ikke ændres. Styrelsen har orienteret Bankdata om dette, før styrelsen modtog et underskrevet tilsagn fra Bankdata.⁸⁴

126. Styrelsen henviser uddybende til Konkurrenceloven med kommentarer (2022), hvoraf det om genoptagelsesforbehold fremgår, at:

"I sager, hvor en part afgiver tilsagn, der herefter gøres bindende i form af vilkår eller påbud [...], indeholder partens tilsagn ofte et forbehold eller et vilkår om genoptagelse eller genforhandling af de afgivne tilsagn. Under forudsætning af, at genoptagelsesforbeholdet præcist angiver, hvilke omstændigheder der skal kunne begrunde en genoptagelse, kan det sammenholdt med den almindelige forvaltningsretlige adgang til genoptagelse formentlig udvide en parts adgang til genoptagelse. Parten har i disse tilfælde en berettiget forventning om, at sagen rent faktisk genoptages, hvis de nærmere angivne omstændigheder indtræder. Derimod kan parten ikke alene ud fra forbeholdet have en berettiget forventning om, at den oprindelige afgørelse - som følge af forbeholdet - også tilbagekaldes eller ændres eller ændres i lige præcis den retning, som parten ønsker."⁸⁵

127. I de følgende afsnit behandler Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen Bankdatas mere tværgående bemærkninger, mens en række af Bankdatas konkrete bemærkninger er behandlet direkte i de relevante afsnit i afgørelsen.

⁸² Bilag 13, side 4, e-mail af 16. marts 2023 fra styrelsen til Bankdata.

⁸³ Bilag 13, side 4, e-mail af 16. marts 2023 fra styrelsen til Bankdata.

⁸⁴ Bilag 13, side 4, e-mail af 16. marts 2023 fra styrelsen til Bankdata.

⁸⁵ Konkurrenceloven med kommentarer (2022), side 1408.

3.7.1 Bankdatas vilkår om eksklusivitet

128. Bankdata har anført, at: *"Styrelsen har i meddelelsen om betænkeligheder beskrevet denne paragraf som en eksklusivbestemmelse. Dette er ikke en korrekt beskrivelse. Et medlem er fuldt ud berettiget til at indkøbe it-ydelser fra andre leverandører på områder, hvor Bankdata ikke udbyder it-løsninger eller at have egne it-afdelinger. [xxx] Vilkåret er derfor ikke eksklusivt og det er ikke egnet til at begrænse konkurrencen."*⁸⁶
129. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at det følger af praksis, at der er tale om eksklusivitet, når kunden binder hele eller en væsentlig del af sin efterspørgsel hos leverandøren. Det følger i den forbindelse af Kommissionens retningslinjer for vertikale begrænsninger, at kategorien "mærkeeksklusivitet" omfatter alle aftaler, hvis hovedelement består i, at køberen forpligtes eller tilskyndes til at samle sine ordrer på en bestemt type produkt hos en enkelt leverandør, herunder at dette element optræder i konkurrenceklausuler og mængdeforpligtelser aftalt med køberen.⁸⁷
130. Efter retningslinjerne og praksis skal en eksklusivitetsforpligtelse vurderes på baggrund af det relevante produktmarked. Det betyder, at det er det produkt eller den ydelse, som aftalen binder efterspørgslen af, der danner grundlaget for vurderingen af, om et vilkår er eksklusivt.
131. Styrelsen har til brug for denne sag umiddelbart afgrænset det relevante marked til markedet for levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark.
132. Det fremgår af § 4, stk. 2 i Bankdatas vedtægter, at medlemmerne er forpligtede til at aftage en it-løsning fra Bankdata, hvis foreningen udbyder løsningen, og hvis medlemmet har behov for løsningen, jf. afsnit 3.5.1 ovenfor. Hvis et pengeinstitut ikke overholder bestemmelsen, kan medlemmet udmeldes af foreningen med den konsekvens, at medlemmet skal betale udtrædelsesgodtgørelse til Bankdata.
133. På det relevante marked er Bankdatas medlemmer dermed forpligtede til at aftage hele, 100 procent af, deres efterspørgsel efter totale it-løsninger fra Bankdata. Vilkåret om eksklusivitet medfører således, at medlemmerne *de jure* er forpligtede til at aftage hele deres behov fra Bankdata. Det er omvendt ikke relevant for vurderingen af eksklusivitet, hvad Bankdatas medlemmer måtte indkøbe af ydelser på andre markeder end det, som denne sag angår.
134. Bankdata har endelig oplyst over for styrelsen, at Bankdata ikke håndhæver vilkåret om eksklusivitet. Styrelsen bemærker hertil, at udgangspunktet for den konkurrenceretlige vurdering er vilkårets ordlyd.
135. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker herudover, at styrelsen i denne sag ikke tager stilling til, om Bankdatas vilkår om eksklusivitet er i strid med konkurrencereglerne. Vilkåret om eksklusivitet indgår som ét blandt elementer i en samlet vurdering af, om Bankdatas vilkår om udtrædelsesgodtgørelse kan have til følge at begrænse konkurrencen på et muligt marked for levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark.

3.7.2 Sagsfremstilling

136. Bankdata gør sammenfattende gældende, at sagsfremstillingen er ensidig og ikke tager højde for centrale faktuelle forhold".⁸⁸ Bankdata fremkommer med en række eksempler på faktuelle

⁸⁶ Bilag 4, side 37: Bankdatas bemærkninger til meddelelse om betænkeligheder af 5. november 2020.

⁸⁷ Kommissionens vertikale retningslinjer (2022), pkt. 298.

⁸⁸ Bilag 4, side 229: Bankdatas hørings svar af 30. maj 2022, side 1.

forhold, som styrelsen efter Bankdatas opfattelse ikke har taget højde for i sagsfremstillingen, herunder

- (i) foreningsmodellen i Bankdata,
 - (ii) medlemmerne skal betale for bestilte ydelser,
 - (iii) langvarige it-kontrakter, og
 - (iv) det er dyrt og tidskrævende at integrere it-løsninger og omstille virksomheden.
137. Styrelsen har i denne tilsagnsafgørelse beskrevet, at Bankdata drives som en forening, at pengeinstitutter betaler for ydelser i Bankdata, og at it-kontrakter ofte kan være langvarige, jf. afsnit 3.2 og 3.5 ovenfor.
138. Styrelsens markedsundersøgelse omfatter spørgsmål i relation til, om det er tidskrævende, omkostningstungt eller risikobetonet for pengeinstitutter at skifte datacentral.⁸⁹ Styrelsens markedsundersøgelse omfatter også spørgsmål i relation til, om der er barrierer for ekspansion og etablering på et muligt marked for levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter. Styrelsen har beskrevet resultaterne af styrelsens markedsundersøgelse i sagsfremstillingen og inddraget resultaterne i styrelsens vurdering, jf. afsnit 3.6 ovenfor.
139. Styrelsen er på denne baggrund ikke enig med Bankdata i, at sagsfremstillingen er ensidig, og at styrelsen har undladt at tage højde for at Bankdata drives som en forening, at medlemmerne af Bankdata skal betale for bestilte ydelser, for kontraktens varighed og at det er dyrt og tidskrævende at integrere it-løsninger og omstille virksomheden.
140. Styrelsen har derudover vurderet, om effektivitetsfordele forbundet med Bankdatas forretningsmodel kan begrunde, at Bankdata har fastsat vilkår om betaling af 5 års omsætning, hvis et pengeinstitut udtræder, jf. afsnit 4.4.2 nedenfor. Styrelsen har kort sammenfattet – under inddragelse af de af Bankdata anførte forhold – vurderet, at der i et vist omfang kan være et behov for at Bankdata sikrer sig imod, at medlemmer udtræder uden at betale for de omkostninger, som er besluttet i foreningen jf. afsnit 4.4.2. Styrelsen har også i denne sammenhæng bl.a. inddraget længden af it-kontrakter, skifteomkostninger, behov for transformationsprojekter og omstilling af forretningen med meget videre, jf. afsnit 4.4.2, herunder afsnit 4.4.2.1 nedenfor.
141. Styrelsen har endelig vurderet, om udtrædelsesgodtgørelsen kan udgøre en accessorisk begrænsning under hensyntagen til Bankdatas forretningsmodel, jf. afsnit 4.3.4 nedenfor. Styrelsen har endvidere vurderet, om udtrædelsesgodtgørelsen kan anses for at være en intern aftale i en andelsforening, jf. konkurrencelovens § 5 og dermed ikke er omfattet af konkurrencelovens forbud i § 6, jf. afsnit 4.3.3 nedenfor.

3.7.3 Den relevante konkurrence i markedet

142. Bankdata angiver, at:

"Den relevante konkurrence i markedet er i højere grad konkurrencen mellem pengeinstitutter end konkurrencen mellem datacentraler. De tre datacentraler har karakter af at være indkøbsfællesskaber, der alene har til formål at udvikle og drifte it-løsninger

⁸⁹ Bilag 1, side 23-24: Svar på styrelsens markedsundersøgelse, spørgsmål 38 og 39.

*til deres medlemmer. Selv om de besidder evner og kompetencer til at løse andre typer it-opgaver, er det uden for deres formål at konkurrere bredere i it-markedet. Den centrale konkurrencesituation er derfor mellem pengeinstitutterne og disses relation til slutkunderne (forbrugere og virksomheder). I den sammenhæng kommer lave it-omkostninger forbrugere til fordel.*⁹⁰ [Styrelsens understregning]

143. Bankdatas bemærkning om, at det er uden for datacentralernes formål "at konkurrere bredere i it-markedet", understøtter efter styrelsens opfattelse, at det relevante marked kan afgrænses i overensstemmelse med pengeinstitutternes efterspørgsel efter totale it-løsninger i Danmark – og f.eks. ikke som et bredere marked for it-ydelser leveret til også andre typer af virksomheder.
144. Styrelsen vurderer, at en mulig konkurrencebegrænsende virkning af udtrædelsesgodtgørelsen på et muligt marked for levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter *også* har en betydning for pengeinstitutterne. Dette ses bl.a. ved at pengeinstitutternes incitament til at fusionere med pengeinstitutter på inden for samme datacentral øges, da udtrædelsesgodtgørelsen ikke skal betales i forbindelse med en fusion internt på datacentralen. Styrelsen er således enig med Bankdata i, at konkurrencen mellem pengeinstitutter er vigtig i denne sag.
145. Styrelsen vurderer imidlertid, at Bankdata udøver en økonomisk aktivitet i et marked for varer og tjenester, og at Bankdata er en virksomhed i konkurrenceretlig forstand, jf. afsnit 4.3.1 nedenfor. Styrelsen vurderer videre, at datacentralerne, herunder Bankdata konkurrerer med hinanden om at levere totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark. Styrelsen har blandt andet lagt vægt på, at pengeinstitutter i styrelsens markedsundersøgelse har svaret, at de anser andre datacentraler som et konkurrencedygtigt alternativ til deres nuværende leverandør, og at de andre datacentraler leverer tilsvarende ydelser.⁹¹ Derudover viser styrelsens markedsundersøgelse, at der er foretaget skift af datacentraler de seneste fem år⁹², jf. afsnit 3.6.1 ovenfor og afsnit 4.1.1.4.3 nedenfor
146. Vilkåret om Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse fremgår af foreningens vedtægter. Bankdata har oplyst, at udtrædelsesgodtgørelsen blev vedtaget i forbindelse med stiftelsen af foreningen. Konkurrence- og Forbrugestyrelsen vurderer som følge heraf, at foreningens vedtægter, og dermed udtrædelsesgodtgørelsen, udgør en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder, jf. afsnit 4.3.2 nedenfor.
147. Vedtagelser inden for en sammenslutning af virksomheder kan have horisontale og vertikale elementer. Det er styrelsens vurdering, at udtrædelsesgodtgørelsen omhandler forholdet mellem Bankdata som leverandør og pengeinstitutterne som kunder, og at udtrædelsesgodtgørelsen som følge heraf omfatter et vertikalt element, hvilket er styrelsens fokus i denne sag, jf. afsnit 4.3.2 nedenfor.
148. Styrelsen er derfor ikke enig med Bankdata i, at den relevante konkurrence i markedet i højere grad er konkurrencen mellem pengeinstitutter end konkurrencen mellem datacentraler

⁹⁰ Bilag 4, side 231: Bankdatas hørings svar af 30. maj 2022, side 3.

⁹¹ Bilag 1, side 16: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til aftagere (tabel 1.21). Spørgsmålet var udformet, så respondenterne selv kunne udfylde svar, og dermed er respondenterne ikke påvirket af eksisterende svarmuligheder. Respondenterne kunne vælge et ubegrænset antal svarmuligheder.

⁹² Bilag 1, side 20: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til aftagere (tabel 1.30).

3.7.4 Den retlige analyse

149. Bankdata gør sammenfattende gældende, at den retlige analyse forsømmer at dokumentere den påståede konkurrenceskadelige følge, herunder at bevise de skadelige, økonomiske konsekvenser af udtrædelsesgodtgørelsen. Bankdata fremhæver som et eksempel på ovennævnte, bl.a. at
- (i) styrelsen ikke har dokumenteret nogen sammenhæng mellem udtrædelsesgodtgørelsen og de konkurrenceretlige følger, og
 - (ii) udtrædelsesgodtgørelsen ikke har central betydning for, om et medlem vil skifte bankcentral.
 - (iii) den eksisterende klausul er rimelig og proportional og er ikke i strid med konkurrenceloven⁹³

3.7.4.1 Bevisbyrde og dokumentationskrav

150. Bankdata har i sit høringssvar anført, at styrelsens retlige analyse forsømmer at dokumentere den påståede konkurrenceskadelige følge. Bankdata anfører konkret, at:

*"Analysen er baseret på en "til følge" overtrædelse, som efter teori og praksis indebærer en meget stor bevisbyrde for konkurrencemyndigheden. Det er derfor centralt, at konkurrencemyndigheden kan bevise (dokumentere) en konkurrencebegrænsende effekt. Styrelsen har ikke dokumenteret en effekt men alene udtalt sig om nogle konklusioner baseret på antagelser. Der er for eksempel ingen beregninger af konsekvenserne for forbrugerne af henholdsvis en femårige udtrædelsesklausul mod en kortere eller længere udtrædelsesklausul. Der er heller ikke nogen beregninger af udtrædelsesgodtgørelsens betydning for fusioner mellem pengeinstitutter. Der er således ingen dokumentation for konkurrencebegrænsende følger – der er alene præsenteret en antagelse om det."*⁹⁴

151. Styrelsen bemærker hertil, at styrelsen på baggrund af bl.a. Bankdatas høringssvar og de senere fremsendte omkostninger har gennemført en række yderligere beregninger. Disse fremgår nu af afgørelsen, jf. afsnit 3.5 ovenfor og 4.4.2 nedenfor
152. Styrelsen bemærker videre, at efter retspraksis kan der ved vurderingen af, om en aftale mv. har til følge at begrænse konkurrencen tages hensyn til både faktiske og potentielle virkninger, men de skal under alle omstændigheder være tilstrækkeligt mærkbare.⁹⁵ Med andre ord skal aftalen have sandsynlige mærkbare konkurrenceskadelige virkninger.⁹⁶
153. Konkurrencebegrænsende følgevirkninger kan dermed vises ved at påvise virkninger, der allerede er indtrådt eller virkninger, der sandsynligvis ville indtræffe i fremtiden. Det er således ikke i alle sammenhænge nødvendigt at foretage beregninger for at vise, at en aftale har konkurrencebegrænsende følger, det afhænger af den konkrete kontekst.

⁹³ Bilag 12, side 4: Bankdatas høringssvar af 14. marts 2023.

⁹⁴ Bilag 4, side 232: Bankdatas høringssvar af 30. maj 2022, side 4.

⁹⁵ Domstolens dom af 30. januar 2020 i sag C-307/18, *Generics*, præmis 117.

⁹⁶ Kommissionens retningslinjer af 14. januar 2011 for anvendelsen af traktatens artikel 101 på horisontale samarbejdsaftaler, pkt. 26 og 27 (2011/C 11/01) ("horisontale retningslinjer"), retningslinjer for anvendelse af TEUF art. 101, stk. 3, punkt 24, og vertikale retningslinjer, pkt. 97.

154. Styrelsen har konkret vist, at der er klare indikationer på, at Bankdatas aktuelle og potentielle konkurrenter ikke kan konkurrere frit om de kunder, der er bundet af vilkåret om udtrædelsesgodtgørelse. Styrelsen har herunder bl.a. vist, at udtrædelsesgodtgørelsen i væsentligt grad øger skifteomkostningerne for Bankdatas medlemmer, og derved reducerer medlemmernes incitament til at skifte til en konkurrerende leverandør.
155. Styrelsen har efterfølgende uddybet analysen i sagen på baggrund af de oplysninger om bl.a. omkostningsforhold, som styrelsen har modtaget fra Bankdata i perioden maj 2022 til december 2022. Styrelsen har blandt andet foretaget en vurdering af, hvilket niveau for en udtrædelsesgodtgørelse i Bankdata, som må anses for at være nødvendig for at opnå effektivitetsgevinster, jf. afsnit 4.4.2 nedenfor.
156. Styrelsens analyser viser med den fornødne grad af sikkerhed, at Bankdatas vilkår om udtrædelsesgodtgørelse kan have til følge at begrænse konkurrencen ved at indlåse pengeinstitutterne og dermed begrænse konkurrenters adgang til at etablere sig og ekspandere på det relevante marked. Styrelsen har dog ikke taget endelig stilling til, om Bankdata har overtrådt konkurrencelovens § 6 og TEUF art. 101. Det skyldes, at styrelsens konkurrencemæssige betæneligheder imødekommes ved Bankdatas tilsagn.

3.7.4.2 Udtrædelsesgodtgørelsen har ikke central betydning for, om et medlem vil skifte bankcentral

157. Bankdata anfører, at der:
- "ikke [er] dokumenteret nogen sammenhæng mellem udtrædelsesgodtgørelsen og de påståede konkurrencebegrænsninger. Udtrædelsesgodtgørelsen har efter Bankdatas opfattelse ikke central betydning for, om et medlem vil skifte bankcentral. Der er mange hensyn bag en sådan beslutning."⁹⁷*
158. Styrelsen har i sagen beskrevet på baggrund af blandt andet resultaterne i markedsundersøgelsen, hvordan flere forhold kan have betydning for et pengeinstituts beslutning om at skifte datacentral.
159. Kort sammenfattet visers styrelsens markedsundersøgelse, at både de pengeinstitutter, der ikke har skiftet datacentral og de pengeinstitutter, der har skiftet datacentral, har oplevet, at der er høje økonomiske omkostninger forbundet med at skifte. Oplysningerne i sagen viser, at betaling af udtrædelsesgodtgørelse til Bankdata i gennemsnit udgjorde ca. [60-80] pct. af de samlede økonomiske omkostninger ved et skift af total-leverandør for de pengeinstitutter, som er skiftet væk fra Bankdata inden for de seneste år, jf. afsnit 3.6.1.2 ovenfor. Det er således styrelsens umiddelbare vurdering, at der er en tydelig sammenhæng mellem omkostningen til udtrædelsesgodtgørelse og bl.a. pengeinstitutternes svar i markedsundersøgelsen om høje skifteomkostninger.
160. Styrelsen har blandt andet på den baggrund vurderet, at de økonomiske omkostninger forbundet med skifte - herunder udtrædelsesbetalingen til Bankdata - giver pengeinstitutterne et væsentligt incitament til ikke at skifte datacentral. Styrelsen henviser i det hele til afsnit 3.6.1.2 ovenfor for en gennemgang af resultaterne af styrelsens markedsundersøgelse i relation til skifte af total it-leverandør.
161. Styrelsen vurderer umiddelbart i forlængelse heraf, at Bankdatas vilkår om udtrædelsesgodtgørelse kan gøre det betydeligt sværere for pengeinstitutter at skifte datacentral, jf. afsnit 4.3.5.4 nedenfor. Styrelsen har dog ikke taget endelig stilling til, om Bankdata har overtrådt

⁹⁷ Bilag 4, side 231: Bankdatas hørings svar af 30. maj 2022, side 3.

konkurrencelovens § 6 og TEUF art. 101. Det skyldes, at styrelsens konkurrencemæssige betæneligheder imødekommes ved Bankdatas tilsagn.

3.7.4.3 Udtrædelsesgodtgørelsen er rimelig og proportional

162. Bankdata anfører overordnet, at:

*"Bankdata vurderer, at en femårig udtrædelsesklausul er rimelig, proportional og tilgodeser de hensigter og formål, der er med udtrædelsesklausulen. Bankdata vurderer også, at den eksisterende udtrædelsesklausul er forenelig med konkurrenceloven."*⁹⁸

163. Bankdata angiver yderligere, at Bankdatas forretningsmodel er uddybende, at

*"En uopsigelighed på fem år for en indkøbt og/eller specialudviklet it-ydelse er ikke usædvanlig. I Bankdatas tilfælde er den også objektivt begrundet, fordi investeringen, der er summen af udviklings-, vedligehold- og driftsomkostninger, fordrer, at et medlem binder sig for investeringens forventede levetid. Hvis et medlem forlader fællesskabet i løbet af investeringens levetid, mangler Bankdata penge til at dække de resterende omkostninger, som det udtrædende medlem bandt sig til, da investeringsbeslutningen blev taget. En udtrædelsesgodtgørelse beskytter medlemmernes afkast på investeringerne i Bankdata, og er en nødvendig betingelse for, at medlemmerne er villige til at investere i fællesskabet."*⁹⁹

164. Styrelsen har i sagen vurderet niveauet af Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse, og om de forhold, som Bankdata har gjort gældende omkring investeringer i nye it-projekter, stordriftsfordele, non-profit foreningsdrift, transformationsprojekter og risiko for udtrædelsespanik medfører effektivitetsgevinster i konkurrencelovens § 8, stk. 1 og TEUF artikel 101, stk. 3 forstand i afsnit 4.4.2. Styrelsen vurderer, at Bankdata har dokumenteret, at samarbejdet i Bankdata medfører effektivitetsgevinster i form af et øget incitament til og mulighed for de deltagende pengeinstitutter at gennemføre investeringer. Styrelsen vurderer dog, at Bankdata ikke har løftet bevisbyrden for, at en udtrædelsesgodtgørelse på 5 år samt opsigelsesperiode er nødvendig for at opnå disse effektivitetsgevinster, jf. udkast til tilsagnsafgørelse afsnit 4.4.3.

⁹⁸ Bilag 12: Bankdatas høringssvar af 14. marts 2023 side 3.

⁹⁹ Bilag 12: Bankdatas høringssvar af 14. marts 2023 side 4.

4. Vurdering

4.1 Markedsafgrænsning

165. For at vurdere, om der foreligger en konkurrencebegrænsende aftale i strid med konkurrence-lovens § 6 og TEUF artikel 101, kan det være nødvendigt at afgrænse det relevante marked.¹⁰⁰ I denne sag er det dog ikke nødvendigt at foretage en endelig afgrænsning af det relevante marked, idet Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens betæneligheder er imødekommet ved Bankdatas tilsagn, jf. afsnit 4.5.
166. 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 aktuelle konkurrenter, der er i stand til at begrænse de involverede virksomheders adfærd og forhindre dem i at handle uafhængigt af et effektivt konkurrencemæssigt pres.¹⁰¹
167. Udgangspunktet for markedsafgrænsningen er en analyse af efterspørgsels- og udbudssubstitution.¹⁰²

4.1.1 Det relevante produktmarked for totale it-løsninger til danske pengeinstitutter

168. 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.¹⁰³
169. Ved afgrænsningen af det relevante produktmarked tages udgangspunkt i de produkter eller tjenesteydelser, som den mulige konkurrencebegrænsende aftale, samordnede praksis eller vedtagelse vedrører. Dernæst afgrænses hvilke øvrige produkter eller tjenesteydelser, der er substituerbare hermed.
170. I denne sag er udgangspunktet levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter, hvilket blandt andet omfatter løsninger til netbank, software til anti-hvidvask, kredit- og rådgivningsværktøjer samt support og sikkerhed, jf. 3.4.
171. Bankdata leverer totale it-løsninger til pengeinstitutter. Med udgangspunkt i dette samt styrelsens markedsundersøgelse, som beskrevet i afsnit 3.6, har styrelsen foretaget en umiddelbar vurdering af et muligt relevant produktmarked.

¹⁰⁰ Retten i Første Instans' dom af 25. oktober 2005 i sag T-38/02, *Groupe Danone mod Kommissionen*, præmis 99 og den deri citerede praksis.

¹⁰¹ Kommissionens meddelelse af 9. december 1997 om afgrænsningen af det relevante marked (1997/C 372/03) ("markedsafgrænsningsmeddelelsen"), punkt 2.

¹⁰² Markedsafgrænsningsmeddelelsen, pkt. 13, første punktum.

¹⁰³ Markedsafgrænsningsmeddelelsen, punkt 7.

4.1.1.1 Praksis om it-sektoren

172. Kommissionen har ikke tidligere behandlet sager om datacentraler men har imidlertid behandlet relevante produktmarkeder inden for it-sektoren. Kommissionen har i de tidligere sager vurderet, at de relevante produktmarkeder inden for it-sektoren overordnet set kan afgrænses til:
- (i) *markedet for computer hardware* (med en mulig undersegmentering af markedet mellem a) "access devices" herunder "personal computers", "workstations", "handheld information devices", b) "servers" og c) "storage solutions");¹⁰⁴
 - (ii) *markedet for computer software* (med en mulig general undersegmentering af markedet mellem a) "personal productivity applications" såsom "word processing" eller "spreadsheets", og b) "enterprise application software");¹⁰⁵ og
 - (iii) *markedet for it-services* (med en mulig undersegmentering af markedet på baggrund af (i) funktionalitet og (ii) industrisektor.¹⁰⁶ Kommissionen har konkret overvejet om det overordnede marked for it-services kan segmenteres på baggrund af funktionalitet i undermarkeder for: a) "consulting", b) "implementation", c) "it outsourcing", d) "business process outsourcing", e) "software support" og f) "hardware support". Kommissionen har i tillæg hertil konkret overvejet om det overordnede marked for it-services kan segmenteres på baggrund af industrisektor i undermarkeder for: a) "banking & securities", b) "communications, media & services", c) "education", d) "government"; e) "healthcare providers", f) "insurance", g) "manufacturing & natural resources", h) "retail", i) "transportation"; j) "utilities", og k) "wholesale trade").¹⁰⁷
173. Kommissionen har i de tidligere sager ladet den endelige markedsafgrænsning stå åben, idet det konkret ikke var nødvendigt at foretage en endelig afgrænsning.
174. Det følger af det ovenstående, at Kommissionen i tidligere sager relateret til fusionskontrol har overvejet at segmentere markedet for it-services i forhold til et specifikt produkt og i forhold til en specifik kundetype. Kommissionen har således overvejet en segmentering af it-sektoren i markederne for hardware, software og it-services. Kommissionen har desuden konkret overvejet at segmentere markedet for it-services yderligere på baggrund af funktionalitet og

¹⁰⁴ Kommissionens beslutning af 6. februar 2009 i sag COMP/M.5437, *EQT GROUP / KMD*, pkt. 12, hvor Kommissionen henviser til Kommissionens beslutning af 31. januar 2002 i sag COMP/M.2609, *HP/Compaq*.

¹⁰⁵ Kommissionens beslutning af 6. februar 2009 i sag COMP/M.5437 – *EQT GROUP / KMD*, pkt. 12, hvor Kommissionen henviser til Kommissionens beslutning af 26. oktober 2004 i sag COMP/M.3216, *Oracle/Peoplesoft*.

¹⁰⁶ Kommissionens beslutning af 23. oktober 2019 i sag COMP/M.9460, *CAPGEMINI / ALTRAN*, pkt. 9, hvor Kommissionen henviser til Kommissionens beslutning af 25. marts 2011 i sag COMP/M.6127, *Atos Origin/Siemens IT Solutions & Services*, pkt. 14, Kommissionens beslutning af 15. december 2014 i sag COMP/M.7458 *IBM/INF Business of Deutsche Lufthansa*, pkt. 15-29 og Kommissionens beslutning af 16. april 2018 i sag COMP/M.8765 *Lenovo/Fujitsu/FCCL*, pkt. 23-24.

¹⁰⁷ Kommissionens beslutning af 23. oktober 2019 i sag COMP/M.9460, *CAPGEMINI / ALTRAN*, pkt. 10. Kommissionen har i tillæg hertil i tidligere afgørelser også overvejet en mulig segmentering mellem små og store kunder, det vil sige levering af it services til store virksomheder eller mindre organisationer, jf. samme beslutning, pkt. 10, fodnote 11, hvor Kommissionen blandt andet henviser til Kommissionens beslutning af 18. november 2004 i sag COMP/M.3571, *IBM/Maersk Data/DMdata*, pkt. 13, Kommissionens beslutning af 25. marts 2014 i sag COMP/M.6127, *Atos Origin/Siemens IT Solutions & Services*, pkt. 14, og Kommissionens beslutning af 13. oktober 2008 i sag COMP/M.5301, *Cap Gemini/BAS*, pkt. 9. Kommissionen har herudover i tidligere afgørelser overvejet en yderligere segmentering af "it outsourcing", jf. Kommissionens beslutning af 23. oktober 2019 i sag COMP/M.9460, *CAPGEMINI / ALTRAN*, pkt. 10, fodnote 11, hvor Kommissionen henviser til Kommissionens beslutning af 15. december 2014 i sag COMP/M.7458, *IBM/INF Business of Deutsche Lufthansa*, pkt. 20 og Kommissionens beslutning af 21. december 2016 i sag COMP/M.8180, *Verizon/Yahoo*, pkt. 72.

industri sektor og blandt andet i undermarkeder for "consulting" ("rådgivning") samt "banking & securities" ("bankvirksomhed og værdipapirer").

175. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har tidligere behandlet sager relateret til Bankdata og dermed det relevante marked for levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter.¹⁰⁸
176. Styrelsen har i de tidligere sager om Bankdata afgrænset et marked for "*standardiserede ydelser til den finansielle sektor, specielt pengeinstitutter*". Markedsafgrænsningen blev i den første sag foretaget på baggrund af Bankdatas anmeldelse af virksomhedens vedtægter den 29. juni 1998, i hvilken Bankdata tilkendegav, at anmeldelsen vedrørte "*markedet for levering af finansielle og andre elektronisk gennemførte tjenesteydelser til den finansielle sektor i Danmark*".¹⁰⁹ Det fremgik også af anmeldelsen, at der var tre aktører i det pågældende marked – de samme som er på det mulige relevante marked i denne sag – henholdsvis SDC, BEC og Bankdata.¹¹⁰
177. Tidligere praksis om markedsafgrænsning kan navnlig være vejledende for en ny markedsafgrænsning, hvis faktum ikke har ændret sig. Styrelsen har – henset til den tidsmæssige udstrækning mellem de tidligere sager om danske datacentraler og nærværende sag om Bankdata, samt den hastige udvikling, som it-området har undergået de seneste år – gennemført en markedsundersøgelse med henblik på at afgrænse det relevante marked i denne sag.

4.1.1.2 Bankdatas bemærkninger

178. Bankdata har anført, at:

*"Styrelsens betæneligheder tager afsæt i en hypotese om, at der kan afgrænses et relevant marked for "leverancer af totale it-løsninger til pengeinstitutter, som blandt andet omfatter it-systemer", samt at markedet er dansk. Styrelsens hypotese afgrænser således markedet ved at lægge vægt på den specifikke karakter af produktet/ydelsen og ved at lægge vægt på kundetyper. Bankdata mener ikke, der er belæg for at afgrænse et så snævert marked som et relevant marked, ligesom der Bankdata bekendt ikke er praksis, der understøtter, at et marked kan afgrænses med afsæt i en bestemt produktlinje som "totale it-løsninger" eller i en bestemt kundetype. Bankdata har således anført, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ikke kan afgrænse et marked for levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark, da Bankdata ikke mener, at der er belæg for, eller praksis til støtte for, at en markedsafgrænsning tager afsæt i en bestemt produktlinje eller i en bestemt kundetype."*¹¹¹

179. Bankdata har yderligere i sit høringssvar angivet, at:

¹⁰⁸ Konkurrencestyrelsens afgørelse af 20. juni 2001 og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens godkendelse af Bankdatas overtagelse af Jyske Banks it-udviklingsenhed af 20. december 2010, *Godkendelse på baggrund af en forenklet sagsbehandling Foreningen Bankdatas overtagelse af Jyske Bank AIS' it-udviklingsenhed*, og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens godkendelse af JN Datas overtagelse af Bankdatas it-drift af 20. december 2010, *Godkendelse på baggrund af en forenklet sagsbehandling af JN Data AIS' overtagelse af foreningen Bankdatas enhed for levering af it-drift*.

¹⁰⁹ Konkurrencestyrelsens afgørelse af 20. juni 2001 og Bilag 4, side 289: Konkurrencestyrelsens brev til Bankdata af 23. april 2003

¹¹⁰ Se endvidere Konkurrencestyrelsens afgørelse af 21. maj 2010, *Konkurrencestyrelsen godkender samarbejde mellem JN Data A/S og Nordisk Finans IT P/S*.

¹¹¹ Bilag 4, side 35: Bemærkninger af 5. november 2020 fra Bankdata til styrelsens meddelelse om betæneligheder, side 3.

"Markedsafgrænsningen er ufuldstændig. Den er gennemført med afsæt i en snæver hypotese, hvor formålet med markedsundersøgelsen var at bekræfte hypotesen frem for at analysere markedet."¹¹²

180. Styrelsen bemærker, at styrelsen i forbindelse med sagen har foretaget en omfattende markedsundersøgelse bl.a. med henblik på at afgrænse det relevante marked. Markedsundersøgelsen tager afsæt i det produkt, som Bankdata leverer til sine kunder, nemlig totale it-løsninger til danske pengeinstitutter.
181. Bankdata anvender selv betegnelsen "totale it-løsninger" om de ydelser, som Bankdata leverer til pengeinstitutterne, og styrelsen har derfor taget udgangspunkt i disse ydelser. Styrelsen har endvidere også i 2001, da styrelsen fastslog, at Bankdatas vilkår var omfattet af den dagældende gruppefritagelse for henholdsvis specialiseringsaftaler og aftaler om forskning og udvikling, afgrænset et marked for standardiserede ydelser til den finansielle sektor, specielt pengeinstitutter, i Danmark.
182. Formålet med den markedsundersøgelse, der er foretaget til brug for nærværende sag, har været at afdække, om øvrige ydelser eller produkter er substituerbare med de ydelser, som Bankdata leverer. Styrelsens markedsundersøgelse har dog entydigt peget på, at pengeinstitutterne i Danmark efterspørger totale it-løsninger, jf. afsnit 3.6.1.1.
183. Bankdata har yderligere i sit høringssvar angivet, at markedsafgrænsningen:
- "er baseret på en analysemetode, som markedsundersøgelsen afviser kan anvendes."*
184. Bankdata angiver, at det eksempelvis
- "ikke [er] retvisende at basere markedsafgrænsningen på en SSNIP-test. Det skyldes blandt andet, at bankcentralerne alene indkøber og udvikler it-systemer, som deres respektive bestyrelser beslutter, og hvor bestyrelserne jo er kunderne selv."¹¹³*
185. Styrelsen bemærker, at det forhold, at en stor del af datacentralernes kunder også er deres ejere og dermed er med til at beslutte, hvilke produkter, datacentralerne skal udvikle, kan påvirke prisen på ydelserne i datacentralerne. Dog kræver beslutningen, i Bankdatas tilfælde, et simpelt flertal i bestyrelsen, når udviklingsprojekter skal besluttes. Det er dermed ikke sikkert, at alle medlemmer har samme ønsker og behov for de it-løsninger, som bliver besluttet at skulle udvikles. Dette adresseres i afsnit 4.3.5.3 nedenfor.
186. Hertil kommer, at spørgsmålet i markedsundersøgelsen om prisstigninger netop er stillet hypotetisk. Det forudsættes, at priserne på alle ydelserne stiger, uanset årsagen. Det er dog styrelsens vurdering, at kunderne ikke nødvendigvis er mindre prisfølsomme blot fordi, at kunderne selv beslutter, *hvad* der skal udvikles. Styrelsen bemærker endelig, at styrelsens umiddelbare vurdering af det relevante marked ikke alene baserer sig på SSNIP-spørgsmålet men en række forskellige oplysninger fra styrelsens markedsundersøgelse, som understøtter hinanden, og umiddelbart peger i retning af, at der kan afgrænses et relevant marked for levering af totale it-løsninger til danske pengeinstitutter.

¹¹² Bilag 4, side 231: Bankdatas høringssvar af 30. maj 2022 side 3.

¹¹³ Bilag 4, side 231: Bankdatas høringssvar af 30. maj 2022 side 3.

4.1.1.3 Vurderingen af et produktmarked for levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter

187. I denne sag forstås totale it-løsninger som en samlet pakke af en lang række it-løsninger til pengeinstitutter, herunder for eksempel kernebanksystemer, mobil- og netbank, capital markets-platform, rådgivningsværktøjer til pengeinstitutternes medarbejdere, business intelligence og værktøjer til økonomi- og risikostyring, samt generelle systemer til en digital arbejdsplads, herunder for eksempel microsoft office og intranet, jf. afsnit 3.4. Styrelsen bemærker, at totale it-løsninger således omfatter de it-løsninger, som dækker pengeinstitutternes samlede it-behov.
188. Styrelsen har undersøgt, om enkelte it-løsninger udgør tilstrækkeligt nære substitutter til at være en del af det samme relevante produktmarked som levering af totale it-løsninger, samt om det relevante produktmarked kan segmenteres efter andre kundegrupper end pengeinstitutter, jf. i det følgende.

4.1.1.4 Efterspørgselssubstitution

189. Efterspørgselssubstitution handler om at vurdere, om kunderne på markedet, som reaktion på små varige ændringer i de relative priser, vil skifte produkt. Spørgsmålet er derfor, om kunderne, det vil sige pengeinstitutter i denne sag, vil benytte et andet produkt i tilfælde af, at prisen på totale it-løsninger hos deres nuværende leverandør stiger. Dette afhænger af, i hvilken grad kunderne betragter alternative produkter som værende substituerbare produkter med tilsvarende egenskaber, pris og anvendelsesformål.¹¹⁴

4.1.1.4.1 Pengeinstitutternes anvendelse af totale it-løsninger

190. I styrelsens markedsundersøgelse, jf. afsnit 3.6.1 og Bilag 1, angiver 60 pengeinstitutter (86 pct.), at de anvender totale it-løsninger i Danmark.¹¹⁵
191. Totale it-løsninger til pengeinstitutter består af en samlet pakke af enkelte it-ydelser. Hvad der konkret udgør en samlet pakke af totale-it-løsninger kan variere i den enkelte datacentral og for den enkelte kunde. Fælles for totale it-løsninger er dog, at en lang række ydelser samles under ét, så kunden får alt fra hardware og software til service, udvikling og drift inkluderet. På denne måde får pengeinstituttet et samlet produkt, der dækker størstedelen af deres it-behov.
192. 51 af de 60 pengeinstitutter (85 pct.), som anvender en leverandør af totale it-løsninger, har angivet, at de kun anvender én leverandør. Den hyppigste årsag til, at pengeinstitutterne kun anvender én leverandør er, at:¹¹⁶
- » Det er uhensigtsmæssigt at anvende flere leverandører af totale it-løsninger
 - » Det bliver uforholdsmæssigt dyrere at have flere forskellige leverandører af totale it-løsninger
 - » Der er udfordringer med kompatibilitet forbundet med anvendelse af totale it-løsninger fra flere forskellige leverandører.

¹¹⁴ Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked, punkt 15.

¹¹⁵ Bilag 1, side 7: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til aftagere (tabel 1.3).

¹¹⁶ Bilag 1, side 8: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til aftagere (tabel 1.6).

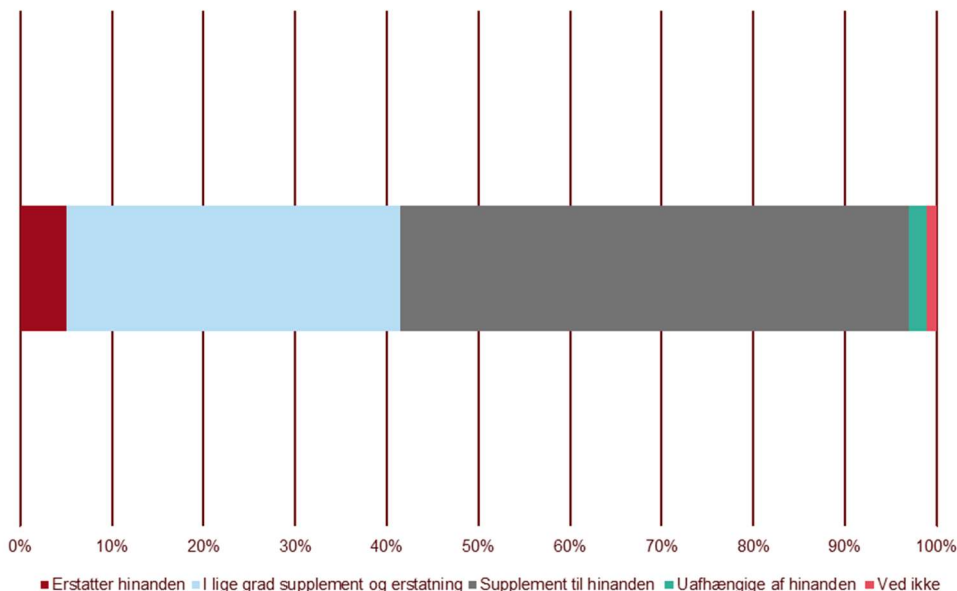
193. Et af pengeinstitutterne angiver uddybende:

"Det er en grundlæggende forudsætning for at overleve som et mindre lokalt pengeinstitut, at have totalleverandører af it, idet omkostningsforbruget til at drifte og administrere "fagentreprises" på it ville blive astronomisk højt."¹¹⁷

194. Disse svar understøtter umiddelbart, at efterspørgselsforholdene peger på, at der kan afgrænses et marked for totale it-løsninger til pengeinstitutter.
195. Styrelsen har ligeledes undersøgt, hvilke egenskaber, der er vigtige for pengeinstitutterne, når de skal vælge en leverandør af totale it-løsninger jf. afsnit 3.6.1.1. 79 pct. af pengeinstitutterne angiver, at det har stor eller meget stor betydning, at leverandøren kan levere størstedelen af de it-løsninger, pengeinstituttet anvender.
196. Svarene og udtalelserne fra pengeinstitutterne peger på, at levering af totale it-løsninger er særdeles vigtigt for, at pengeinstitutterne kan fungere og operere som bank.
197. I markedsundersøgelsen er pengeinstitutterne endvidere blevet bedt om at tage stilling til, hvordan de opfatter anvendelsen af totale it-løsninger og enkelte it-løsninger i forhold til hinanden. Styrelsen vurderer, at svarene fra pengeinstitutterne viser, at enkelte it-løsninger ikke anses som et alternativ, der kan erstatte levering af totale it-løsninger, men at der i overvejende grad er tale om et supplement hertil. Pengeinstitutternes svar fremgår af Figur 4.1 nedenfor.

¹¹⁷ Bilag 1A, side 3: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgsmål til aftagere (Tabel 1.9 spørgsmål 8).

Figur 4.1 Angiv hvordan jeres pengeinstitut opfatter anvendelsen af totale it-løsninger og enkelte it-løsninger i forhold til hinanden.



Note 1: Antal svar: 59. Antal ved ikke: 2. Svarene er vægtet på baggrund af pengeinstitutternes egne oplyste omkostninger til totale it-løsninger. Svarene er fordelt: "De erstatter hinanden" (5 pct.), "De erstatter overvejende hinanden" (1 pct.), "I lige grad supplement og erstatning" (36 pct.), "De udgør overvejende et supplement til hinanden" (28 pct.), "De udgør et supplement til hinanden" (27 pct.), "De er uafhængige af hinanden" (2 pct.) og "Ved ikke" (1 pct.)

Note 2: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har for grupperet besvarelserne "De udgør et supplement til hinanden" (27 pct.), "De udgør overvejende et supplement til hinanden" (28 pct.) i figuren under "De udgør et supplement til hinanden" (55 pct.) for overblikkets skyld. Ligeledes er "De erstatter overvejende hinanden" (0 pct.) og "De erstatter hinanden" (5 pct.) grupperet i "De erstatter hinanden" (5 pct.)

Kilde: Tabel 1.23 i Bilag 1, side 17

198. Det fremgår af Figur 4.1, at 55 pct. af pengeinstitutterne angiver, at de udgør et *supplement* til hinanden, hvor 5 pct. angiver, at de *erstatte* hinanden.
199. En række øvrige udtalelser og svar fra pengeinstitutterne i markedsundersøgelsen understøtter endvidere, at totale it-løsninger skaber fordele for kunden.¹¹⁸ Samme fordele opnår pengeinstitutterne ikke ved køb af en lang række enkelte it-løsninger, herunder fordi de udbydes af forskellige leverandører, hvilket kan skabe problemer i forhold til drift og administration af flere forskellige systemer.
200. I markedsundersøgelsen angiver 53 pct., at de anvender både leverandører af totale og enkelte it-løsninger.¹¹⁹ Markedsundersøgelsen viser imidlertid, at hvis et pengeinstitut vælger en leverandør af enkelte it-løsninger, fungerer dette som et supplement til de totale it-løsninger.

¹¹⁸ Bilag 1, side 15: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til aftagere (tabel 1.18).

¹¹⁹ Bilag 1, side 7: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til aftagere (tabel 1.4).

Et eksempel på dette kan være, hvis den pågældende datacentral ikke udbyder et specifikt produkt i sin pakke af "totale-it løsninger".

201. Svar fra markedsundersøgelsen viser, at de it-løsninger, som pengeinstitutterne køber fra leverandører af enkelte it-løsninger, blandt andet omfatter: hjemmesider, SMS kommunikation, printløsning, administrationssystem til håndtering af marketingopgaver, netværk, telefoni, prismåling, ATM, kredit, tinglysning, digitale løsninger til kundekontakt.¹²⁰
202. Styrelsen vurderer, at disse enkelte it-løsninger i høj grad er tilkøbsydelse, som ikke omfatter kernebanksystemer såsom mobil- og netbank, løsninger til kort og betalinger samt konto, lån og finansiering og mere generelle systemer til en digital arbejdsplads, jf. 3.4.
203. Overordnet er der flere faktorer, der gør sig gældende, hvis pengeinstitutter vælger at benytte sig af en leverandør af enkelte it-løsning ved siden af de totale it-løsninger.¹²¹ 84 pct. af pengeinstitutterne (vægtet gennemsnit) angiver, at deres leverandør af enkelte it-løsninger i højere grad kan levere de konkrete it-løsninger til pengeinstituttets behov, mens 79 pct. (vægtet gennemsnit) angiver, at deres leverandør kan levere bedre kvalitet af den konkrete it-løsning. Svarene fra markedsundersøgelsen indikerer efter styrelsens vurdering, at enkelte it-løsninger ikke er substituerbare med totale it-løsninger.
204. Styrelsen vurderer sammenfattende, at produktets egenskaber og pengeinstitutternes opfattelse og anvendelse af totale it-løsninger peger på, at enkelte it-løsninger ikke er substituerbare med totale it-løsninger.

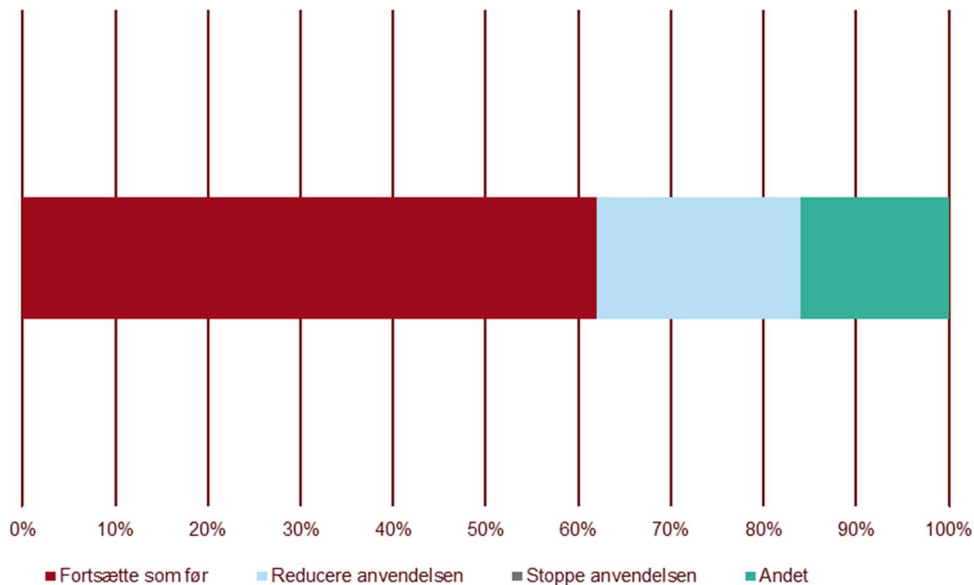
Pengeinstitutternes adfærd ved prisstigninger (SSNIP)

205. I markedsundersøgelsen har styrelsen undersøgt, hvordan pengeinstitutterne ville agere, hvis prisen hos alle leverandører af totale it-løsninger til pengeinstitutter steg med 5-10 pct., mens prisen forblev uændret hos leverandører af enkelte it-løsninger. Pengeinstitutterne kunne vælge mellem følgende svarmuligheder: (i) "*Fortsætte som før*" (ii) "*Reducere anvendelsen*" og (iii) "*Stoppe anvendelsen*". Pengeinstitutternes besvarelser fremgår af Figur 4.2 nedenfor.

¹²⁰ Bilag 1A: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til aftagere (spørgsmål 18).

¹²¹ Bilag 1, side 14: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til aftagere (tabel 1.17).

Figur 4.2 Forestil jer, at prisen hos alle leverandører af totale it-løsninger i Danmark og udlandet steg med 5-10%, mens prisen forblev uændret hos leverandører af enkelte it-løsninger i Danmark og udlandet. Angiv efter bedste skøn hvad jeres pengeinstitut i så fald ville gøre



Note: Antal svar: 56 (Andet: 8). Svarene er vægtet på baggrund af pengeinstitutternes egne oplyste omkostninger til totale it-løsninger.

Note 2.: Svarene er fordelt: "Fortsætte som før" 62 pct., "Reducere anvendelsen" 22 pct., "Stoppe anvendelsen" 0 pct., "andet" 16 pct.

Kilde: Tabel 1.22 i Bilag 1, side 17

206. Det fremgår af svarene, at ingen af pengeinstitutterne ville stoppe med at anvende deres eksisterende leverandør af totale it-løsninger ved en 5-10 pct. prisstigning i Danmark. En stor andel af pengeinstitutterne (62 pct.) ville blive hos leverandøren, mens en mindre andel (22 pct.) ville reducere anvendelsen af eksisterende løsninger.
207. Styrelsen vurderer, at disse svar kan være forbundet med en vis usikkerhed. Det skyldes, at de pengeinstitutter, der angiver at ville reducere anvendelsen, kan have begrænsede muligheder for at gøre dette, hvis deres leverandør af totale it-løsninger har vilkår om eksklusiv købsforpligtelse. Endelig kan det ikke udelukkes, at pengeinstitutterne i deres besvarelser har medregnet, at de skal betale en udtrædelsesgodtgørelse ved at skifte leverandør, hvilket dermed kan påvirke deres svar.¹²²
208. Bankdata har i sit høringssvar af 30. maj 2022 angivet, at:

*"markedsafgrænsningen mangler blandt andet også at inddrage betydningen af partiel substitution."*¹²³

¹²² Bilag 1A, side 6: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til aftagere (spørgsmål 26).

¹²³ Bilag 4 side 231: Bankdatas høringssvar af 30. maj 2022 side 3.

-
209. Styrelsen bemærker, at styrelsen har inddraget partiel substitution i undersøgelsen og i afgrænsningen, og at en række af pengeinstitutterne har angivet, at de vil reducere anvendelsen af deres leverandør, jf. Figur 4.1 ovenfor.
210. Styrelsen vurderer, at besvarelsenerne på SSNIP-spørgsmålet¹²⁴, sammen med resultaterne fra markedsundersøgelsen understøtter, at enkelte it-løsninger ikke er en del af det relevante produktmarked. Dette understøttes yderligere af pengeinstitutternes faktiske adfærd. Alle pengeinstitutter, der i dag anvender en leverandør af totale it-løsninger, anvender kun én af de tre danske datacentraler (BEC, SDC og Bankdata).

4.1.1.4.2 Et potentielt bredere produktmarked

211. Styrelsen har overvejet, om det relevante produktmarked kan være bredere end totale it-løsninger til pengeinstitutter, hvor andre kundetyper er en del af det relevante marked. Det fremgår i den forbindelse af praksis, at Kommissionen i forbindelse med afgrænsning af det relevante produktmarked for it-services, har overvejet, om det kan segmenteres på forskellige industrisektorer.¹²⁵
212. Pengeinstitutter har behov for en række kerne it-løsninger for at fungere som bank. De ydelser, som datacentralerne leverer, har egenskaber, der er tilpasset pengeinstitutterne og opfylder kravene til regulering af danske pengeinstitutter.
213. Datacentralerne udbyder, jf. afsnit 3.4, systemer og services inden for lån og finansiering, kort og betalinger, kunder og konto, formue og investering samt en række andre produkter. Disse ydelser har egenskaber, som specifikt er tilpasset pengeinstitutter. For eksempel vil pengeinstitutterne, efter styrelsens vurdering, ikke efterspørge systemer til eksempelvis pensionselskaber eller forsikringsselskaber, da pengeinstitutterne så vil mangle systemer til kort og betalinger, mobil- og netbank og lån og finansiering, som er en del af kernebanksystemerne.
214. Bankdata har yderligere angivet over for styrelsen, at "*Bankdata er en forening, der er etableret med det formål at servicere pengeinstitutter med it-løsninger*"¹²⁶, hvilket understøtter, at det relevante produktmarked kan segmenteres efter kundegruppe i forhold til pengeinstitutter, der efterspørger en total-leverance af IT-ydelser.
215. I styrelsens spørgeskema til pengeinstitutterne svarer 93 pct., at det har *stor* eller *meget stor* betydning for deres valg af leverandør af totale it-løsninger, at leverandøren har erfaring med

¹²⁴ SSNIP er en forkortelse for "small but significant non-transitory increase in price". Ved vurderingen af efterspørgselssubstitution fastlægges en række produkter, som forbrugerne betragter som substitutionsprodukter. Dette kan for eksempel ske ved et tankeeksperiment, hvor man forestiller sig en lille, varig stigning i de relative priser og vurderer kundernes sandsynlige reaktion på denne stigning. Ved markedsafgrænsningen koncentrerer man sig af praktiske årsager om priserne og især om efterspørgselssubstitution, der skyldes små, varige ændringer i de relative priser. Herved kan man få et klart fingerpeg om, hvilke elementer der er relevante for markedsafgrænsningen, jf. Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked i forbindelse med Fællesskabets konkurrenceret, pkt. 15.

¹²⁵ Kommissionens beslutning af 23. oktober 2019 i sag M.9460, *CAPGEMINI / ALTRAN*, pkt. 9.

¹²⁶ Bilag 4, side 210: Redegørelse af 19. august 2022, "Bankdata – Stordriftsfordele og effektivitetsgevinster", side 7.

at levere it-løsninger til pengeinstitutter.¹²⁷ Derudover angiver alle de adspurgte pengeinstitutter, at de øvrige datacentraler, dvs. BEC, SDC og Bankdata, udgør alternativer til pengeinstitutternes leverandør af totale it-løsninger.¹²⁸

216. Adspurgt, hvorfor den pågældende leverandør udgør et konkurrencedygtigt alternativ svarede 75 pct., at andre pengeinstitutter benytter dem, og at de i forvejen leverer til pengeinstitutter.¹²⁹
217. Svarene fra pengeinstitutterne indikerer, at det relevante produktmarked umiddelbart ikke er bredere end totale it-løsninger til pengeinstitutter. Dertil kommer, at produkternes karakteristika viser, at produktet tilpasses specifikt til pengeinstitutters behov og ikke andre typer virksomheder. De ovenstående forhold indikerer, at der umiddelbart kan afgrænses et produktmarked, hvor produktet er udviklet specielt til pengeinstitutter og dermed kan segmenteres til pengeinstitutter.

4.1.1.4.3 Et potentielt snævrere marked

218. Styrelsen har overvejet, om det relevante produktmarked kan afgrænses mere snævert, så hver leverandør af totale it-løsninger til pengeinstitutter udgør sit eget marked. Styrelsen finder dog ikke indikationer på, at dette kunne være tilfældet.
219. Det skyldes først og fremmest, at pengeinstitutterne svarer, at de anser andre datacentraler som et konkurrencedygtigt alternativ til deres nuværende leverandør, og at de andre datacentraler leverer tilsvarende ydelser.¹³⁰ Derudover viser styrelsens markedsundersøgelse, at der er foretaget skift af datacentraler de seneste fem år.¹³¹
220. Styrelsen finder dermed, at der ikke umiddelbart kan afgrænses et snævrere marked.
221. Samlet set vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at pengeinstitutternes efterspørgsel peger i retning af, at der umiddelbart kan afgrænses et separat produktmarked for totale it-løsninger til pengeinstitutter.

4.1.1.5 Udbudssubstitution

222. Udbudssubstitution kan tages i betragtning ved markedsafgrænsning i de situationer, hvor den har de *"samme effektive og direkte virkninger som efterspørgselssubstitution"*. Dette forudsætter, at leverandører som reaktion på små, varige ændringer i de relative priser omgående vil kunne omstille produktionen til de relevante produkter og markedsføre dem på kort sigt, uden at dette medfører betydelige ekstraomkostninger eller risici.¹³²

¹²⁷ Bilag 1, side 13: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til aftagere (tabel 1.16).

¹²⁸ Bilag 1, side 16: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til aftagere (tabel 1.21). Spørgsmålet var udformet, så respondenterne selv kunne udfylde svar, og dermed er respondenterne ikke påvirket af eksisterende svarmuligheder. Respondenterne kunne vælge et ubegrænset antal svarmuligheder. Pengeinstituttet har angivet en række virksomheder, som leverer enkelte it-løsninger.

¹²⁹ Bilag 1A, side 6: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til aftagere (spørgsmål 25).

¹³⁰ Bilag 1, side 16: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til aftagere (tabel 1.21). Spørgsmålet var udformet, så respondenterne selv kunne udfylde svar, og dermed er respondenterne ikke påvirket af eksisterende svarmuligheder. Respondenterne kunne vælge et ubegrænset antal svarmuligheder.

¹³¹ Bilag 1, side 20: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til aftagere (tabel 1.30).

¹³² Jf. markedsafgrænsningsmeddelelsen, punkt 20.

-
223. Styrelsen har undersøgt, om leverandører af andre typer it-løsninger, herunder enkelte it-løsninger eller leverandører af it-løsninger til andre finansielle virksomheder på kort sigt kan tilbyde totale it-løsninger til pengeinstitutter, uden at dette medfører betydelige ekstraomkostninger eller risici.
224. Levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter er kendetegnet ved høje adgangsbarrierer. Det kræver både tid, investeringer og mange ressourcer at etablere sig som leverandør af totale it-løsninger. BEC har uddybende angivet, at reguleringen af den finansielle sektor er en adgangsbarriere for nye aktører.¹³³
225. For at kunne levere totale it-løsninger skal en leverandør samle en lang række ydelser jf. afsnit 3.4. Fordelen ved totale it-løsninger er, med afsæt i produktets karakteristika og pengeinstitutternes udtalelser i styrelsens markedsundersøgelse, jf. afsnit 4.1.1.4, at der opnås synergier, når en lang række forskellige it-løsninger samles i én pakke. Det kræver mange ressourcer for en leverandør at kunne tilbyde en stor samlet pakke, der dækker de it-behov, som et pengeinstitut har.
226. Yderligere er det forventeligt, at det vil tage tid at opbygge en kritisk mængde af kunder, der kan gøre investeringerne rentable. BEC har i den forbindelse angivet, at:

”Grundet den stigende regulering og en mere og mere indtjeningspresset finansiel sektor er det i praksis meget svært at etablere sig som en ny total it-leverandør til pengeinstitutter, da det vil kræve meget store investeringer og know-how. Generelt er det vores vurdering, at kun Nordea og Danske Bank qua deres størrelse har ressourcer til at videreudbygge og drive it selv. Øvrige pengeinstitutter i Danmark er tvunget til at arbejde sammen med hinanden for at sikre rimelige it-omkostninger. Det indebærer, at hvis en ny leverandør vil etablere sig som ny total leverandør af it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark, vil det nødvendigt for opnåelse af kritisk masse at få en række større pengeinstitutter til at stå bag etableringen - eller alternativt, at få Danske Bank eller Nordea til at skifte it-plattform, hvilket i øvrigt er sket i Nordeas tilfælde.”¹³⁴

227. To af de adspurgte datacentraler (BEC og SDC) angiver i styrelsens spørgeskemaundersøgelse til udbydere, at de vurderer, at der er høje barrierer ved at etablere sig og udbyde totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark.¹³⁵ Derudover kræver det både tekniske kompetencer samt et indgående kendskab til den finansielle sektor. BEC angiver, at den finansielle sektor i stor grad er omfattet af ny reguleringer, hvilket gør det omkostningstungt og komplekst at etablere nye løsninger, samtidig med at kravene løbende ændres.¹³⁶
228. Udtalelserne fra datacentralerne samt de potentielle udbydere peger på, at der er høje adgangsbarrierer ved at træde ind på et muligt relevante marked for totale it-løsninger til pengeinstitutter, og at det både er omkostningstungt og medfører risici.
229. BEC anfører tillige, at det kun er Nordea og Danske Bank grundet deres størrelse, der har ressourcerne til at drive deres egne it-systemer. Danske Bank og Nordea har deres egne it-systemer in house og er således ikke kunder hos en datacentral. Danske Bank eller Nordea leverer

¹³³ Bilag 2, side 71: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til udbyder (Besvarelse fra BEC, spørgsmål 16).

¹³⁴ Bilag 2, side 12 og 71: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til udbyder (Besvarelse fra SDC og BEC, spørgsmål 16).

¹³⁵ Bilag 2, side 12 og 71: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til udbydere (Besvarelse fra SDC og BEC, spørgsmål 16).

¹³⁶ Bilag 2, side 71 (side 260 i bilag 2 til Bankdata): Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til udbydere (Besvarelse fra BEC, spørgsmål 16).

på nuværende tidspunkt heller ikke hverken totale it-løsninger eller enkelte it-løsninger til andre pengeinstitutter. Styrelsen vurderer at, om end Danske Bank og Nordea har egenudviklede it-løsninger, vil et muligt udbud af totale-it løsninger til andre pengeinstitutter ligge langt fra de to bankers kerneforretning, og det vil være ressourcekrævende for dem at udbyde totale it-løsninger til andre pengeinstitutter, da disse vil skulle tilpasses den enkelte kunde. Styrelsen bemærker hertil, at udbudssubstitution kræver, at aktørerne omgående kan omstille produktionen til de relevante produkter og markedsføre dem på kort sigt, uden at dette medfører betydelige ekstraomkostninger eller risici.

230. Der er ikke trådt andre aktører ind på markedet for totale it-løsninger til pengeinstitutter siden disse datacentralers etablering i 1960'erne. Den faktiske adfærd på markedet viser således, at der i en årrække ikke har været andre leverandører af totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark end de tre datacentraler (Bankdata, BEC og SDC).
231. De tre datacentraler har i styrelsens markedsundersøgelse angivet en række andre aktører, som de anser som konkurrenter.¹³⁷ Styrelsen har spurgt 11 af disse aktører, om de på nuværende tidspunkt leverer totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark, jf. afsnit 3.6.2.1. Ingen af de adspurgte aktører leverer totale it-løsninger til danske pengeinstitutter. Styrelsen har yderligere spurgt, om disse potentielle aktører ville kunne levere totale it-løsninger til danske pengeinstitutter, og om de ville vælge at levere totale it-løsninger til danske pengeinstitutter ved varige prisstigninger på 5-10 pct. Ingen af de adspurgte aktører, som i styrelsens spørgeskema har svaret, at de kan tilbyde totale it-løsninger til danske pengeinstitutter, ville begynde at levere totale it-løsninger til danske pengeinstitutter alene ved små varige prisstigninger. To aktører angiver dog, at de vil overveje muligheden i dette tilfælde. En aktør har uddybende forklaret, at dette dog kommer an på flere forskellige faktorer.¹³⁸
232. Bankdata har yderligere over for styrelsen angivet, at:
- "For det første kan et medlem skifte til en anden central. For det andet kan medlemmet etablere en ny central/nyt fællesskab, og for det tredje kan medlemmet hjemtage opgaven. Alle tre modeller medfører ekstraordinære omkostninger. Skift til en anden central er den mindst omkostningstunge model, fordi en anden af de i alt tre centraler formentlig er sammenlignelige i omkostningsstruktur, mens hjemtagning er klart den mest omkostningstunge løsning. For alle alternativer vil der være ekstraordinære skifteomkostninger og indirekte omkostninger til tab af forretning (kunder og produkter)"¹³⁹*
233. Det følger af citatet, at Bankdata ser mulige scenarier for sig, hvis et medlem ikke længere vil være en del af Bankdata. I ingen af disse tre modeller nævner Bankdata muligheden for, at medlemmet kan skifte til en anden udbyder af it-løsninger. Dette understøtter efter styrelsens opfattelse, at der ikke umiddelbart findes relevante alternativer til Bankdata, BEC og SDC for pengeinstitutter, som efterspørger totale it-løsninger.
234. Samlet set vurderer styrelsen, at der umiddelbart er begrænset til ingen udbudssubstitution fra leverandører af andre typer it-løsninger, herunder enkelte it-løsninger og it-løsninger til andre finansielle virksomheder.

¹³⁷ Bankdata har konkret angivet virksomhederne BEC, SDC, NetCompany, KMD, CGI, TCS, Oracle, TietiEVRY, pengeinstitutternes egne it-afdelinger og fintechselskaber generelt som konkurrenter til Bankdata.

¹³⁸ Bilag 5, side 27 (Referat af møde mellem [xxx] og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen den 17. januar 2022).

¹³⁹ Bilag 4, side 209: Redegørelse af 2022, "Bankdata – stordriftsfordele og effektivitetsgevinster", side 6.

4.1.1.6 Konklusion om det relevante produktmarked for levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter

235. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer umiddelbart, at det relevante produktmarked kan afgrænses til et marked for levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter.
236. Resultaterne fra bl.a. styrelsens markedsundersøgelse indikerer, at andre typer it-løsninger ikke er substituerbare med levering af totale it-løsninger. Resultaterne indikerer desuden, at markedet umiddelbart kan segmenteres til kundegruppen *pengeinstitutter*, fordi produktet er tilpasset til pengeinstitutter, og fordi andre ydelser ikke er substitutter til de totalløsninger, som pengeinstitutterne efterspørger.
237. Styrelsen har dog ikke foretaget en endelig afgrænsning af det relevante produktmarked i denne sag. Det skyldes, at styrelsens betæneligheder i forhold til Konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101 imødekommes ved Bankdatas tilsagn.

4.1.2 Det relevante geografiske marked

238. 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.¹⁴⁰

4.1.2.1 Praksis om it-sektoren

239. Kommissionen har ikke foretaget en endelig afgrænsning af det relevante geografiske marked relateret til produktmarkederne inden for it-sektoren (computer hardware og software samt it-services). Det skyldes, at Kommissionen i de pågældende sager har vurderet, at det ikke har været nødvendigt at foretage en endelig afgrænsning heraf.¹⁴¹ Kommissionen har i sin beslutning i *EQT GROUP / KMD*-sagen, dog fundet anledning til at udtale, at:

“Although the exact definitions of the relevant geographic markets for IT services, computer and software have been left open in previous cases, the market investigation carried out in the case of IT services had indicated that local factors (such as language skills and local presence) constituted important elements in the selection of providers, supporting a geographic scope for IT services. [...]

Therefore, in light of KMD's activities, the geographic scope of the relevant product markets at stake in the proposed concentration would be at most national.”¹⁴²

240. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har som beskrevet i afsnit 4.1.1.3 tidligere behandlet sager relateret til Bankdata samt de øvrige datacentraler. Styrelsen har i alle tidligere sager relateret til datacentralerne afgrænset det relevante geografiske marked til Danmark.¹⁴³

¹⁴⁰ Markedsafgrænsningsmeddelelsen, punkt 8.

¹⁴¹ Kommissionens beslutning af 6. februar 2009 i sag COMP/M.5437, *EQT GROUP / KMD*, pkt. 15, hvor der henvises til Kommissionens beslutning af 6. maj 2008 i sag COMP/M.5128, *Nordic Capital/Tietoenator* Kommissionens beslutning af 31. januar 2002 i sag COMP/M.2609, *HP/Compaq*, og Kommissionens beslutning af 26. oktober 2004 i sag COMP/M.3216, *Oracle/Peoplesoft*.

¹⁴² Kommissionens beslutning af 6. februar 2009 i sag COMP/M.5437, *EQT GROUP / KMD*, pkt. 15 og 16.

¹⁴³ Bilag 4, side 22 og 289: Konkurrencestyrelsens afgørelse af 20. juni 2001 og Konkurrencestyrelsens brev til Bankdata af 23. april 2003.

4.1.2.2 Efterspørgselssubstitution

241. De it-ydelser, som datacentralerne leverer, er beskrevet i afsnit 3.4. Mange af de produkter, der udbydes, eksempelvis ydelser inden for kort og betalinger, vil ikke nødvendigvis skulle udbydes af en dansk leverandør. De vil umiddelbart kunne fungere på flere forskellige sprog og indeholder ikke nødvendigvis nationalspecifikke elementer, hvilket kunne pege på, at markedet kan afgrænses bredere end til Danmark.
242. Af hensyn til kunderne og medarbejdere er pengeinstitutterne imidlertid afhængige af, at produkter som eksempelvis mobil- og netbank samt rådgivningsværktøjer, privatøkonomisk overblik og hotlines udbydes på dansk. Yderligere er der funktioner som eksempelvis eSKAT og NemID, som er nationalt bestemte. Dette nødvendiggør, at en række af de ydelser, der leveres, er tilpasset danske forhold, herunder lovgivning og sprog.
243. Der vil derfor tilsvarende være en række af de it-løsninger i den samlede pakke af totale it-løsninger, som leverandørerne udbyder til brug for danske pengeinstitutter, som skal kunne tilgås på dansk, og som skal kunne indgå i en dansk it-infrastruktur. Et eksempel på sidstnævnte er ydelser, der kræver NemID.
244. Styrelsens markedsundersøgelse viser i den forbindelse, at pengeinstitutter, der anvender totale it-løsninger, efterspørger totale it-løsninger fra leverandører, hvis ydelser er tilpasset danske forhold. I markedsundersøgelsen svarer alle pengeinstitutterne, at det er afgørende, at nogle af de løsninger, som indgår i aftalen om total-it løsninger, er tilpasset dansk lovgivning.¹⁴⁴
245. 41 pct. af de adspurgte pengeinstitutterne svarer, at det er afgørende, at deres leverandør af totale it-løsninger er fysisk placeret i Danmark.¹⁴⁵ Kun ca. 30 pct. af de adspurgte pengeinstitutter angiver, at leverandørens fysiske placering i Danmark ikke er en afgørende faktor, men at det er at foretrække grundet praktik, kommunikation, implementering og support.¹⁴⁶
246. Selvom den fysiske placering af leverandøren af totale it-løsninger ikke er afgørende for valget af leverandør, har det stadig stor betydning for en del af pengeinstitutterne. I den forbindelse skal det dog bemærkes, at den fysiske placering ikke er afgørende for den geografiske markedsafgrænsning. Hvis en leverandør udbyder sine produkter i Danmark, er leverandøren en del af det danske marked.
247. Den faktiske adfærd på markedet viser, at de pengeinstitutter i Danmark, der anvender leverandører af totale it-løsninger, kun benytter (én af) de tre danske datacentraler (Bankdata, BEC og SDC). Ingen af pengeinstitutterne i markedsundersøgelsen har angivet, at de efterspørger eller anvender en udenlandsk leverandør af totale it-løsninger.
248. Yderligere køber danske pengeinstitutter kun it-løsninger, der er tilpasset dansk lovgivning, og en del af de ydelser, som pengeinstitutterne benytter, såsom mobil- og netbank, er tilpasset danske forhold, herunder sprog og integration med danske systemer.
249. I markedsundersøgelsen har pengeinstitutterne skullet tage stilling til, hvordan de ville agere, hvis prisen hos alle leverandører af totale it-løsninger i Danmark steg med 5-10 pct. mens prisen forblev uændret hos leverandører af totale it-løsninger i udlandet, jf. Figur 4.3.¹⁴⁷

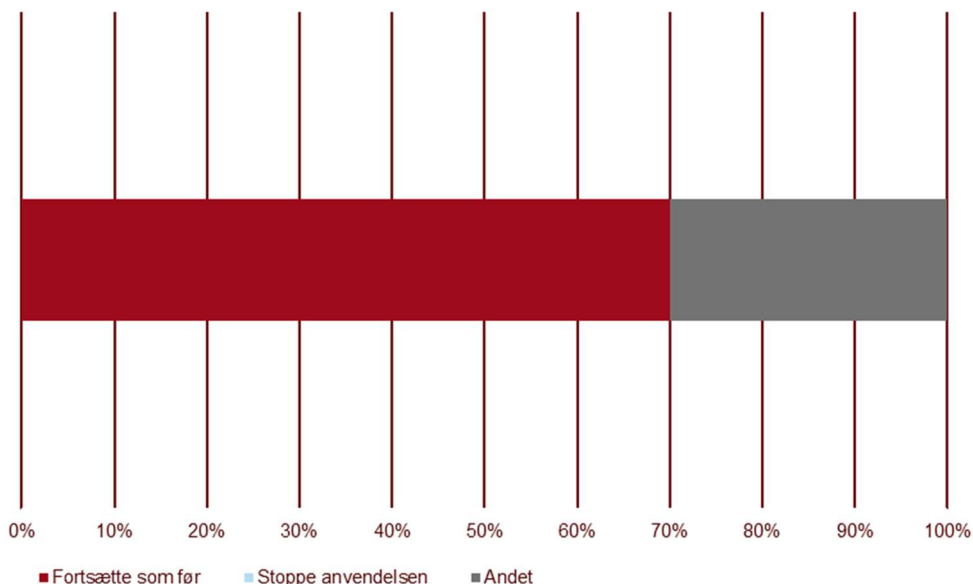
¹⁴⁴ Bilag 1, side 18: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til aftagere (tabel 1.25).

¹⁴⁵ Bilag 1 side 19: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til aftagere (tabel 1.27).

¹⁴⁶ Bilag 1A, side 6: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til aftagere (spørgsmål 29).

¹⁴⁷ Bilag 1, side 20: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til aftagere (tabel 1.29).

Figur 4.3 Forestil jer, at prisen hos alle leverandører af totale it-løsninger i Danmark steg med 5-10%, mens prisen forblev uændret hos leverandører af totale it-løsninger i udlandet. Angiv efter bedste skøn hvad jeres pengeinstitut i så fald ville gøre



Note: Antal svar: 56 (Andet: 8). Svarene er vægtet på baggrund af pengeinstitutternes egne oplyste omkostninger til totale it-løsninger.

Note 2: Svarene er fordelt: "Fortsætte som før" 70 pct., "Stoppe anvendelsen af it-løsninger fra vores nuværende leverandør af totale it-løsninger i Danmark og i stedet indgå aftale med en leverandør af totale it-løsninger i udlandet" 0 pct., "andet" 30 pct.

Kilde: Tabel 1.29 i Bilag 1, side 20

250. Det fremgår af markedsundersøgelsen, at ingen af pengeinstitutterne vil stoppe med at anvende deres eksisterende danske leverandør af totale it-løsninger og i stedet benytte en leverandør af totale it-løsninger i udlandet ved en 5-10 pct. prisstigning i Danmark i forhold til udlandet. 70 pct. af pengeinstitutterne har angivet, at de vil fortsætte som før og blive ved deres nuværende leverandør.
251. Samlet set vurderer styrelsen umiddelbart, at efterspørgselsforholdene peger på, at markedet kan afgrænses nationalt.

4.1.2.3 Udbudssubstitution

252. Styrelsen har undersøgt, om udbudssubstitution kan tages i betragtning ved afgrænsningen af det geografiske marked. Det er tilfældet, hvis en udbyder i udlandet, som reaktion på små, varige ændringer i de relative priser omgående vil kunne etablere sig i Danmark eller levere til danske pengeinstitutter på kort sigt, uden at dette medfører betydelige ekstraomkostninger eller risici.
253. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens umiddelbare vurdering, at en række ydelser, som eksempelvis mobil- og netbank, eSKAT, hotline, hjemmesider og NemID, alle er tilpasset danske forhold, som en ny aktør skal kunne udbyde jf. afsnit 4.1.2.2. Det vil derfor kræve investeringer og ressourcer for en udenlandsk leverandør at tilføje disse ydelser til sin pakke af totale it-løsninger. Derudover kræver det et kendskab til det danske marked og de danske it-systemer, hvor nogle af disse ydelser er påkrævede.

254. Bankdata har overordnet i sit hørings svar angivet, at:

"Bankdata mener heller ikke, at markedet kan afgrænses til Danmark. Den regulering, styrelsen henviser til, er ikke dansk regulering, men derimod EU-regulering. Eksempelvis SDC A/S flere kunder i både Færøerne, Sverige og Norge. Der er ikke Bankdata bekendt særlige nationale krav, der har væsentlig betydning for de ydelser, som Bankdata udbyder." [Styrelsens understregning]¹⁴⁸

255. Administrerende direktør i Bankdata, på daværende tidspunkt, [xxx] har tilkendegivet over for styrelsen, [xxx].¹⁴⁹ Styrelsen vurderer, at det dermed også er sandsynligt, at det samme forhold gør sig gældende for en udenlandsk leverandør, der ønsker at levere til danske pengeinstitutter. Sammenfattende vil det kræve væsentlige investeringer, ressourcer og tid for en udenlandsk leverandør at tilpasse sit udbud, så den samlede pakke af it-løsninger indeholder ydelser, der er tilpasset det danske marked, herunder sprog og infrastruktur.
256. Styrelsens markedsundersøgelse og spørgsmål til potentielle udenlandske aktører viser, at ingen af de adspurgte udenlandske aktører på nuværende tidspunkt udbyder totale it-løsninger til danske pengeinstitutter. Der er heller ikke udenlandske aktører, der har etableret sig i Danmark de seneste 10 år eller vil træde ind på markedet ved små varige prisstigninger jf. afsnit 3.6.2.1.
257. Samlet set indikerer udbudssubstitutionen umiddelbart, at det relevante geografiske marked ikke er bredere end Danmark.

4.1.2.4 Konklusion om det relevante geografiske marked

258. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer umiddelbart, at det relevante geografisk marked kan afgrænses nationalt til Danmark.
259. Styrelsen har dog ikke foretaget en endelig afgrænsning af det relevante geografiske marked i denne sag. Styrelsen har således ladet det stå åbent, om markedet eventuelt kan afgrænses bredere end Danmark, da styrelsens betænkeligheder i forhold til konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101 imødekommes af Bankdatas tilsagn.

4.1.3 Konklusion vedrørende markedsafgrænsning

260. Ovenstående forhold viser umiddelbart, at der kan afgrænses et relevant marked for levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark.
261. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har dog ikke foretaget en endelig afgrænsning af det relevante marked i denne sag, da styrelsens betænkeligheder i forhold til konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101 imødekommes af Bankdatas tilsagn.

¹⁴⁸ Bilag 4, side 35: Bemærkninger af 5. november 2020 fra Bankdata til styrelsens meddelelse om betænkeligheder, side 3.

¹⁴⁹ Bilag 4, side 26: Referat af telefonmøde mellem Bankdata og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen den 18. juni 2018.

4.2 Samhandelspåvirkning

262. Efter forordning nr. 1/2003¹⁵⁰ skal det undersøges, om en eventuel konkurrencebegrænsende aftale, vedtagelse eller samordnet praksis mærkbart kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater. Hvis det er tilfældet, er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen forpligtet til at anvende TEUF artikel 101.¹⁵¹
263. Udtrykket "samhandelen mellem medlemsstater" er neutralt. Det er ikke en betingelse, at handelen begrænses eller mindskes. Samhandelen kan også blive påvirket, når en aftale fører til en stigning i handelen. Det er dog i begge tilfælde en betingelse, at samhandelen påvirkes mærkbart.¹⁵²
264. Ved vurdering af, om en aftale mv. mærkbart kan påvirke samhandlen mellem medlemsstater fremgår det af selve ordlyden af TEUF artikel 101 og Kommissionens samhandelsmeddelelse, at der især skal lægges vægt på følgende tre kriterier:¹⁵³
- » Handelen mellem medlemsstater
 - » Kan påvirkes
 - » Mærkbart
265. Vertikale aftaler mv., der omfatter hele en medlemsstats område, vil kunne påvirke handelen mellem medlemsstater, hvis de gør det vanskeligere for virksomheder fra andre medlemsstater at trænge ind på det pågældende marked, enten ved at eksportere til det eller ved at etablere sig der (markedsafskærmning).¹⁵⁴
266. Kommissionen har opstillet en gendrivelig negativ formodningsregel for, hvornår en aftale mv. i princippet ikke kan påvirke handelen mellem medlemsstater mærkbart – den såkaldte NAAT-regel.¹⁵⁵ NAAT-reglen finder anvendelse, hvis:
- (i) parterne ikke på nogen af de(t) relevant(e) marked(er) inden for EU har en samlet markedsandel på over 5 pct., og
 - (ii) de deltagende virksomheder ikke har en samlet årlig omsætning i EU inden for de produkter, der er omfattet af aftalen mv., på over EUR 40 mio. (horisontal aftale), eller leverandøren ikke har en årlig omsætning i EU inden for de produkter, der er omfattet af aftalen mv., på over EUR 40 mio. (vertikal aftale).
267. Da der er tale om en vedtagelse indgået af en virksomhedssammenslutning, skal medlemmernes omsætning medregnes ved opgørelse af markedsandele.¹⁵⁶ Styrelsen har vurderet, at Bankdata i perioden fra 2015-2020 har haft en markedsandel på et muligt marked for levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark på mellem [30-50] pct., jf. afsnit 4.4.2.6. Bankdata havde i 2021 en omsætning på DKK 1,7 mia., og Bankdatas medlemmer havde en

¹⁵⁰ Rådets forordning nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 81 og 82 ("forordning nr. 1/2003").

¹⁵¹ Forordning nr. 1/2003, artikel 3, stk. 1, 1. pkt.

¹⁵² 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.

¹⁵³ Samhandelsmeddelelsens punkt 18.

¹⁵⁴ Samhandelsmeddelelsens punkt 86.

¹⁵⁵ Samhandelsmeddelelsen, punkt 52.

¹⁵⁶ Konkurrencerådets afgørelse af 1. december 2017, Konkurrencebegrænsende vedtagelse i Team DS-kæden, punkt 277 og Konkurrencerådets afgørelse af 22. juni 2022, Markedsdeling i Botex, pkt. 195.

samlet omsætning på DKK 16,9 mia., jf. afsnit 3.2. De kumulative betingelser for NAAT-reglen er som følge heraf ikke opfyldt. Det betyder, at der ikke er en formodning for, at aftalen ikke påvirker handelen mellem medlemsstater mærkbart.¹⁵⁷

268. Det fremgår af nedenstående afsnit 4.4, at Bankdatas vilkår om udtrædelsesgodtgørelse umiddelbart har til følge mærkbart at begrænse konkurrencen i strid med konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101.
269. Det forhold, at Bankdata har en stærk position på markedet, at næsten samtlige danske pengeinstitutter (52 ud af 56 pengeinstitutter) anvender én af de tre datacentraler som leverandør, samt at disse datacentraler anvender lignende udtrædelsesgodtgørelser, jf. afsnit 3.3, 4.3.5.4.4 og 4.3.5.4.7, indikerer tydeligt, at Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse er egnet til mærkbart at kunne påvirke samhandlen mellem medlemsstater.
270. Styrelsen vurderer videre umiddelbart, at Bankdatas vilkår om udtrædelsesgodtgørelse kan have en konkurrencebegrænsende virkning i forhold til virksomheder fra andre medlemsstater, der måtte ønske at træde ind på markedet for levering af totale it-løsninger til danske pengeinstitutter i Danmark. Det skyldes, at udtrædelsesgodtgørelsen, understøttet af krav om eksklusivt køb, umiddelbart afskærmer et muligt marked for levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark for potentielle konkurrenter ved at binde en stor del af kunderne på markedet til Bankdata. Bankdatas vilkår om udtrædelsesgodtgørelse skal derfor vurderes efter TEUF artikel 101 og konkurrencelovens § 6.

4.3 Konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101

271. Konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101 vedrører aftaler mellem virksomheder, vedtagelser inden for sammenslutninger af virksomheder og samordnet praksis mellem virksomheder.
272. Det er forbudt for virksomheder mv. at indgå aftaler mv., der direkte eller indirekte har til formål eller til følge at begrænse konkurrencen mærkbart, jf. konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101.
273. Der er fire betingelser, der skal være opfyldt for, at forbuddet i konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101 finder anvendelse.¹⁵⁸ Der skal være tale om
- (i) virksomheder eller en sammenslutning af virksomheder, der
 - (ii) indgår en aftale, vedtagelse eller udøver samordnet praksis, som
 - (iii) direkte eller indirekte har til formål eller til følge at begrænse konkurrencen
 - (iv) mærkbart.
274. Vurderingerne efter konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101 skal foretages i lyset af dansk domspraksis, praksis fra Den Europæiske Unions Domstol samt administrativ praksis fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Konkurrenceankenævnet og Europa-Kommissionen.

¹⁵⁷ Samhandelsmeddelelsen, punkt 56, jf. pkt. 29-30.

¹⁵⁸ For så vidt angår TEUF artikel 101 skal aftalen, vedtagelsen eller den samordnede praksis endvidere kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstater mærkbart, hvilket er behandlet ovenfor i afsnit 4.2.

4.3.1 Virksomhedsbegrebet

275. Den første betingelse for, at forbuddet i konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101 finder anvendelse, er som nævnt, at der skal være tale om virksomheder eller en sammenslutning af virksomheder.¹⁵⁹
276. Det følger af retspraksis, at begrebet sammenslutning af virksomheder omfatter andelsforeninger.¹⁶⁰ Ifølge Kommissionens horisontale retningslinjer udgør en fælles indkøbsordning desuden en sammenslutning af virksomheder.¹⁶¹
277. Bankdata er en medlemsejet forening, der leverer totale it-løsninger til sine medlemmer. Bankdata havde i 2020 en omsætning på DKK 1.731 mio. Bankdatas medlemmer er pengeinstitutter og udøver alle erhvervsvirksomhed.
278. Styrelsen vurderer, at Bankdata udøver en økonomisk aktivitet på et marked for varer og tjenester, og at Bankdata og Bankdatas medlemmer er virksomheder i konkurrenceretlig forstand. Styrelsen vurderer videre, at Bankdata udgør en sammenslutning af virksomheder. Styrelsen vurderer på baggrund heraf, at betingelsen om, at der skal være tale om virksomheder eller en sammenslutning af virksomheder, er opfyldt.
279. Konkret vedrører denne sag en sammenslutning af virksomheder, jf. konkurrencelovens § 6, stk. 3, og TEUF artikel 101, stk. 1.

4.3.2 Aftale, vedtagelse eller samordnet praksis

280. Den anden betingelse for, at forbuddet i konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101 finder anvendelse, er som nævnt, at der skal være tale om en aftale, vedtagelse eller samordnet praksis.
281. Det er præciseret i forarbejderne til konkurrenceloven, at begrebet *vedtagelse* i konkurrencelovens § 6, stk. 3 kan omfatte vedtægter, beslutninger og henstillinger.¹⁶² Disse behøver ikke at være juridisk bindende for sammenslutningens medlemmer. Begrebet vedtagelse kan i henhold til praksis endvidere omfatte cirkulæreskrivelser, tilkendegivelser og anbefalinger fra for eksempel en brancheforening til dens medlemmer. En sammenslutnings vedtægter kan således udgøre en vedtagelse i medfør af konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101.¹⁶³

¹⁵⁹ Virksomhedsbegrebet fortolkes meget bredt. Det følger direkte 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". Jf. bemærkningerne til forslag om konkurrencelov, FT 1996-97, tillæg A, 3656, v.sp. Det følger ligeledes af Domstolens praksis, at virksomhedsbegrebet omfatter "enhver enhed, som udøver økonomisk virksomhed, uanset denne enheds retlige status og dens finansieringsmåde", jf. EF-domstolens dom af 23. april 1991 i sag C-41/90, *Höfner & Elser*, præmis 21. Det er uden betydning for anvendelsen af konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101, hvorvidt virksomheden drives med økonomisk gevinst for øje, jf. bemærkningerne til forslag om ændring af konkurrenceloven, FT 1996-97, tillæg A, side 3656, v.sp.

¹⁶⁰ Rettens dom af 2. juli 1992 i sag T-61/89, Dansk Pelsdyravlerforening, præmis 50. Se tilsvarende Konkurrencerådets afgørelse af 22. juni 2022, Markedsdeling i Botex, pkt. 218.

¹⁶¹ Kommissionens meddelelse Retningslinjer for anvendelsen af artikel 101 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på horisontale samarbejdsaftaler (2011/C 11/01) (Kommissionens horisontale retningslinjer). Kommissionens horisontale retningslinjer fastsætter principperne for, hvordan aftaler mellem virksomheder, vedtagelser inden for sammenslutninger af virksomheder og samordnet praksis (under et benævnt "aftalerne") vurderes efter TEUF artikel 101.

¹⁶² Bemærkningerne til forslag om ændring af konkurrenceloven, FT 1996-97, tillæg A, 3656, side 3658, h.sp.

¹⁶³ Se i denne retning Konkurrencerådets afgørelse af 16. december 2015, *Botjek-kædens udførelse af tilstandsrapporter, elinstallationsrapporter og energimærker*, pkt. 136, samt Konkurrencerådets afgørelse af 30. januar 2008, *Lokale pengeinstitutter*, pkt. 179-181.

282. Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse fremgår af foreningens vedtægter. Bankdata har oplyst, at udtrædelsesgodtgørelsen blev vedtaget i forbindelse med stiftelsen af foreningen. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer som følge heraf, at foreningens vedtægter, og dermed udtrædelsesgodtgørelsen, udgør en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder.
283. Vedtagelser inden for en sammenslutning af virksomheder kan have horisontale og vertikale elementer. Det er styrelsens vurdering, at udtrædelsesgodtgørelsen omhandler forholdet mellem Bankdata som leverandør og pengeinstitutterne som kunder, og at udtrædelsesgodtgørelsen som følge heraf omfatter et vertikalt element, hvilket er styrelsens fokus i denne sag. Styrelsen har i denne sag ikke forholdt sig til, om de øvrige vilkår i Bankdatas vedtægter, horisontalt eller vertikalt set, er i overensstemmelse med konkurrencereglerne.

4.3.3 Konkurrencelovens § 5

284. Det følger af konkurrencelovens § 5, stk. 1, at aftaler, vedtagelser og samordnet praksis inden for samme virksomhed eller koncern er undtaget fra forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler mv. i konkurrencelovens § 6.
285. Der er i medfør af konkurrencelovens § 5, stk. 2 ved bekendtgørelse om aftaler m.v. inden for samme virksomhed eller koncern blevet fastsat nærmere regler for anvendelsen af konkurrencelovens § 5, stk. 1.¹⁶⁴ Det følger af bekendtgørelsens § 2, nr. 3, at vedtagelser inden for samme virksomhed eller koncern blandt andet omfatter:

"interne aftaler i andelsvirksomheder, såfremt de er begrænset til, hvad der er nødvendigt for at sikre en tilfredsstillende drift af andelsvirksomheden og opretholde en kontraheringsstyrke, jf. § 5."

286. De betingelser, der følger af bekendtgørelsens § 2, nr. 3, er nærmere defineret i dennes § 5. Det følger samlet af bekendtgørelsens § 2, nr. 3 og § 5, at der er fem kumulative betingelser, der skal være opfyldt, for at en intern vedtagelse i en andelsvirksomhed er undtaget fra forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler mv.¹⁶⁵
287. Styrelsen foretager i det følgende en umiddelbar vurdering af, om udtrædelsesgodtgørelsen i Bankdata – som ellers i øvrigt umiddelbart set ikke er koncernintern – udgør en intern vedtagelse i en andelsvirksomhed, som er undtaget fra forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler mv.
288. Det er blandt andet en betingelse for at vedtagelsen er undtaget, at vedtagelsen ikke må have mærkbare virkninger for andre end andelsvirksomheden og medlemmerne heraf.¹⁶⁶ Det vil

¹⁶⁴ Bekendtgørelse nr. 1029 af 17. december 1997 om aftaler m.v. inden for samme virksomhed eller koncern, herunder regler om hvad der forstås ved aftaler, vedtagelser og samordnet praksis inden for samme virksomhed eller koncern ("bekendtgørelsen")

¹⁶⁵ 1) Der skal være tale om en andelsvirksomhed, jf. bekendtgørelsens § 2, nr. 3, jf. § 5, stk. 1, 2) der skal være tale om en intern aftale (det vil sige aftale, vedtagelse eller samordnet praksis) i andelsvirksomheden, jf. bekendtgørelsens § 2, nr. 3, jf. § 5, stk. 2, 3) den interne aftale må ikke have mærkbare virkninger for andre end andelsvirksomheden og medlemmerne heraf, jf. bekendtgørelsens § 5, stk. 2, 4) den interne aftale skal være begrænset til, hvad der er nødvendigt for at sikre en tilfredsstillende drift af andelsvirksomheden, jf. bekendtgørelsens § 2, nr. 3, jf. § 5, stk. 3, 5) den interne aftale skal være begrænset til, hvad der er nødvendigt for at opretholde en kontraheringsstyrke, jf. bekendtgørelsens § 2, nr. 3, jf. § 5, stk. 4.

¹⁶⁶ Bekendtgørelsens § 2, nr. 3, jf. § 5, stk. 3.

sige, at den interne vedtagelse ikke mærkbart må påvirke tredjemands konkurrencemæssige forhold.¹⁶⁷ Styrelsen vurderer umiddelbart, at denne betingelse ikke er opfyldt.

289. Styrelsen har således undersøgt, hvor ofte pengeinstitutter fusionerer med pengeinstitutter på forskellige datacentraler, jf. afsnit 4.3.5.4.8 nedenfor. Undersøgelsen viser, at fusioner overvejende sker blandt pengeinstitutter, der benytter samme datacentral. Undersøgelsen viser desuden, at Bankdata ikke er blevet fravalgt som datacentral i forbindelse med fusioner i perioden 2015-2020. Samtidig er der kun i meget begrænset omfang kommet nye pengeinstitutter til i Danmark, hvilket betyder at en datacentral typisk derfor vil skulle hente nye kunder fra en konkurrent. Styrelsen har herudover foretaget en umiddelbar vurdering af konkurrencesituationen, som den ville se ud, hvis udtrædelsesgodtgørelsen ikke fandtes, jf. afsnit 4.3.5.5 nedenfor. Styrelsen vurderer umiddelbart, at fraværet af Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse vil give pengeinstitutter mere frihed til at vælge en fremtidig leverandør af totale it-løsninger. Både BEC og SDC har herudover hævet deres udtrædelsesgodtgørelser, således at de svarer til Bankdatas, for at sikre at de ikke stiller sig dårligere i konkurrencen i forbindelse med skift, herunder som led i gennemførelsen af en fusion, jf. afsnit 4.3.5.4.7 og 4.3.5.5 nedenfor. Det er derfor styrelsens umiddelbare vurdering, at Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse har medført, at konkurrencen har flyttet sig fra de reelle konkurrenceparametre (såsom blandt andet prisen for samt kvantiteten og kvaliteten af de totale it-løsninger) til i højere grad at omhandle størrelsen af datacentralernes udtrædelsesgodtgørelser. Styrelsen har desuden i afsnit 4.3.6 nedenfor umiddelbart vurderet, at udtrædelsesgodtgørelsen konkret i forhold til konkurrence-lovens § 6 mærkbart begrænser konkurrencen både mellem datacentralerne – og i forhold til potentielle konkurrenter.
290. Det er – allerede som følge heraf – styrelsens umiddelbare vurdering, at udtrædelsesgodtgørelsen har mærkbare virkninger for andre end Bankdata og foreningens medlemmer, og at betingelsen om, at tredjemands konkurrencemæssige forhold ikke må blive påvirket, derfor ikke er opfyldt.
291. Da der er tale om kumulative betingelser, er styrelsens umiddelbare vurdering af de øvrige forhold ikke medtaget her. Styrelsen skal dog kort bemærke, at blandt andet betingelsen om, at Bankdata skal udgøre en andelsvirksomhed, og om at bestemmelsen skal være nødvendig for at sikre Bankdata kontraheringsstyrke, umiddelbart set heller ikke er opfyldt.¹⁶⁸ Udtrædelsesgodtgørelsen er således ikke undtaget fra forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler mv. i medfør af konkurrence-lovens § 5.

4.3.4 Accessorisk begrænsning

292. Styrelsen har foretaget en umiddelbar vurdering af, om Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse er direkte knyttet til og nødvendig for, at Bankdata som forening kan drive virksomhed, og derfor udgør en lovlige accessorisk begrænsning til Bankdatas hovedaktivitet med levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark.

¹⁶⁷ Konkurrencerådets afgørelse af 25. november 1998, *Danske Fragtmænd a.m.b.a. - ansøgning om fritagelse i medfør af konkurrence-lovens § 8, stk. 1*, side 4, pkt. 4, første afsnit, Konkurrencerådets afgørelse af 27. juni 2012, *Ritzaus Bureaus levering af nyhedstjenester*, pkt. 198, og Konkurrencerådets afgørelse af 26. april 2000, *DLGs vedtægter*, pkt. 55.

¹⁶⁸ Bekendtgørelsens § 2, nr. 3, jf. § 5, stk. 1 og § 2, nr. 3, jf. § 5, stk. 4.

293. Ved en accessorisk begrænsning forstås enhver konkurrencebegrænsning, der har direkte forbindelse til og er nødvendig for gennemførelsen af en ikke-konkurrencebegrænsende hovedaktivitet og som står i et rimeligt forhold til hovedaktiviteten.¹⁶⁹

294. Domstolen har i *MasterCard*-sagen præciseret nødvendighedskriteriet:

”Når det skal undersøges, om en konkurrencebegrænsning, fordi den er accessorisk til en hovedtransaktion, der slet ikke er konkurrencebegrænsende, ikke er omfattet af forbuddet i artikel 81, stk. 1, EF, skal det undersøges, om gennemførelsen af denne transaktion ville være umulig uden den pågældende begrænsning. I modsætning til hvad appellerterne har anført, kan det forhold, at nævnte transaktion blot bliver vanskeligere at gennemføre eller mindre profitabel uden den pågældende begrænsning, ikke anses for at gøre denne begrænsning »objektivt nødvendig«, således som det kræves, for at den kan kvalificeres som accessorisk. En sådan fortolkning svarer til at udstrække dette begreb til at omfatte begrænsninger, der ikke er strengt nødvendige for gennemførelsen af hovedtransaktionen. Et sådant resultat er til skade for den effektive virkning af forbuddet i artikel 81, stk. 1, EF.”

”Som det fremgår af nærværende doms præmis 89 og 90, vedrører kriteriet om objektiv nødvendighed som omhandlet i disse præmisser således spørgsmålet, om – i mangel af en bestemt begrænsning af den kommercielle selvstændighed – en hovedtransaktion eller hovedaktivitet, der ikke er omfattet af forbuddet i artikel 81, stk. 1, EF, og med hensyn til hvilken nævnte begrænsning er sekundær, risikerer ikke at gennemføres eller ikke at kunne fortsættes.”¹⁷⁰ [Styrelsens understregninger].

295. Det følger sammenfattende heraf, at en accessorisk begrænsning skal være objektivt nødvendig for gennemførelsen af hovedaktiviteten. Det er således ikke afgørende for vurderingen af nødvendighed, om en transaktion bliver sværere at gennemføre eller mindre profitabel.

296. Ved vurderingen af om en begrænsning er nødvendig, skal der ikke alene tages hensyn til konkurrencebegrænsningens art, men det skal også sikres, at begrænsningens varighed samt dens materielle og geografiske anvendelsesområde ikke rækker ud over, hvad der med rimelighed er nødvendigt for hovedaktivitetens mv. gennemførelse. Hvis der findes lige så effektive alternative muligheder, hvorved det tilstræbte legitime mål kan nås, skal virksomheden vælge det alternativ, der objektivt set er det mindst konkurrencebegrænsende.¹⁷¹

297. Styrelsens undersøgelser i sagen viser umiddelbart, at der er realistiske alternativer til en udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning, som kan sikre, at hovedaktiviteten med levering af

¹⁶⁹ Retten i Første Instans' dom af 18. september 2001 i sag T-112/99, *Métropole télévision*, præmis 104 med henvisning til tilsvarende bemærkninger i Kommissionens meddelelse om accessoriske begrænsninger i forbindelse med virksomhedssammenslutninger. Se også Kommissionens retningslinjer af 27. april 2004 for anvendelsen af traktatens artikel 81, stk. 3, pkt. 28-31 (2004/C 101/08) ("retningslinjer for anvendelse af TEUF artikel 101, stk. 3"). Anvendelsen af begrebet accessoriske begrænsninger indebærer ikke en afvejning mellem konkurrencefremmende og konkurrenceskadelige elementer. Denne afvejning foretages alene inden for rammerne af konkurrencelovens §§ 8 og 10 samt TEUF artikel 101, stk. 3, jf. Retten i Første Instans' dom af 18. september 2001 i sag T-112/99, *Métropole télévision*, præmis 107. Se også retningslinjer for anvendelse af TEUF artikel 101, stk. 3, pkt. 30.

¹⁷⁰ Domstolens dom af 11. september 2014 i sag C-382/12 P *Mastercard mod Kommissionen*, pr. 91 og 93. Se hertil samme afgørelses pr. 89-90 og 107-109.

¹⁷¹ I samme retning Kommissionens meddelelse af 5. marts 2005 om konkurrencebegrænsninger, der er direkte knyttet til og nødvendige for gennemførelsen af fusioner, punkt 13 (2005/C 56/03) ("meddelelse om accessoriske begrænsninger") og Konkurrencerådets afgørelse af 20. december 2017, *Loomis' aftale med pengeinstitutter om køb af værdihåndteringsydelse*, pkt. 256.

totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark kan fortsætte, når et pengeinstitut udtræder af foreningen. Blandt andet har Jyske Bank (medlem af Bankdata) oplyst, at:

"Jyske Bank foreslår derfor, i overensstemmelse med Konkurrencestyrelsens ønsker, at udtrædelsesgodtgørelsen til datacentralerne maksimalt må udgøre 2 års omsætning. Derudover bør opsigelse kunne ske fleksibelt til den 1. i hver måned uden pligt til at betale for en længere opsigelsesperiode end den tid, der rent faktisk går til migrering. Datacentralerne bør samtidigt forpligte sig til en maksimal migreringsperiode på 1 eller 2 år, hvor migreringen skal gennemføres og dermed en maximal betaling på 3 eller 4 års omsætning for den udtrædende bank."¹⁷²

298. Citatet oven for viser, at Jyske Bank, som medlem af Bankdata, er af den opfattelse, at det ikke er nødvendigt for Bankdata at operere med en udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning.
299. Styrelsens undersøgelse viser endvidere, at der i Norge er eksempler på, at det er muligt for virksomheder, der leverer totale it-løsninger til pengeinstitutter, at indrette sig helt uden brug af en udtrædelsesgodtgørelse, som den Bankdata benytter.¹⁷³ I Danmark har datacentralerne tidligere anvendt mindre omfangsrige udtrædelsesgodtgørelser, jf. afsnit 3.3 ovenfor og 4.3.5.4.7 nedenfor. Eksempelvis anvendte BEC frem til 2020 en udtrædelsesgodtgørelse på 2,5 gange seneste års omsætning, hvis medlemmet trådte ud uden forudgående opsigelse. Det udtrædende medlem kunne alternativt fortsætte som medlem af BEC i en opsigelsesperiode på 5 år, i hvilket tilfælde medlemmet ikke skulle betale en udtrædelsesgodtgørelse.¹⁷⁴
300. Styrelsen henviser endelig til vurderingen af, om 5 års udtrædelsesgodtgørelse er nødvendig for at sikre effektivitetsgevinster i afsnit 4.4 og 4.5 nedenfor. Styrelsen vurderer i den sammenhæng, at 5 års udtrædelsesgodtgørelse langt overstiger, hvad der er nødvendigt for at sikre effektivitetsgevinster ved samarbejdet i Bankdata. Det følger heraf, at 5 års udtrædelsesgodtgørelse ikke er nødvendig for at sikre, at Bankdata i det hele taget kan fungere.
301. Det er på den baggrund styrelsens umiddelbare vurdering, at Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning ikke er objektivt nødvendig for, at Bankdata kan drive virksomhed med levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark. Styrelsen vurderer derfor umiddelbart, at udtrædelsesgodtgørelsen på 5 års omsætning ikke er en lovlig accessorisk begrænsning.

4.3.5 Til formål eller til følge at begrænse konkurrencen

302. Den tredje betingelse for, at forbuddet i konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101 finder anvendelse, er som nævnt, at aftalen mv. direkte eller indirekte har til formål eller til følge at begrænse konkurrencen.
303. Konkurrencelovens § 6, stk. 1 og TEUF artikel 101 sonderer mellem aftaler, vedtagelser og samordnet praksis, som har til formål at begrænse konkurrencen eller som har til følge at begrænse konkurrencen.
304. Det er styrelsens umiddelbare vurdering, at udtrædelsesgodtgørelsen ikke udgør én af de typer af vedtagelser, der har til formål at begrænse konkurrencen. Det skal derfor vurderes om

¹⁷² Bilag 9, side 2: Brev fra Jyske Bank af 11. oktober 2022 "Vedr. udtrædelsesomkostninger på datacentralerne".

¹⁷³ Bilag 5, side 21-Referat af telefonsamtale møder med øvrige aktører (Referat af møde mellem Norges Finanstilsyn og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen den 3. november 2021).

¹⁷⁴ BEC årsrapport 2017, side 30.

udtrædelsesgodtgørelsen har til følge at begrænse konkurrencen. Da Bankdata har afgivet tilsagn, der imødekommer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens konkurrenceretlige betænkeligheder, har styrelsen dog ikke foretaget en endelig vurdering heraf, jf. pkt. 333-338.

4.3.5.1 Praksis om konkurrencebegrænsende følge

305. Hvornår en aftale mv. har til følge at begrænse konkurrencen er ikke nærmere defineret i konkurrencelovens § 6 eller TEUF artikel 101. Domstolen har dog i blandt andet *MasterCard*-sagen og *Visma*-sagen opstillet den overordnede ramme for vurderingen af om en aftale mv. har til følge at begrænse konkurrencen.¹⁷⁵

306. Domstolen har således i *MasterCard*-sagen udtalt, at en aftale mv., for at den kan have konkurrencebegrænsende virkninger, skal:

*”have en mærkbar negativ virkning for konkurrenceparametrene, såsom bl.a. prisen for samt kvantiteten og kvaliteten af varer eller tjenesteydelser.”*¹⁷⁶

307. Domstolen har herudover i *Visma*-sagen opstillet den overordnede ramme for analysen af om en aftale mv. medfører konkurrencebegrænsende følgevirkninger:

*”I det tilfælde, at denne aftale ikke kan kvalificeres som havende et konkurrencebegrænsende »formål«, skal den forelæggende ret undersøge aftalens virkninger og skal, for at kunne kvalificere den som en »konkurrencebegrænsning« som omhandlet i artikel 101, stk. 1, TEUF, fastslå, at betingelserne for, at konkurrencen faktisk mærkbart er blevet hindret, begrænset eller fordrejet, er opfyldt (jf. i denne retning dom af 2.4.2020, *Budapest Bank m.fl.*, C-228/18, EU:C:2020:265, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis)*

*I denne forbindelse skal de konkrete rammer, hvori aftalen indgår, tages i betragtning, bl.a. den økonomiske og retlige sammenhæng, de pågældende virksomheder indgår i, de goder eller tjenesteydelser, der er tale om, samt hvorledes det eller de omhandlede markeder er opbygget og reelt fungerer (dom af 30.1.2020, *Generics (UK) m.fl.*, C-307/18, EU:C:2020:52, præmis 116 og den deri nævnte retspraksis)*

*Ifølge fast retspraksis kan de konkurrencebegrænsende virkninger være såvel reelle som potentielle, men de skal under alle omstændigheder være tilstrækkeligt mærkbare (dom af 30.1.2020, *Generics (UK) m.fl.*, C-307/18, EU:C:2020:52, præmis 117 og den deri nævnte retspraksis).*

*For at kunne bedømme en aftales virkninger i forhold til artikel 101 TEUF skal det undersøges, hvorledes konkurrencen ville forme sig under forhold, hvor den omhandlede aftale ikke fandtes (jf. i denne retning dom af 30.1.2020, *Generics (UK) m.fl.*, C-307/18,*

¹⁷⁵ Om Konkurrencerådets praksis i sager om aftaler mv. der har haft til følge at begrænse konkurrencen henvises der til Konkurrencerådets afgørelse af 26. marts 2008, *10 års eneret på dagligvaredeetailhandel i Ørestad Syd*, pkt. 20-21, og Konkurrencerådets afgørelse af 20. december 2017 i sag 16/09271, *Loomis' aftale med pengeinstitutter om køb af værdihåndteringsydelser*, pkt. 227 og 237-240.

¹⁷⁶ Domstolens dom af 11. september 2011 i sag C-382/12 P, *MasterCard mod Kommissionen*, præmis 93.

*EU:C:2020:52, præmis 118 og den deri nævnte retspraksis).*¹⁷⁷ [Styrelsens understregninger]

308. Det følger sammenfattende heraf, at en aftale mv. for at den kan anses for at have til følge at begrænse konkurrencen, skal påvirke den faktiske eller den potentielle konkurrence i en sådan grad, at den har mærkbare negative virkninger for priser, produktion, innovation, variation i udbud eller produktkvalitet på det relevante marked.¹⁷⁸ Det skal således påvises, at aftalen mv. har haft, eller at den kan medføre, konkurrencebegrænsende virkninger, og at disse virkninger er mærkbare.¹⁷⁹ Med andre ord skal aftalen mv. have sandsynlige mærkbare konkurrence-skadelige virkninger. Konkurrencebegrænsende følgevirkninger kan dermed vises ved at påvise virkninger, der allerede er indtrådt eller virkninger, der med en rimelig grad af sandsynlighed ville indtræffe i fremtiden.
309. Det følger herudover af praksis, at der ved vurderingen af om en aftale mv. har konkurrencebegrænsende virkninger først skal ses på de konkrete rammer, hvori aftalen indgår i, herunder blandt andet den retlige og økonomiske sammenhæng, som aftalen indgår i, de goder eller tjenesteydelser, der er tale om, samt hvorledes det eller de omhandlede markeder er opbygget og reelt fungerer. Dernæst skal det, for at kunne bedømme en aftales virkninger, undersøges, hvorledes konkurrencen ville forme sig under forhold, hvor den omhandlede aftale ikke fandtes, det vil sige det kontrafaktiske scenarie eller den kontrafaktiske analyse.¹⁸⁰

Uddybende om enkelte elementer i vurderingen af følgevirkninger

310. Der er hverken i Domstolens praksis, Kommissionens praksis eller i dansk praksis opstillet én fast test for, hvilke konkrete elementer, der skal indgå i analysen og vurderingen af, om en aftale mv. har til følge at begrænse konkurrencen. Dette afhænger af den konkrete aftale mv., og den retlige og økonomiske kontekst som aftalen mv. indgår i.
311. Det følger af praksis, at det blandt andet kan indgå som et element i vurderingen af den retlige og økonomiske kontekst, som en udtrædelsesgodtgørelse indgår i, om udtrædelsesgodtgørelsen har indlåsende virkninger som følge af størrelsen af den finansielle forpligtelse, godtgørelsen udgør, om udtrædelsesgodtgørelsen bliver anvendt i kombination med vilkår om eksklusivitet, om der er kumulative virkninger af lignende aftaler på markedet, og om den potentielle konkurrence bliver påvirket.

Den indlåsende virkning af den finansielle forpligtelse

312. Det følger af Kommissionens beretning om tilsagnsafgørelsen i *Campina*-sagen, der handlede om en andelsvirksomheds udtrædelsesgodtgørelse, at Kommissionen ved vurderingen af udtrædelsesgodtgørelsens forenelighed med TEUF artikel 101 tillagde udtrædelsesgodtgørelsens indlåsende virkning væsentlig betydning:

¹⁷⁷ Domstolens dom af 18. november 2021 i sag C-306/20, *Visma Enterprise*, præmis 71-74.

¹⁷⁸ I tillæg til retspraksis se også Kommissionens retningslinjer af 14. januar 2011 for anvendelsen af traktatens artikel 101 på horisontale samarbejdsaftaler, pkt. 26 og 27 (2011/C 11/01) ("horisontale retningslinjer"), retningslinjer for anvendelse af TEUF art. 101, stk. 3, punkt 24, og vertikale retningslinjer, pkt. 97.

¹⁷⁹ Se også Richard Whish & David Bailey, 10. udgave, 2021, s. 137.

¹⁸⁰ Se også EF-Domstolens dom af 30. juni 1966 i sag C-56/65, *Société Technique Minière*, s. 216 i den danske udgave, Retten i Første Instans' dom af 2. maj 2006 i sag T-328/03, *O2*, præmis 66, samt EF-Domstolens dom af 12. december 1995 i sag C-399/93, *H. G. Oude Luttikhuis m.fl.*, præmis 20.

"Kommissionen kunne ikke godkende forpligtelsen til at betale en udtrædelsesgodtgørelse på 10%. På grund af de økonomiske omkostninger var denne finansielle forpligtelse en betydelig hindring for medlemmer, der ønskede at forlade andelsselskabet. Følgen var, at medlemmerne på ubestemt tid principielt var forpligtede til at levere hele deres mælkeproduktion til andelsselskabet. Det begrænsede ikke blot Campinas medlemmers økonomiske frihed, men også mulighederne for Campinas konkurrenter for at få adgang til den mælk, Campinas medlemmer producerede. Kommissionen konkluderede derfor, at aftalen om eksklusivlevering i kombination med forpligtelsen til at betale en udtrædelsesgodtgørelse på 10%, faldt ind under EØF-Traktatens artikel 85, stk. 1. Den konstaterede endvidere, at denne kontraktmæssige praksis ikke kunne fritages i henhold til EØF-Traktatens artikel 85, stk. 3, og ikke faldt ind under undtagelsesordningen for landbruget i Rådets forordning nr. 26/62 af 4. april 1962."¹⁸¹ [Styrelsens understregning]

313. Det følger heraf, at størrelsen af en udtrædelsesgodtgørelse kan føre til en begrænsning af konkurrencen, og at der ved denne vurdering kan lægges vægt på, om de økonomiske omkostninger ved denne finansielle forpligtelse i væsentlig grad begrænser medlemmernes mulighed for at forlade foreningen. Det vil sige, om udtrædelsesgodtgørelsen har en indlåsende virkning.

Udtrædelsesgodtgørelse og eksklusivitet

314. Domstolens afgørelse i *Oude Luttikhuis*-sagen angik blandt andet et spørgsmål om, efter hvilke kriterier det i sagen skulle afgøres, om en virksomheds udtrædelsesgodtgørelse var i strid med TEUF artikel 101, stk. 1. Det følger af afgørelsen, at det kan indgå i vurderingen, om udtrædelsesgodtgørelsen bliver anvendt i kombination med en bestemmelse om eksklusivitet:

"For ikke at være omfattet af dette forbud [TEUF artikel 101, stk. 1] skal de begrænsninger, der påhviler medlemmerne i henhold til andelsforeningers vedtægter, som skal sikre deres troskab, være begrænset til, hvad der er nødvendigt for at sikre en tilfredsstillende drift af andelsforeningen og navnlig at sikre den et tilstrækkeligt bredt økonomisk grundlag og en vis stabilitet i medlemskredsen (se herved dom af 15.12.1994, sag C-250/92, DLG, Sml. I, s. 5641, præmis 35).

Hvad dernæst angår kriteriet om følgerne af aftaler eller klausuler i vedtægter bemærkes, at en kombination af klausuler som [engelsk version af dommen: "such as those"] forpligtelsen til enelevering og pålæggelsen af meget høje udtrædelsesgodtgørelser, som binder medlemmerne til andelsforeningen i lange perioder og således berøver dem muligheden for at henvende sig til konkurrerende erhvervsdrivende, kan have til følge, at konkurrencen begrænses.

¹⁸¹ Kommissionens 21. beretning, konkurrencepolitikken 1991, pkt. 83-84. Sagen blev afsluttet ved, at Kommissionen accepterede Campinas tilsagn om, at selskabets medlemmer for fremtiden kunne opsige deres medlemskab på tre forskellige tidspunkter i årets løb (1. april, 1. september og ved regnskabsårets slutning) uden at skulle erlægge en udtrædelsesgodtgørelse, såfremt de gav et varsel på to år. Medlemmerne kunne imidlertid også træde ud med et kortere varsel på tre måneder og i så fald betale en udtrædelsesgodtgørelse på 4 pct., jf. Kommissionens beslutning af 17. december 2008 i sag COMP/M.5046, *Friesland Foods/Campina*. Se særligt om praksis vedrørende betydningen af eksklusivitetsvilkårs bindingsgrad Retten i Første Instans' dom af 8. juni 1995 i sag T-7/93, *Langese-Iglo mod Kommissionen*, præmis 96, 101-102 og 111-112. I *Langnese/Iglo*-sagen fandt retten, at eksklusive købsaftaler med en bindingsgrad på over 15 pct. af det relevante marked og med en løbetid på ca. 2 ½ år kan påvirke konkurrencen mærkbart, hvis de anvendes på et marked hvorpå der er lignende aftaler, med en samlet bindingsgrad på over 30 pct., og hvor der derudover findes adgangsbarrierer, idet de i betydelig grad bidrager til en afskærmning af markedet.

*Disse klausuler kan således dels gøre et marked meget stift, på hvilket der opererer et begrænset antal erhvervsdrivende, som har en stærk konkurrencemæssig stilling og praktiserer tilsvarende klausuler, og dels kan de konsolidere eller fastholde denne styrkeposition og således være til hinder for, at andre, konkurrerende erhvervsdrivende kommer ind på dette marked.*¹⁸²

315. Det fremgår heraf, at bestemmelser i vedtægter om udtrædelsesgodtgørelse og eksklusivitet kan have til følge at begrænse konkurrencen, da sådanne bestemmelser kan binde medlemmerne til foreningen. Det fremgår endvidere, at den bindende virkning af sådanne bestemmelser vil være særlig udtalt, hvis markedet er karakteriseret ved få aktører, der anvender lignende bestemmelser. Markedet kan i så fald også blive afskærmet for potentielle konkurrenter.

Kumulative virkning af lignende aftaler

316. Domstolen har herudover i blandt andet *Visma*-sagen fastslået, at kumulative virkninger af lignende aftaler er en omstændighed, der kan tages i betragtning ved vurderingen af, om et aftalevilkår har konkurrencebegrænsende følger, uden at dette nødvendigvis er afgørende for vurderingen af den retlige og økonomiske sammenhængen aftalen mv. skal bedømmes efter.¹⁸³ Det følger således af Domstolens praksis, at det kan inddrages i analysen af den retlige og økonomiske kontekst, om adgangen til markedet er vanskeliggjort af "lignende aftaler" på det relevante marked. Det vil sige, om aftalen mv. sammen med andre lignende aftaler mv., som er indgået af konkurrenter, kan have en kumulativ virkning på konkurrencen, og om den omhandlede aftale mv. i væsentligt omfang bidrager til afskærmningen af markedet.¹⁸⁴

Potentiel konkurrence

317. Det følger herudover af Rettens afgørelse i *European Night Services*-sagen, at vurderingen af en aftales virkninger skal tage højde for både den aktuelle konkurrence og den potentielle konkurrence.¹⁸⁵ Retten udtaler således:

¹⁸² EF-Domstolens dom af 12. december 1995 i sag C-399/93, *H. G. Oude Luttikhuis m.fl.*, præmis 14-16 og 20.

¹⁸³ Domstolens dom af 18. november 2021 i sag C-306/20, *Visma*, præmis 75. Se desuden EF-Domstolens dom af 28. september 2006 i sag C-552/03, *Unilever Bestfoods mod Kommissionen*, præmis 85, Retten i Første Instans' dom af 23. oktober 2003 i sag T-65/98, *Van den Bergh Foods*, præmis 82-83, 108-109 og 118, Domstolens dom af 26. november 2015 i sag C-345/14, *Maxima Latvija*, præmis 29, og EF-Domstolens dom af 28. februar 1991 i sag C-234/89, *Delimitis*, præmis 25-26.

¹⁸⁴ Om vurderingen af begrebet "lignende aftaler" henvises der til EF-Domstolens dom af 28. februar 1991 i sag C-234/89, *Delimitis*, præmis 19, samt Konkurrencerådets afgørelse af 25. november 1998, *Konkurrencebegrænsninger i kørelærerbranchen*, side 7 og Konkurrencerådets afgørelse af 21. juni 2000, *EjendomsAvisens annonceaftaler*, pkt. 38, 43-44 og 70-73. Der henvises endvidere til LFF 2017-10-04 nr. 6 Ændring af konkurrenceloven (undtagelse fra forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler, fusioner, egen acces, databeskyttelsesretlige regler, foreløbig ansøgning om straflempelse, nordisk samarbejde), specielle bemærkninger til § 1, til nr. 1. Se desuden Kommissionens Meddelelse af 20. august 2014 om aftaler af ringe betydning, der ikke indebærer en mærkbar begrænsning af konkurrencen i henhold til artikel 101, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (bagatelaftaler), pkt. 10, (2014/C 291/01) ("bagatelmeddelelsen") samt vertikale retningslinjer, pkt. 75.

¹⁸⁵ Retten i Første Instans' dom af 15 september 1998 i de forenede sager T-374/94, T-375/94, T-384/94 og T-388/94, *European Night Services*, præmis 137. Gentaget i Rettens dom af 14. april 2011 i sag T-461/07, *VISA*, præmis 68.

*”undersøgelsen af konkurrencevilkårene ikke alene er baseret på den aktuelle konkurrence mellem de virksomheder, der allerede er til stede på det pågældende marked, men også på den potentielle konkurrence”.*¹⁸⁶

Den kontrafaktiske analyse

318. For at kunne bedømme en aftales virkninger skal det, efter vurderingen af den retlige og økonomiske kontekst, undersøges, hvorledes konkurrencen ville forme sig under forhold, hvor den omhandlede aftale ikke fandtes. Denne ”kontrafaktiske” analyse skal efter praksis basere sig på en situation uden aftalen mv. med henblik på at kunne bedømme betydningen heraf for konkurrenceparametrene (såsom navnlig prisen, kvantiteten og kvaliteten af varerne eller tjenesteydelserne). Det kontrafaktiske scenarie skal vurderes i de konkrete rammer, hvori aftalen mv. indgår, og det scenarie, som forestilles med udgangspunkt i hypotesen om en manglende samordning, skal være realistisk. Det kontrafaktiske scenarie tilsigter dermed at fastlægge, hvordan markedet ville have fungeret og været opbygget, hvis denne aftale mv. ikke var blevet indgået.¹⁸⁷

4.3.5.2 Kommissionens retningslinjer

319. Kommissionens retningslinjer for vertikale begrænsninger er ikke i sig selv bindende for nationale konkurrencemyndigheder eller domstolene.¹⁸⁸ Kommissionens retningslinjer er dog baseret på EU-domstolens praksis. Det følger af Kommissionens vertikale retningslinjer, at Kommissionen:

”For at fastslå, om en vertikal aftale har konkurrencebegrænsende virkninger, vil Kommissionen foretage en sammenligning mellem den faktiske eller sandsynlige fremtidige situation på det relevante marked med de pågældende vertikale begrænsninger og den situation, der ville bestå uden de vertikale begrænsninger i aftalen. I sin vurdering af individuelle sager vil Kommissionen eventuelt tage hensyn til både aktuelle og sandsynlige virkninger. For at vertikale aftaler kan anses for at have konkurrencebegrænsende virkninger, skal de påvirke den faktiske eller den potentielle konkurrence i en sådan grad, at der med rimelig stor sandsynlighed kan forventes negative følger for priser, produktion og innovation eller udbuddet eller kvaliteten af varer og tjenesteydelser på det relevante marked. De sandsynlige negative virkninger for konkurrencen skal være mærkbare.”¹⁸⁹ [Styrelsens understregning]

320. Det følger sammenfattende heraf, at en vertikal aftale mv. for at den kan anses for at have til følge at begrænse konkurrencen, skal påvirke den faktiske eller den potentielle konkurrence i en sådan grad, at det med en rimelig grad af sandsynlighed kan forventes at få negative virk-

¹⁸⁶ Jf. Retten i Første Instans' dom af 15 september 1998 i de forenede sager T-374/94, T-375/94, T-384/94 og T-388/94, *European Night Services*, præmis 137. Gentaget i Rettens dom af 14. april 2011 i sag T-461/07, *VISA*, præmis 68.

¹⁸⁷ Domstolens dom af 2. april 2020 i sag C-228/18, *Budapest Bank*, præmis 55, Domstolens dom af 11. september 2014 i sag C-382/12 P, *MasterCard mod Kommissionen*, præmis 108 sammenholdt med præmis 163-166, Domstolens dom af 18. november 2021 i sag C-306/20, *Visma*, præmis 75-76, og Domstolens dom af 30. januar 2020 i sag C-307/18, *Generics*, præmis 120. Se desuden vertikale retningslinjer, pkt. 97.

¹⁸⁸ Kommissionens retningslinjer af 19. maj 2010 om vertikale begrænsninger, (2010/C 130/01) ("vertikale retningslinjer").

¹⁸⁹ Vertikale retningslinjer, pkt. 97.

ninger for priser, produktion, innovation, variation i udbud eller produktkvalitet på det relevante marked.¹⁹⁰ Det skal således påvises, at aftalen mv. har haft, eller at den kan medføre, konkurrencebegrænsende virkninger, og at disse virkninger er mærkbare.¹⁹¹

321. Det følger af Kommissionens vertikale retningslinjer, at der ved vurderingen af om en aftale mv. har konkurrencebegrænsende virkninger, hvor markedsandelstærsklen på 30 % er overskredet, skal foretages en helhedsvurdering, hvor de enkelte faktorer, og hvordan de spiller sammen, kan variere fra sag til sag.¹⁹² Det er derfor ikke muligt at formulere faste regler for, hvordan de enkelte faktorer skal indgå i en sag. De kriterier, der opstilles i retningslinjerne, kan således ikke *"anvendes rent mekanisk, men skal anvendes i lyset af de konkrete omstændigheder i hver enkelt sag. Hver sag skal vurderes på grundlag af dens konkrete omstændigheder"*.¹⁹³ Kommissionen anser dog følgende faktorer for særligt relevante for vurderingen af, om en vertikal aftale mv. indebærer en mærkbar begrænsning af konkurrencen efter TEUF artikel 101, stk. 1:
- » aftalens art
 - » parternes markedsposition
 - » konkurrenternes markedsposition
 - » aftalevarekøbernes markedsposition
 - » adgangsbarrierer
 - » markedets modenhedsgrad
 - » omsætningsleddet
 - » produktets art
 - » andre faktorer
322. Ovenstående elementer kan således ifølge Kommissionen blive inddraget, men skal ikke nødvendigvis inddrages, i vurderingen af, om en vertikal aftale mv. har til følge at begrænse konkurrencen.

4.3.5.3 Skadesteori

323. Bankdata har opereret med en udtrædelsesgodtgørelse siden foreningens etablering i 1966. I takt med, at Bankdatas medlemmers it-behov er blevet større, er udtrædelsesgodtgørelsens omfang ligeledes øget betydeligt. Dette både i absolutte beløb og relativt til pengeinstitutternes størrelse, da udtrædelsesgodtgørelsen er beregnet ud fra medlemmernes omsætning med Bankdata. Udtrædelsesgodtgørelsen er efter styrelsens vurdering med tiden vokset til en sådan størrelse, at den i høj grad binder medlemmerne til Bankdata. Det betyder, at pengeinstitutterne opnår en sikkerhed for, at de andre medlemmer forbliver i foreningen, og at Bankdata opnår en meget høj sikkerhed for sit kundegrundlag. Udtrædelsesgodtgørelsen begrænser medlemmernes handlefrihed og reducerer dermed datacentralernes incitament til at konkurrere om kunderne gennem lavere priser, bedre service og innovation.
324. Hos Bankdata er kunderne også ejerne. Det betyder, at i denne sag er de ejere, der drager nytte af den sikkerhed, som udtrædelsesgodtgørelsen giver, også blandt de skadelidte. Dette er dog ikke nødvendigvis ensbetydende med, at medlemmerne gennem deres ejerskab selv har mulighed for at sikre lavere priser, bedre service og øget innovation, eller at medlemmerne hver især

¹⁹⁰ Se i tillæg til retspraksis Kommissionens retningslinjer af 14. januar 2011 for anvendelsen af traktatens artikel 101 på horisontale samarbejdsaftaler, pkt. 26 og 27 (2011/C 11/01) ("horisontale retningslinjer"), retningslinjer for anvendelse af TEUF art. 101, stk. 3, punkt 24, og vertikale retningslinjer, pkt. 97.

¹⁹¹ Se også Richard Whish & David Bailey, 10. udgave 2021, s. 137.

¹⁹² Vertikale retningslinjer, pkt. 111 og 112.

¹⁹³ Vertikale retningslinjer, pkt. 3 og 112

har incitament til at fjerne udtrædelsesgodtgørelserne for at eliminere de konkurrenceskadelige effekter.

325. Bankdatas medlemmer har ikke nødvendigvis fuld indsigt i virksomheden, herunder om Bankdata opererer effektivt. Det skyldes, at der er tale om et meget komplekst produkt, som sjældent kan opereres af ét pengeinstitut alene jf. afsnit 4.1.1.4.1. Det må antages i høj grad at være forretningen Bankdata, og ikke medlemmerne, der har indsigt i de it-løsninger, der udvikles og udbydes. Dette kan skabe et element af informationsasymmetri mellem Bankdata og ejerne, hvor pengeinstitutterne – selvom de er ejere – optræder mere i et klassisk kundeforhold, idet de ikke har det fulde kendskab til de enkelte ydelser, samt hvad ydelserne koster at udvikle og drifte, herunder hos alternative leverandører.
326. Da medlemmerne i fællesskab ejer Bankdata, vil medlemmerne i princippet selv kunne vedtage at fjerne eller reducere udtrædelsesgodtgørelsen, hvis de ikke er tilfredse med den. Hvis udtrædelsesgodtgørelsen skal ændres eller fjernes kræver det et simpelt flertal på generalforsamlingen. I Bankdata afgiver medlemmerne imidlertid stemmer på baggrund af medlemmets omsætning med Bankdata. De medlemmer, der har størst omsætning med Bankdata, har således også størst indflydelse på de beslutninger, der bliver truffet i Bankdata på generalforsamlingsniveau jf. pkt. 55 ovenfor. De mindre pengeinstitutter har derfor reelt mere begrænsede muligheder for at ændre vilkårene. I praksis vil en ændring af udtrædelsesgodtgørelsen kræve tilslutning fra de største medlemmer Jyske Bank eller Sydbank, selv hvis alle øvrige pengeinstitutter samlet måtte ønske en ændring. Ingen af medlemmerne er store nok til at have absolut stemmeflertal. Jyske Bank og Sydbank ville derimod kunne gennemføre ændringer sammen uden tilslutning fra andre medlemmer. Dette peger ligeledes på, at især de mindre pengeinstitutter i denne sammenhæng kan anses som kunder frem for medlemmer, jf. pkt. 283 ovenfor.
327. Selv hvis medlemmerne i praksis havde lige muligheder for at fjerne udtrædelsesgodtgørelsen, kan forskelligartede incitamenter hos medlemmerne være medvirkende til, at udtrædelsesgodtgørelsen ikke bliver fjernet eller reduceret.
328. For det første, kan der være modsatrettede præferencer hos medlemmerne i Bankdata. Bankdata er ejet af 8 pengeinstitutter. Hvis en gruppe af disse vægter fordelene ved udtrædelsesgodtgørelsen højere end ulemperne, vil en eventuel mindre gruppe af pengeinstitutter, som ønsker udtrædelsesgodtgørelsen fjernet eller reduceret, ikke i medfør af vedtægterne være i stand til at få gennemført en afskaffelse eller reduktion af udtrædelsesgodtgørelsen.
329. For det andet, kan der – da både SDC og BEC og anvender udtrædelsesgodtgørelser – være en risiko forbundet med, at Bankdata ensidigt fjerner udtrædelsesgodtgørelsen. Selv hvis medlemmerne måtte indse, at et fravær af udtrædelsesgodtgørelsen på sigt vil kunne komme hele markedet til gode i form af lavere priser mv., vil det for medlemmerne i Bankdata kunne udgøre en risiko, hvis de ensidigt afskaffer udtrædelsesgodtgørelsen mens de to øvrige datacentraler fastholder deres udtrædelsesgodtgørelser. Denne risiko ses særligt i tilfælde af opkøb og fusioner, hvor datacentralen med den laveste udtrædelsesgodtgørelse risikerer at miste kunder til fordel for en datacentral med en højere udtrædelsesgodtgørelse. På denne måde er Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse ligeledes med til at fastholde medlemmerne i Bankdata og reducere kundemobiliteten på markedet.
330. Når pengeinstitutternes handlefrihed, og især muligheden for at skifte til en konkurrerende datacentral, reduceres, vil Bankdatas incitament til at omkostningseffektivisere, holde priserne lave og kvaliteten høj reduceres tilsvarende. Det incitament, som en velfungerende konkurrence garanterer, er noget, som de individuelle pengeinstitutter kun vanskeligt vil kunne opveje for enkeltvist. Lavere priser og højere kvalitet kommer alle medlemmerne i Bankdata til gode, men for det enkelte pengeinstitut vil det blandt andet kræve en tidsmæssig og ressourcemæssig investering i at sætte sig ind i produkterne og driften af Bankdata, som ikke
-

nødvendigvis står mål med gevinsten for det enkelte pengeinstitut. Det understøttes af, at pengeinstitutterne netop har valgt at indgå i Bankdata i fællesskab for at undgå at skulle udvikle og drifte it-løsningerne egenhændigt.

331. Når hverken aktuelle eller potentielle konkurrenter kan lægge et konkurrencepres på Bankdata, og når de to øvrige datacentraler tillige anvender udtrædelsesgodtgørelser, vil samtlige pengeinstitutter på markedet få færre valgmuligheder, hvad angår udbud af totale it-løsninger. Det er styrelsens hypotese, at pengeinstitutterne vil komme til at have højere omkostninger, og opnå mindre innovation og kvalitet, end de ville have opnået, hvis der havde været en effektiv konkurrence på markedet.
332. Styrelsens skadesteori er således konkret:
- » At Bankdatas vilkår om udtrædelsesgodtgørelse afskærmer aktuelle konkurrenter og svækker interbrand-konkurrencen mellem disse og Bankdata på centrale konkurrenceparametre som pris, kvalitet og innovation. Indadtil opnår Bankdata med udtrædelsesgodtgørelsen en høj grad af sikkerhed for, at pengeinstitutterne forbliver medlemmer hos Bankdata. Det svækker Bankdatas incitament til at reducere omkostninger og øge kvaliteten af de it-løsninger, som foreningen skal levere til pengeinstitutterne. Udadtil giver den høje udtrædelsesgodtgørelse desuden pengeinstitutter et incitament til primært at fusionere med pengeinstitutter inden for samme datacentral, da det væsentlige økonomiske beløb i form af udtrædelsesgodtgørelse ikke skal betales for det skiftende pengeinstitut i forbindelse med fusioner mellem medlemmer af samme datacentral. Ligeledes reduceres incitamenterne for Bankdatas konkurrenter til at sænke omkostningerne, øge produktkvaliteten og udvikle nye innovative it-løsninger i bestræbelserne på at tiltrække Bankdatas kunder.
 - » At Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse afskærmer potentielle konkurrenter fra at træde ind på det relevante marked. Adgangen for potentielle konkurrenter til det relevante marked vanskeliggøres af Bankdatas vilkår om udtrædelsesgodtgørelse samt af de lignende aftaler, de øvrige datacentraler anvender. Denne adfærd finder sted på et marked der er præget af stordriftsfordele, hvilket øger den adgangsbarriere, som vilkåret om udtrædelsesgodtgørelse udgør.
333. Styrelsen vil i det følgende på et umiddelbart grundlag vurdere, om udtrædelsesgodtgørelsen har de anførte konkurrencebegrænsende virkninger. Styrelsen vil gøre dette ved at vise, at der er indikationer på, at Bankdatas aktuelle og potentielle konkurrenter ikke kan konkurrere frit om de kunder, der er bundet af udtrædelsesgodtgørelsen, herunder ved at vise, at udtrædelsesgodtgørelsen i væsentligt grad øger skifteomkostningerne for Bankdatas medlemmer, og derved reducerer medlemmernes incitament til at skifte til en konkurrerende leverandør.

Vurdering af skadesteorien

334. Styrelsen har i denne sag foretaget en umiddelbar vurdering af den retlige og økonomiske kontekst, som udtrædelsesgodtgørelsen indgår i, jf. 4.3.5.4.
335. Først foretager styrelsen en umiddelbar vurdering af, om udtrædelsesgodtgørelsen har indlåsende virkninger som følge af den absolutte og relative størrelse af den finansielle forpligtelse som godtgørelsen udgør, udtrædelsesgodtgørelsens andel af medlemmernes resultat, samt udtrædelsesgodtgørelsens andel af de samlede skifteomkostninger, jf. afsnit 4.3.5.4.1-4.3.5.4.3.
336. Det indgår herefter i den umiddelbare vurdering af den retlige og økonomiske kontekst, at Bankdata har en høj og vedvarende markedsandel, at udtrædelsesgodtgørelsen bliver anvendt i kombination med et vilkår om eksklusivitet, og, at markedet er kendetegnet ved etablerings- og ekspansionsbarrierer, herunder at den potentielle konkurrence umiddelbart er blevet påvirket, jf. afsnit 4.3.5.4.4-4.3.5.4.6.

337. Styrelsen har herefter foretaget en umiddelbar vurdering af de kumulative virkninger af lignende udtrædelsesgodtgørelser på markedet, jf. afsnit 4.3.5.4.7. Styrelsen har desuden foretaget en umiddelbar vurdering af udtrædelsesgodtgørelsens påvirkning af pengeinstitutternes skifteadfærd, jf. afsnit 4.3.5.4.8. Afslutningsvist har styrelsen foretaget en umiddelbar vurdering af konkurrencesituationen uden udtrædelsesgodtgørelsen, jf. afsnit 4.3.5.5.
338. Da Bankdata har afgivet tilsagn, der imødekommer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens konkurrenceretlige betænkeligheder, har styrelsen ikke gennemført en fuldstændig vurdering af, om Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse har konkurrencebegrænsende virkninger, eller opstillet den endelige test herfor. Styrelsen har endvidere afgrænset vurderingen til at angå perioden 2018-2021.¹⁹⁴

4.3.5.4 Den retlige og økonomiske kontekst

339. Når kunder skal skifte leverandør, har det betydning, hvilke omkostninger, der er forbundet med et skifte. Skifteomkostninger kan eksempelvis være engangsomkostninger i form af en udtrædelsesgodtgørelse.¹⁹⁵ Hvis udtrædelsesgodtgørelsen er omfattende i forhold pengeinstitutternes indtjening, så vil den finansielle forpligtelse som udtrædelsesgodtgørelsen udgør kunne have indlåsende virkninger og dermed afskære medlemmerne af Bankdata fra at skifte leverandør af totale it-løsninger eller i hvert fald væsentligt reducere pengeinstitutternes incitament til at skifte til en konkurrerende leverandør.

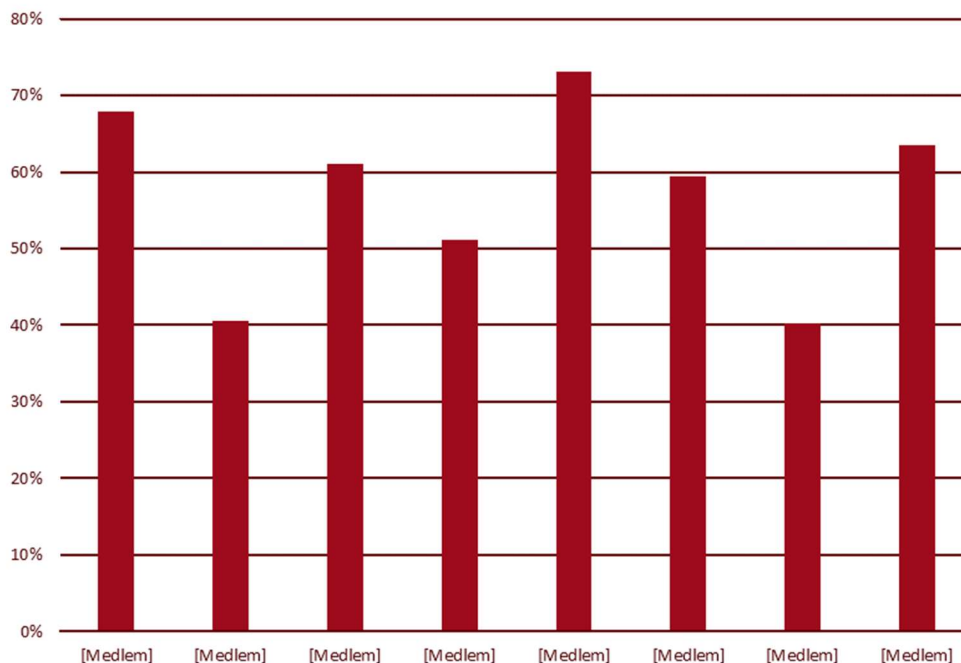
4.3.5.4.1 Udtrædelsesgodtgørelsens absolutte og relative størrelse

340. Et udtrædende medlem af Bankdata skal betale 500 pct. af medlemmets seneste års omsætning med Bankdata i udtrædelsesgodtgørelse.
341. Bankdata har oplyst styrelsen om udtrædelsesgodtgørelsens absolutte størrelse for foreningens nuværende medlemmer, jf. Tabel 3.3. Det følger heraf, at [xxx] og [xxx] ville skulle betale en udtrædelsesgodtgørelse på henholdsvis DKK [xxx] mia. og DKK [xxx] mia. hvis de var trådt ud af Bankdata i år 2021. De øvrige medlemmer skulle have betalt en udtrædelsesgodtgørelse på mellem DKK [xxx] mio. og DKK [xxx] mio.
342. Figur 4.4 nedenfor viser, hvor stor en andel udtrædelsesgodtgørelsen vil udgøre af de nuværende medlemmers basisindtægter, hvis medlemmerne trådte ud af Bankdata i år 2021.¹⁹⁶

¹⁹⁴ Bankdata har dog anvendt udtrædelsesgodtgørelsen siden 1966. Udtrædelsesgodtgørelse er kun i begrænset omfang ændret siden 1966.

¹⁹⁵ Bilag 7, side 114: Artikler og kopi af materiale fra hjemmesider (Consumer switching costs: A typology, Antecedents and Consequences. Thomas A. Burnham m.fl; Journal of the Academy of Marketing Science 2003; side 8, 2. spalte: "Hypothesis 8: Greater (a) procedural, (b) financial, and (c) relational switching costs will be associated with higher consumer intentions to stay with an incumbent provider, og den i samme artikel indirekte omtalte hypotese 8b: [Greater (b) financial switching costs will be associated with higher consumer intentions to stay with an incumbent provider], jf. hertil tabel 1, hvoraf følgende resultater fremgår: "Hypothesis 8b: Financial costs [Standardized estimates:].15* [Conclusion:] Supported").

¹⁹⁶ Ved basisindtægter forstås en sammenlægning af posterne "netto rente- og gebyrindtægter", "kursreguleringer" og "andre driftsindtægter" i overensstemmelse med § 7 i bekendtgørelse nr. 1286 af 26. november 2019 om beregning af pengeinstitutters omsætning i konkurrenceloven.

Figur 4.4 Udtrædelsesgodtgørelsens andel af medlemmernes basisindtægter i 2020¹⁹⁷

Note: Fortroligheds figur

Note: Opgørelsen af pengeinstitutternes basisindtægter inkluderer en sammenlægning af posterne "netto rente- og gebyrindtægter", "kursreguleringer" og "andre driftsindtægter" i overensstemmelse med § 7 i bekendtgørelse nr. 1286 af 26. november 2019 om beregning af pengeinstitutters omsætning i konkurrenceloven.

Kilde: Bilag 4, side 52-53: Data fra Bankdatas besvarelse af 4. oktober 2021 samt data om basisindtægter fra pengeinstitutternes offentligt tilgængelige årsrapporter for 2020.

343. Det fremgår af Figur 4.4, at udtrædelsesgodtgørelsen for de nuværende medlemmer ville udgøre op til ca. 73 pct. af pengeinstitutternes basisindtægter ([xxx]) og i et spænd fra 40-73 pct., hvis medlemmerne trådte ud af Bankdata i år 2021. I gennemsnit udgør udtrædelsesgodtgørelsen således 57 pct. af medlemmernes basisindtægter.

¹⁹⁷ Styrelsen har foretaget en robusthedstest i forhold til ovennævnte beregning ved at beregne udtrædelsesgodtgørelsens gennemsnitlige andel af basisindtægterne for Bankdatas medlemmer i perioden fra 2016-2020. Perioden 2016-2020 er valgt på baggrund af det data styrelsen har fået oplyst af Bankdata om udtrædelsesgodtgørelsens størrelse jf. bilag 4: Foreningen Bankdatas besvarelse af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens spørgsmål af 10. september 2021. Formålet med beregningen er at belyse, om udtrædelsesgodtgørelsens andel af medlemmernes basisindtægter i 2020 ovenfor i Figur 4.4 er udtryk for et øjeblikbillede eller omvendt er udtryk for et generelt niveau. Dermed er der således taget højde for en situation, hvor et medlem måtte have flere indtægter i ét år, men færre indtægter i et andet år. Styrelsens robusthedstest viser, at udtrædelsesgodtgørelsens andel af bankernes basisindtægter i gennemsnit for perioden 2016-2020 er mellem 31-68 pct. Det svarer til et gennemsnit på tværs af medlemmerne på 52 pct. i perioden 2016-2020 og ligger dermed tæt på gennemsnittet på 57 pct. for år 2020. Robusthedstesten understøtter, at Figur 4.4 er udtryk for et generelt niveau.

-
344. Styrelsen har endvidere foretaget en beregning af udviklingen i udtrædelsesgodtgørelsens andel af medlemmernes basisindtægter fra henholdsvis 1999 til 2020. Styrelsen har sammenholdt oplysninger om udtrædelsesgodtgørelsens andel af basisindtægter for medlemmer af Bankdata i 1999 med oplysninger om udtrædelsesgodtgørelsens andel af basisindtægter i 2020.¹⁹⁸ Beregningen viser, at udtrædelsesgodtgørelsens andel af bankernes basisindtægter i perioden 1999-2020 er steget med 13-36 procentpoint. Udtrædelsesgodtgørelsen udgjorde i 1999 i gennemsnit 35 pct. af medlemmernes basisindtægter, mens andelen var 62 pct. i gennemsnit i 2020.¹⁹⁹ Set over perioden fra 1999 til 2020 er der således næsten tale om en fordobling. Beregningen viser, at udtrædelsesgodtgørelsen er blevet finansielt mere byrdefuld for pengeinstitutterne over tid.
345. Styrelsen vurderer umiddelbart, at udtrædelsesgodtgørelsens absolutte størrelse, og betalings størrelse målt i forhold til medlemmernes basisindtægter tydeligt indikerer, at Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse udgør en finansiell forpligtelse, der har indlåsende virkninger, og dermed kan forventes at give, og har givet, medlemmerne et betydeligt incitament til at undlade at melde sig ud af Bankdata.

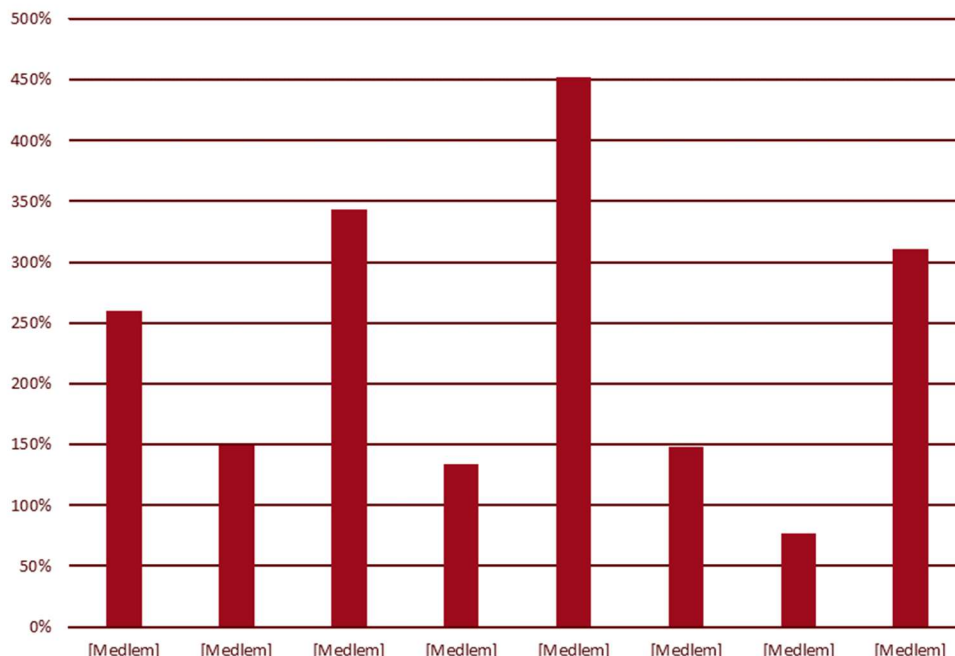
4.3.5.4.2 Udtrædelsesgodtgørelsens andel af medlemmernes resultat

346. Figur 4.5 nedenfor viser, hvor stor en andel af de nuværende medlemmers resultat (før skat), som udtrædelsesgodtgørelsen vil udgøre, hvis medlemmerne trådte ud af Bankdata i år 2021.

¹⁹⁸ Styrelsens beregninger er foretaget på baggrund af offentligt tilgængelige årsrapporter samt tal fra Bankdatas besvarelse af 4. oktober 2021 og styrelsens sag fra 1998 (Bilag 4).

¹⁹⁹ Gennemsnittet på 62 pct. afviger fra de 57 pct. i Figur 4.5 [xxx], samt at [xxx] og derfor ikke er medtaget i beregningen af 2020.

Figur 4.5 Udtrædelsesgodtgørelsens andel af årets resultat (før skat) hos Bankdatas medlemmer i 2020²⁰⁰



Note: Fortrolighedsført figur

Kilde: Tal for årets resultat før skat fra medlemmernes offentligt tilgængelige årsrapporter for 2020 samt data om udtrædelsesgodtgørelsen fordelt på medlemmer oplyst af Bankdata den 4. oktober 2021 (bilag 4, side 52-53).

347. Det fremgår af Figur 4.5, at udtrædelsesgodtgørelsen i 2020 udgør 77-452 pct. af det årlige resultat (før skat) for Bankdatas nuværende medlemmer. I gennemsnit udgør udtrædelsesgodtgørelsen således 234 pct. af medlemmernes resultat i 2020. Konkret vil [xxx] skulle betale 4,5 gange årets resultat for at træde ud af Bankdata.
348. Styrelsen vurderer umiddelbart, at udtrædelsesgodtgørelsens størrelse målt i forhold til medlemmernes årlige resultat viser, at Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse er en omkostningspost, som er betydelig for medlemmets samlede regnskab og økonomi, og dermed udgør en finansiel forpligtelse, der har indlåsende virkninger. Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse vil i betydeligt omfang kunne påvirke pengeinstitutternes fortsatte virksomhedsdrift, og vil derfor med

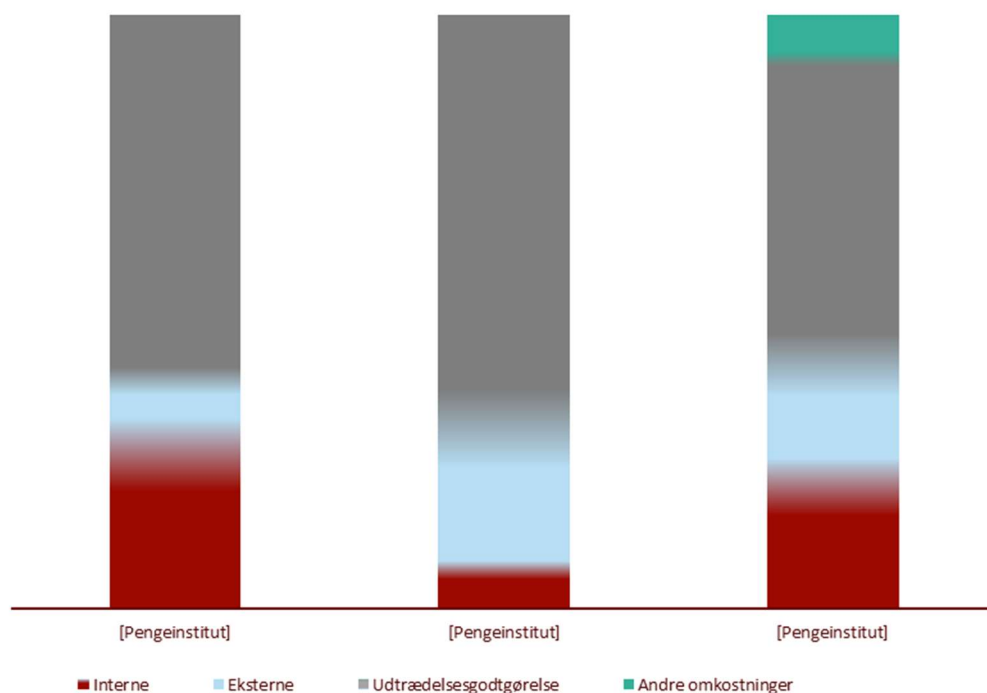
²⁰⁰ Styrelsen har foretaget en robusthedstest i forhold til beregningen i Figur 4.5 ved at beregne udtrædelsesgodtgørelsens gennemsnitlige andel af det årlige resultat før skat for Bankdatas medlemmer i perioden fra 2016-2020. Formålet med beregningen er at belyse, om udtrædelsesgodtgørelsens andel af medlemmernes resultat i 2020 ovenfor er udtryk for et øjebliksbillede eller omvendt er udtryk for en tendens. Dermed er der således taget højde for en situation, hvor et medlem måtte have mange omkostninger i ét år, men færre omkostninger i et andet år. Styrelsens robusthedstest viser, at udtrædelsesgodtgørelsen i perioden 2016-2020 udgør op til ca. 273 pct. af det årlige resultat (før skat) for Bankdatas nuværende medlemmer, og i et spænd fra 49-273 pct. Det svarer til et gennemsnit på 173 pct. på tværs af Bankdatas medlemmer i perioden 2016-2020. Robusthedstesten understøtter, at Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse generelt betragtet for medlemmerne er en omkostningspost, som er betydelig for deres samlede regnskab og økonomi, og som vil kunne påvirke pengeinstitutternes fortsatte virksomhedsdrift.

en rimelig grad af sandsynlighed forventes at give, og har givet, medlemmerne et betydeligt incitament til at undlade at melde sig ud af Bankdata.

4.3.5.4.3 Udtrædelsesgodtgørelsens andel af de samlede skifteomkostninger

349. Figur 4.6 nedenfor viser, hvor stor en andel af de samlede økonomiske omkostninger forbundet med skifte af leverandør af totale it-løsninger, som udtrædelsesgodtgørelsen udgjorde for de pengeinstitutter, der inden for de seneste 10 år er trådt ud af Bankdata.

Figur 4.6 **Omkostninger forbundet med skift fra Bankdata**



Note: Fortroligholdt figur

Note: [xxx].

Kilde: Bilag 1 side 31, 33 og 35: Styrelsens anmodning om oplysninger fra banker, der er skiftet fra Bankdata inden for de seneste ti år og Tabel 3.9.

350. Figur 4.6 viser, at udtrædelsesgodtgørelserne har udgjort den største andel – i gennemsnit ca. [60-80] pct. – af de samlede økonomiske skifteomkostninger for de pengeinstitutter, som er skiftet fra Bankdata inden for de seneste 10 år.
351. Styrelsen vurderer umiddelbart, at størrelsen af udtrædelsesgodtgørelsen sammenholdt med de totale skifteomkostninger indikerer, at udtrædelsesgodtgørelsen vil kunne påvirke pengeinstitutternes fortsatte virksomhedsdrift, og dermed give Bankdata en høj grad af sikkerhed for, at pengeinstitutterne forbliver medlemmer hos Bankdata. Styrelsen vurderer således umiddelbart, at der er tydelige indikationer på, at udtrædelsesgodtgørelsen også som følge heraf udgør en finansiel forpligtelse, der har indlåsende virkninger.

4.3.5.4.4 Bankdatas markedsandel

352. Styrelsen har ikke foretaget en endelig afgrænsning af det relevante marked i denne sag, jf. afsnit 4.1.3 ovenfor. Styrelsen har dog beregnet Bankdatas markedsandel på et muligt marked for levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark.²⁰¹ Det følger heraf, at Bankdatas markedsandel på et sådant marked i 2020 ville være [30-40] pct., mens den i henholdsvis 2018 og 2019 ville være på [40-50].
353. Bankdatas betydelige og vedvarende markedsandel understøtter således styrelsens umiddelbare vurdering om, at udtrædelsesgodtgørelsen har konkurrenceskadelige virkning.

4.3.5.4.5 Bankdatas vilkår om eksklusivitet

354. Det er styrelsens umiddelbare vurdering, at Bankdata anvender et vilkår om eksklusivitet, der efter ordlyden medfører, at Bankdatas medlemmer er forpligtede til at foretage hele (100 pct. af) deres indkøb af de it-løsninger, som medlemmet efterspørger hos Bankdata, forudsat at Bankdata udbyder løsningen, jf. afsnit 3.5.1 ovenfor.
355. Det følger af Domstolens praksis, at kombinationen af en forpligtelse til enelevering – og meget høje udtrædelsesgodtgørelser – som binder medlemmer til en forening i lange perioder, kan have til følge at begrænse konkurrencen.²⁰² Det følger tilsvarende af Kommissionens retningslinjer om vertikale begrænsninger, at en kombination af vertikale begrænsninger generelt forstærker begrænsningernes individuelle negative virkninger.²⁰³
356. Styrelsen vurderer umiddelbart, at den eksklusive købsforpligtelse, der påhviler medlemmerne af Bankdata, forstærker den konkurrencebegrænsende virkning af udtrædelsesgodtgørelsen. Hvis medlemmet ikke køber eksklusivt hos Bankdata, risikerer medlemmet at blive udmeldt tvangsmæssigt og derved at blive tvunget til at betale udtrædelsesgodtgørelsen til Bankdata. Når Bankdata fastholder hele pengeinstitutternes efterspørgsel hos foreningen, vil udtrædelsesgodtgørelserne blive ved med at være meget høje, idet udtrædelsesgodtgørelsen bliver beregnet på baggrund af medlemmernes omsætning med Bankdata. På den måde understøtter og forstærker eksklusivitetsforpligtelsen umiddelbart de konkurrencebegrænsende virkninger af Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse.
357. Styrelsen vurderer desuden umiddelbart, at Bankdatas vilkår om eksklusivitet – set i sammenhæng med udtrædelsesgodtgørelsen – som følge af Bankdatas markedsandel binder en meget stor andel af kundernes efterspørgsel til Bankdata på et muligt marked for levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark. Styrelsen vurderer således umiddelbart, at Bankdatas eksklusivitetsforpligtelse i betydelig grad bidrager til at afskærme aktuelle konkurrenter og svække interbrand-konkurrencen, samt til at afskærme potentielle konkurrenter fra markedet.
358. Eksklusivitetsforpligtelsen forstærker således samlet set efter styrelsens umiddelbare vurdering den afskærmende virkning af Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse, fordi forpligtelsen fastholder pengeinstitutternes efterspørgsel hos Bankdata.

²⁰¹ Markedsandelene er beregnet på baggrund af et muligt marked for levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark. Der er tre udbydere på det relevante marked, og markedsandelene er beregnet på baggrund af de tre aktørers omsætning med levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark jf. Bilag 2.

²⁰² EF-Domstolens dom af 12. december 1995 i sag C-399/93, *H. G. Oude Luttikhuis m. fl.*, præmis 15.

²⁰³ Vertikale retningslinjer, pkt. 105.

4.3.5.4.6 Etablerings- og ekspansionsbarrierer

359. Styrelsen vurderer umiddelbart, at der er etablerings- og ekspansionsbarrierer på et muligt marked for levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark. Eksempler på etablerings- og ekspansionsbarrierer på dette marked er stordriftsfordele, synergieffekter og høje skifteomkostninger. Det er endvidere blandt andet en etableringsbarriere, at det er nødvendigt at opnå en kritisk masse af kunder.
360. Levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter vedrører teknisk komplekse produkter, der udgør en integreret del af pengeinstitutternes forretning. De tre datacentraler i Danmark – Bankdata, BEC og SDC – leverer deres it-løsninger til næsten alle danske pengeinstitutter, der for en stor andels vedkommende samtidig er medejere af datacentralerne. Der er således et begrænset kundegrundlag på markedet, der er præget af konsolidering mellem pengeinstitutterne, og hvor der er få nyttilkomne pengeinstitutter.
361. Datacentralerne har endvidere i kraft af deres kundegrundlag synergieffekter (en kritisk masse) som en potentiel ny aktør på markedet ikke ville have. Hertil kommer at et skift af leverandør af totale it-løsninger i sagens natur er indgribende, tidskrævende og risikobetonet at gennemføre for pengeinstitutterne. Potentielle konkurrenter vil herudover skulle afholde væsentlige omkostninger til etablering af de it-løsninger, der sikrer gennemførelsen af de generelle kernefunktioner for pengeinstitutter såvel som individualiserede it-løsninger. Etableringen af disse løsninger vil forudsætte omfattende viden om pengeinstitutternes forretninger. Det er således styrelsens umiddelbare vurdering, at der allerede som følge heraf er høje etablerings- og ekspansionsbarrierer.
362. Styrelsens umiddelbare vurdering er blandt andet understøttet af udtalelser fra BEC i forbindelse med styrelsens markedsundersøgelse, jf. afsnit 3.6.2 ovenfor. BEC anfører blandt andet:

***"Begrænset marked med meget få nye pengeinstitutter:** Der bliver gradvist færre pengeinstitutter i Danmark, og grundet den meget kraftige regulering og stigende krav til kapital er det sjældent, at nye pengeinstitutter opstår. Det sætter en naturlig begrænsning ift. ekspansion.*

***Skift af total it-leverandør er noget af det mest gennemgribende, et pengeinstitut kan foretage sig:** It er for alle pengeinstitutter det vigtigste redskab til håndtering af bankens drift, compliance, økonomi, myndighedsrapportering, forretningsgange, intern effektivitet, interaktion med pengeinstitutkunderne mv. Derudover skal it også sikre, at pengeinstitutkunderne kan udføre så mange bankforretninger som muligt via selvbetjening.*

***Kapital til at starte virksomheden:** Det vil være en særdeles omkostningstung opgave at etablere en it-plattform med generel kernebankfunktionalitet samt øvrige nødvendige it-services, således at flere pengeinstitutter kan operere fra platformen. Det vil formentlig kræve en to cifret milliardinvestering.*

***Know-how:** Ud over betydelige tekniske kompetencer til etablering af platform og håndtering af mange forskellige teknologier, vil det også kræve omfattende forretningsmæssig viden vedr. alle forretningsområder i et pengeinstitut.*

Den finansielle sektor er generelt en af de mest gennemregulerede sektorer og har været det i adskillige år. Det vil være vanskeligt at tilvejebringe tilstrækkelige it-kompetencer og bankfaglige viden til at etablere en it-plattform, der kan håndtere al tidligere implementeret regulering. Der er i dag allerede en know-how-knaphed i markedet, hvor de eksisterende totale leverandører til pengeinstitutter på flere områder har relativt svært ved at skaffe tilstrækkelig kvalificeret viden.

Grundet den stigende regulering og en mere og mere indtjeningspresset finansiel sektor er det i praksis meget svært at etablere sig som en ny total it-leverandør til pengeinstitutter, da det vil kræve meget store investeringer og know-how.

Finanssektorens regulering generelt kræver samarbejde i sektoren: Øvrige pengeinstitutter i Danmark er tvunget til at arbejde sammen med hinanden for at sikre rimelige it-omkostninger.

Det indebærer, at hvis en ny leverandør vil etablere sig som ny total leverandør af it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark, vil det [være] nødvendigt for opnåelse af kritisk masse at få en række større pengeinstitutter til at stå bag etableringen - eller alternativt, at få Danske Bank eller Nordea til at skifte it-plattform, hvilket i øvrigt er sket i Nordeas tilfælde(...)²⁰⁴

363. Styrelsen henviser endvidere til resultatet af styrelsens spørgeskema til pengeinstitutter, jf. afsnit 3.6.1 ovenfor. Her har 48 pct. (vægtet gennemsnit) af de adspurgte pengeinstitutter svaret, at en stor risiko forbundet med at skifte (for eksempel risiko for tab af data) er én af årsagerne til, at pengeinstitutterne ikke har undersøgt mulighederne for at skifte. Ud af de i alt 7 pengeinstitutter, som har overvejet at skifte, men ikke har valgt at skifte, har i alt 4 pengeinstitutter svaret, at en årsag hertil var, at det tager lang tid at skifte. 2 ud af 7 pengeinstitutter har svaret, at en årsag til, at pengeinstituttet ikke skiftede var, at det er forbundet med stor risiko at skifte (for eksempel i form af nedbrud og tab af data), jf. afsnit 3.6.1.2 ovenfor.
364. Styrelsen henviser herudover til styrelsens undersøgelse af potentielle konkurrenter, jf. afsnit 3.6.2.1 ovenfor. Det følger heraf, at det kun er BEC, Bankdata og SDC der leverer totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark. De tre datacentraler leverer blandt andet clearingsystemer til deres kunder, det vil sige et system til gennemførelse af transaktioner. Det følger videre af undersøgelsen, at [xxx] har oplyst, at det er en betydelig barriere, at en ny konkurrent skal kunne levere et clearingsystem.
365. Styrelsen vurderer desuden umiddelbart, at udtrædelsesgodtgørelsen i sig selv udgør en etablerings- og ekspansionsbarriere. Styrelsen henviser til, at BEC har oplyst følgende om mulige etablerings- og ekspansionsbarrierer i forbindelse med styrelsens spørgeskema til datacentralerne, jf. afsnit 3.6.2 ovenfor:

Godtgørelsen, der skal betales til den totale it-leverandør ved udtræden, er betydelig, hvorfor omkostningen hertil i sig selv udgør en barriere for et skifte af it-leverandør.²⁰⁵

"Store omkostninger ved skift af leverandør: [...] længere opsigelsesvarsel og udtrædelsesgodtgørelsen kan i udgangspunktet udgøre en etableringsbarriere for nye aktører, der vil ind på markedet. [...] Det er vores opfattelse, at både størrelsen af udtrædelsesgodtgørelsen og vilkåret om en fast udtrædelsesgodtgørelse udgør en væsentlig barriere.²⁰⁶ [Styrelsens understregninger]

366. Styrelsen henviser endvidere til, at SDC i en artikel tilsvarende har oplyst følgende:

²⁰⁴ Bilag 2, side 261 (side 71 og 73 i bilag 2 til Bankdata): Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til udbydere (Besvarelse fra BEC, spørgsmål 16 og 18).

²⁰⁵ Bilag 2, side 263 (side 73 i bilag 2 til Bankdata): Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til udbydere (BEC's besvarelse af styrelsens spørgeskema, spørgsmål 18).

²⁰⁶ Bilag 2, side 12 og 15: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til udbydere (Besvarelse fra SDC, spørgsmål 16 og 18).

"Det er ikke så nemt at få kunder i Danmark på grund af udtrædelsesgodtgørelser, som gør det til et fastlåst marked", siger Jesper Scharff med henvisning til de store dummebøder, som bankerne skal betale til deres it-leverandør for at forlade den."

"Det med at købe kunder af hinanden er der ikke nogen, der tjener på i det lange løb," siger han [Jesper Scharff] med henvisning til udtrædelsesgodtgørelser.

"Der er et normalt konkurrencepræget marked i Norge og Sverige, som vi ikke har her i Danmark, hvor det næsten er umuligt at flytte, når man får fem års bod for at flytte. Af gode grunde synes jeg, at det er usundt, og jeg vil håbe, at man vil åbne markedet op. Vi bliver vel alle sammen kvikkere af at have konkurrence", siger han og uddyber: "Det gør, at der ikke er ret meget konkurrence. Den eneste måde, man kan flytte, er ved at betale rigtig mange penge for at få den nye kunde"²⁰⁷ [Styrelsens understregninger]

367. Disse udsagn understøttes af resultaterne fra styrelsens markedsundersøgelse, jf. afsnit 3.6.2 ovenfor. SDC har således i forbindelse hermed blandt andet anført:

"Det er vores opfattelse, at der er visse aktører i markedet, som har fastsat vilkår om udtrædelsesgodtgørelser, som har en prohibitiv virkning for skift af it-leverandør, og at sådanne vilkår om høje og faste udtrædelsesgodtgørelser i høj grad er hindrende for konkurrencen mellem aktørerne på markedet. Fusioner og sammenlægninger sker primært indenfor samme datacentral."²⁰⁸

368. Styrelsen henviser endvidere til resultatet af styrelsens spørgeskema til pengeinstitutter, jf. afsnit 3.6.1 ovenfor. En stor andel af pengeinstitutterne har svaret, at én blandt flere årsager til, at pengeinstitutterne ikke har undersøgt muligheden for at skifte leverandør, henholdsvis ikke har skiftet leverandør af totale it-løsninger er, at der er store økonomiske omkostninger forbundet med at skifte, jf. afsnit 3.6.1.2 og 3.6.1.3 ovenfor. Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse udgjorde i gennemsnit ca. [60-80] pct. af de samlede økonomiske omkostninger forbundet med skifte for de tre, som er skiftet inden for de seneste 10 år, jf. afsnit 4.3.5.4.3 ovenfor. Styrelsen henviser endvidere til, at der bliver gennemført få skift mellem datacentraler. I alt 77 pct. (simpelt gennemsnit) af de adspurgte pengeinstitutter har i styrelsens spørgeskema svaret, at de har anvendt deres nuværende leverandør i mere end 15 år, jf. pkt. 88. Herudover er der indikationer på, at pengeinstitutterne er loyale over for deres datacentraler. En stor andel (91 pct. vægtet gennemsnit) af de adspurgte pengeinstitutter har således svaret, at én blandt flere årsager til, at de ikke har undersøgt muligheden for at skifte leverandør af totale it-løsninger er, at pengeinstitutterne var tilfredse med deres nuværende leverandør af totale it-løsninger, jf. afsnit 3.6.1.3 ovenfor.

369. Det er på baggrund heraf samlet set styrelsens umiddelbare vurdering, at der på et muligt marked for totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark er etablerings- og ekspansionsbarrierer grundet produkternes karakter, at der ikke er vækst i kundegrundlaget, behovet for en kritisk masse af kunder og omkostningerne forbundet med et leverandørskifte mv. Det er endvidere styrelsens umiddelbare vurdering, at Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse væsentligt forøger etablerings- og ekspansionsbarriererne på et muligt marked for levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark, der i forvejen er kendetegnet ved høje barrierer.

²⁰⁷ Bilag 7, side 111: Artikler og kopi af materiale fra hjemmesider ("Låst dansk marked får datacentral til at kigge mod nordiske naboer").

²⁰⁸ Bilag 2, side 18-19: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til udbydere (Besvarelse fra SDC, spørgsmål 23).

4.3.5.4.7 Kumulative virkninger af lignende udtrædelsesgodtgørelser

370. Det følger af praksis, at det kan forstærke virkningen af en konkurrencebegrænsende aftale, hvis markedet er dækket af et netværk af lignende aftaler. Styrelsen har foretaget en umiddelbar vurdering af, om BEC og SDC i perioden 2018-2021 har anvendt lignende udtrædelsesgodtgørelser, og om Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse i væsentligt omfang har bidraget til en afskærmning af markedet.
371. I perioden 2018-2021 har BEC anvendt to former for udtrædelsesgodtgørelser. Frem til 2020 anvendte BEC en udtrædelsesgodtgørelse på 2,5 gange seneste års omsætning, hvis medlemmet trådte ud uden forudgående opsigelse. Det udtrædende medlem kunne alternativt fortsætte som medlem af BEC i en opsigelsesperiode på 5 år, i hvilket tilfælde medlemmet ikke skulle betale en udtrædelsesgodtgørelse.²⁰⁹ Fra 2020 og frem har BEC anvendt en udtrædelsesgodtgørelse på 5 gange medlemmets omsætning med BEC i det sidste hele regnskabsår, pengeinstituttet har været medlem.²¹⁰ Det vil sige en udtrædelsesgodtgørelse, der svarer til Bankdatas. BEC's medlemmer er herudover forpligtede til at aftage samtlige deres it-løsninger fra BEC, hvis BEC udbyder løsningen.²¹¹
372. Styrelsen vurderer umiddelbart, at BEC i perioden 2018-2021 har anvendt en lignende udtrædelsesgodtgørelse, der fra 2020 og frem har svaret til Bankdatas.
373. SDC har i perioden 2018-2021 anvendt et opsigelsesvarsel på [under 5 år], [xxx].²¹² [xxx] SDC leverer en række fælles [xxx] ydelser, som alle kunderne kan anvende, og som alle kunderne skal betale til.²¹³
374. Styrelsen vurderer umiddelbart, at SDC i perioden 2018-2021 har anvendt en udtrædelsesgodtgørelse, der ikke er identisk med Bankdatas, men som udgør en lignende udtrædelsesgodtgørelse, da denne maksimalt kan være på [under 5 års] omsætning. Fra og med den 1. januar 2023 har SDC ændret virksomhedens udtrædelsesgodtgørelse, således at den svarer til 5 års omsætning. SDC har foretaget ændringen for at sikre, at datacentralens vilkår for opgørelse og betaling af udtrædelsesgodtgørelse er på samme niveau som den udtrædelsesgodtgørelse, som både Bankdata og BEC anvender. Alle datacentralerne anvender således fra år 2023 den samme udtrædelsesgodtgørelse.
375. Styrelsen vurderer umiddelbart, at Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse, på et muligt marked for levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark, ville berøre [30-40] pct. i 2020 og [40-50] pct. i 2019 og 2018, jf. afsnit 4.3.5.4.4 ovenfor.
376. Styrelsen vurderer sammenfattende, at Bankdata, SDC og BEC har anvendt lignende udtrædelsesgodtgørelser i perioden 2018-2021. Styrelsen vurderer umiddelbart, at disse udtrædelsesgodtgørelser tilsammen i den relevante periode har dækket op til 100 pct. af et muligt marked for totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark. Datacentralernes udtrædelsesgodtgørel-

²⁰⁹ BEC årsrapport 2017, side 30.

²¹⁰ Bilag 2, side 75: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til udbydere (BEC's svar på spørgsmål 20) og BEC årsrapport 2020, side 59.

²¹¹ Bilag 2, side 294 (side 106 i bilag 2 til Bankdata): Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til udbydere (BEC's vedtægter, pkt. 6).

²¹² Bilag 2, side 16: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til udbydere (SDC's svar på spørgsmål 20).

²¹³ Bilag 2, side 23: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til udbydere (SDC's ydelseskatalog, introduction).

ser har dermed umiddelbart haft en kumulativ, afskærmende virkning på markedet, og Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse har i betydelig grad ([30-50] pct.) bidraget til denne afskærmning.

377. Hertil kommer at Bankdata og BEC umiddelbart anvender vilkår om eksklusivitet, samt at SDC anvender en betalingsforpligtelse i kombination med udtrædelsesgodtgørelse. Markedsdækningen af eksklusivforpligtelserne har tilsvarende været væsentlig og dermed understøttet afskærmningen af markedet. I praksis er en afskærmning på 40 pct. tidligere fundet at udgøre et væsentligt bidrag til en afskærmning af et relevant marked, hvor den samlede afskærmning udgjorde 83 pct.²¹⁴ Herudover er et bidrag til afskærmning på over 15 pct. i praksis tidligere fundet at udgøre et væsentligt bidrag til en afskærmning af et relevant marked, hvor den samlede afskærmning udgjorde over 30 pct., jf. afsnit 4.3.5.1 ovenfor.
378. Styrelsen vurderer, at de parallelle net af aftaler tilsammen navnlig kan gøre det sværere for mulige, potentielle konkurrenter at træde ind på markedet og opnå en kritisk masse af kunder. Dette forstærkes af, at kunder på markedet udviser en høj grad af kundeloyalitet og kun sjældent skifter leverandør af totale it-løsninger, jf. afsnit 4.3.5.4.6 ovenfor. Styrelsens undersøgelse viser at pengeinstitutterne typisk anvender den samme datacentral i mere end 15 år, at størstedelen af danske pengeinstitutter anvender en datacentral, og at disse pengeinstitutter har indgået aftaler med én af de tre datacentraler i Danmark (SDC, BEC eller Bankdata).
379. Styrelsen vurderer derfor umiddelbart samlet set, at udtrædelsesgodtgørelserne og eksklusivforpligtelserne tilsammen navnlig kan gøre det sværere for mulige, potentielle konkurrenter at opnå en kritisk masse af kunder og træde ind på et muligt marked for levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark, der i forvejen er karakteriseret ved høje adgangsbarrierer, og hvor udtrædelsesgodtgørelserne er med til at forøge adgangsbarriererne.

4.3.5.4.8 Udtrædelsesgodtgørelsens påvirkning på pengeinstitutternes skifteadfærd

380. Styrelsen har undersøgt, om den faktiske skifteadfærd mellem pengeinstitutter umiddelbart understøtter, at udtrædelsesgodtgørelsen har konkurrencebegrænsende virkninger.
381. I perioden 2015-2020 er der samlet set blevet gennemført 20 fusioner mellem pengeinstitutter i Danmark. I 14 ud af de i alt 20 fusioner har de fusionerende pengeinstitutter befundet sig på den samme datacentral forud for fusionen, svarende til 70 pct. af fusionstilfældene. Medlemmerne og kunderne på de tre datacentraler (svarende til 52 ud af 56 danske pengeinstitutter) skal ikke betale udtrædelsesgodtgørelse ved opkøb af medlemmer eller kunder på den samme datacentral.²¹⁵ I perioden 2015-2020 er der herudover blevet gennemført 2 skift mellem datacentralerne, der ikke er gennemført som led i en fusion.²¹⁶
382. Data fra Finanstilsynet viser herudover, at der sjældent kommer nye pengeinstitutter ind på markedet.²¹⁷ Det følger også af oplysninger i Finanstilsynets rapport "Markedsudvikling for

²¹⁴ Retten i Første Instans' dom af 23. oktober 2003 i sag T-65/98, *Van den Bergh Foods*, præmis 118.

²¹⁵ Bilag 6: Øvrig korrespondance med aktører, samt vedtægter og aftalevilkår for BEC og SDC (Vedtægter for BEC og SDC). Se også bilag 4, side 79: Svar på spørgsmål fra Bankdata, svar på meddelelse om betænkeligheder fra Bankdata, referater af møder med Bankdata og øvrige oplysninger om Bankdata (Bankdatas svar af 12. november på styrelsens spørgsmål, hvor Bankdata har oplyst, at der ikke udtrædelsesgodtgørelse, hvis det udtrædende medlem overtages af andre medlemmer af Bankdata, da medlemmet og dermed omsætningen forbliver i Bankdata).

²¹⁶ Styrelsens egen undersøgelse på baggrund af information fra Finans Danmark på <https://finansdanmark.dk/tal-og-data/institutter-filialer-ansatte/banker-gennem-tidene/> og pengeinstitutternes egne hjemmesider. Se også bilag 1: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til aftagere (tabel 1.30 med svar på spørgsmål 31).

²¹⁷ Kilde: Finans Danmark <https://finansdanmark.dk/tal-og-data/institutter-filialer-ansatte/>

pengeinstitutter 2019", at antallet af pengeinstitutter har været faldende fra 222 i 1990 til 67 i 2019.²¹⁸

383. Da der bliver gennemført få rene skift mellem datacentralerne, vurderer styrelsen umiddelbart, at datacentralernes mulighed for at skaffe nye kunder oftest vil hænge sammen med fusioner. Styrelsen vurderer umiddelbart endvidere, at den faktiske skifteadfærd indikerer, at udtrædelsesgodtgørelsen begrænser mobiliteten mellem datacentralerne, henset til at der bliver gennemført få skift mellem datacentralerne, og da fusioner mellem pengeinstitutter hovedsageligt foregår mellem pengeinstitutter, der befinder sig på samme datacentral.

384. Styrelsens umiddelbare vurdering er desuden understøttet af Bankdatas medlem, Jyske Bank, der over for styrelsen har oplyst følgende om pengeinstituttets opkøb af Handelsbanken, der indtil opkøbet var medlem af BEC:

"I relation til vores køb af Handelsbanken, har vi oplevet, at BECs bestemmelser om udtrædelse er tæt på at være prohibitive for, at en udestående bank kan erhverve en bank fra BECs medlemskreds. I vores tilfælde skyldtes det kun, at sælger meget usædvanligt lagde hovedvægten på andre forhold end salgsprovenuet, at det lykkedes Jyske Bank at erhverve Handelsbanken Danmark. De samlede udtrædelsesomkostninger beløber sig til 5 års omsætning og udgør ca. 1 mia.kr. Hertil kommer Handelsbankens andel af aktiverede omkostninger på BEC, hvilket beløber sig til ca. 200 mio. kr. samt 25% forøget pris i migreringsperioden svarende til ca. 50 mio. kr. og endeligt skal der betales ca. 60 mio. kr. for omkostninger til BEC til udkonvertering. Ingen af disse omkostninger ville en køber, som havde været medlem på BEC have haft. Såfremt et pengeinstitut på Bankdata blev sat til salg d.d., vil pengeinstitutter, som ikke er på Bankdata, have nogenlunde de samme konkurrenceudfordringer ift. et Bankdata medlem, som vi netop har oplevet ved erhvervelsen af Handelsbanken."²¹⁹

385. Styrelsen vurderer således samlet set, at den faktiske skifteadfærd umiddelbart understøtter, at Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse begrænser konkurrencen ved at hindre fusioner mellem pengeinstitutter. Den faktiske skifteadfærd understøtter desuden styrelsens umiddelbare vurdering om, at udtrædelsesgodtgørelsen har en indlåsende virkning, jf. afsnit 4.3.5.4.1-4.3.5.4.3 ovenfor.

4.3.5.5 Konkurrencesituationen uden udtrædelsesgodtgørelsen

386. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har til brug for denne afgørelse foretaget en umiddelbar vurdering af, hvordan konkurrencesituationen ville være uden udtrædelsesgodtgørelsen (det kontrafaktiske scenarie), og om denne vurdering understøtter, at udtrædelsesgodtgørelsen har til følge at begrænse konkurrencen.

387. Det kontrafaktiske scenarie skal give et *realistisk* bud på, hvordan markedet sandsynligvis ville have fungeret og været opbygget, og hvordan aktørerne på markedet ville have handlet, hvis Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse ikke fandtes, med henblik på at bedømme betydningen af udtrædelsesgodtgørelsen for konkurrenceparametrene (såsom navnlig prisen, kvantiteten og kvaliteten af de totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark), jf. afsnit 4.3.5.1 ovenfor.

²¹⁸ Bilag 7, side 131: Artikler og kopi af materiale fra hjemmesider (Rapport fra Finanstilsynet, Markedsudvikling for pengeinstitutter 2019).

²¹⁹ Bilag 9, side 1: Brev fra Jyske Bank af 11. oktober 2022 "Vedr. udtrædelsesomkostninger på datacentralerne". Se tilsvarende bilag 7: Artikler og kopi af materiale fra hjemmesider ("Strid tager til om bankernes tårnhøje udtrædelsesomkostninger"), og SDC årsrapport 2018, side 18; Se tilsvarende i årsrapport for SDC 2019, side 18.

388. I det kontrafaktiske scenarie skal Bankdatas medlemmer ikke betale en udtrædelsesgodtgørelse. Det vil sige, at et udtrædende medlem ikke skal betale 500 pct. af medlemmets seneste års omsætning i udtrædelsesgodtgørelse til Bankdata. Det betyder, at medlemmets skifteomkostninger er reduceret med op til [xxx] pct. (konkret for [xxx]), jf. afsnit 4.3.5.4.3 ovenfor. Det betyder også, at en væsentlig barriere for at gennemføre et skift ikke eksisterer og dermed hverken påvirker de rene skift af datacentral eller skift som led i gennemførelsen af en fusion, herunder at muligheden for at etablere sig på markedet som ny datacentral er forbedret, jf. afsnit 4.3.5.4.6 ovenfor. Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse ville desuden ikke have haft en normerende effekt på BEC og SDC, der henholdsvis i 2020 og 2023 har hævet deres udtrædelsesgodtgørelser, så de svarer til Bankdatas.²²⁰
389. Styrelsen vurderer umiddelbart, at konkurrencesituationen uden udtrædelsesgodtgørelsen ville give medlemmerne et øget incitament til at skifte datacentral. Styrelsen har gennemført en markedsundersøgelse, hvor styrelsen har spurgt pengeinstitutter, om de har overvejet at skifte leverandør af totale it-løsninger, og om de har undersøgt muligheden herfor. Resultaterne fra markedsundersøgelsen indikerer, at de høje økonomiske omkostninger der er forbundet med et skifte, herunder også størrelsen af udtrædelsesgodtgørelsen, har betydning for pengeinstitutternes overvejelse om at skifte, og har været medvirkende til, at de pengeinstitutter, der har undersøgt muligheden for at skifte, har besluttet sig for ikke at skifte datacentral.²²¹
390. Særligt for så vidt angår skift af datacentral som led i gennemførelsen af en fusion, er det umiddelbart styrelsens vurdering, at muligheden for at fusionere på tværs af datacentraler vil blive forbedret væsentligt i fraværet af Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse. Et medlem af Bankdata skal således som nævnt ikke betale en udtrædelsesgodtgørelse, hvis medlemmet opkøber et andet medlem af Bankdata. Et medlem af enten SDC eller BEC vil – som konkurrencesituationen er i dag – derimod skulle betale en udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning, hvis det pågældende medlem opkøber et medlem af Bankdata. I det kontrafaktiske scenarie skal der ikke betales en udtrædelsesgodtgørelse. Muligheden for pengeinstitutterne hos BEC og SDC i dette scenarie for at afgive et konkurrencedygtigt bud er dermed væsentligt forøget.
391. Styrelsens umiddelbare vurdering er understøttet af udtalelser fra Jyske Bank (medlem af Bankdata), der i forbindelse med sagen har oplyst styrelsen, at pengeinstituttet, i relation til deres opkøb af Handelsbanken (medlem af BEC), har erfaret, at BEC's bestemmelser om udtrædelsesgodtgørelse (der er identiske med Bankdatas) er tæt på at være prohibitive for, at et udestående pengeinstitut kan erhverve et pengeinstitut fra BEC, jf. pkt. 384 ovenfor.²²² Der er

²²⁰ For så vidt angår SDC se bilag 7, side 162-164: Artikler og kopi af materiale fra hjemmesider ("Datacentral skruer op for prisen for at forlade fællesskabet") og bilag 2, side 3: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til udbydere (Besvarelse fra SDC). For så vidt angår BEC se bilag 7: Artikler og kopi af materiale fra hjemmesider ("Topchef taler ud om datacentrals nye træk: Vil ikke stilles dårligere end konkurrenter").

²²¹ 10 ud af 38 pengeinstitutter, alle medlemmer af BEC og SDC, der har lignende udtrædelsesvilkår som Bankdata, har angivet høje økonomiske omkostninger som den eneste årsag til, at de ikke har overvejet at skifte leverandør af totale it-løsninger. 7 pengeinstitutter, ud af de i alt 49 adspurgte, har svaret, at de har undersøgt muligheden for at skifte til en anden leverandør af totale it-løsninger inden for de seneste 5 år. En betydelig andel (6 ud af 7) af de pengeinstitutter på andre datacentraler end Bankdata, som har undersøgt muligheden for at skifte, men som har valgt ikke at skifte, oplyser i styrelsens spørgeskema, at høje økonomiske omkostninger forbundet med at skifte er én blandt flere årsager til, at pengeinstitutterne ikke skiftede leverandør af totale it-løsninger. En mindre andel (3 ud af 7) oplyser, at høje økonomiske omkostninger er den eneste årsag til, at pengeinstitutterne ikke skiftede leverandør.

²²² Styrelsen henviser til, at Jyske Bank forud for opkøbet fremkom med lignende udtalelser i medierne, jf. bilag 7: Artikler og kopi af materiale fra hjemmesider ("Anders Dam sætter sin lid til konkurrencemyndighederne i kampen om Handelsbanken"). Styrelsen henviser endvidere til lignede udtalelser fra Finanstilsynet, jf. bilag 5: Referater af møder med øvrige aktører (Referat af møde mellem Finanstilsynet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen den 2. oktober 2020) samt Sparekassen Vendsyssel, jf. henholdsvis bilag 5: Referater af møder med øvrige aktører (Referat af møde mellem Sparekassen Vendsyssel og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen den 1. oktober 2020) og bilag 7: Artikler og kopi af materiale fra hjemmesider ("Sparekassen Vendsyssel har selv betalt dem – men dummebøder er "et forkert udtryk").

således indikationer på, at fusionerende pengeinstitutter i fraværet af udtrædelsesgodtgørelsen med en rimelig grad af sandsynlighed ville have mere frihed til at vælge en fremtidig leverandør af totale it-løsninger uafhængigt af, om fusionsparterne anvender samme datacentral forud for fusionen. Pengeinstitutterne ville således i højere grad kunne lægge vægt på, hvilken datacentral, der har de bedste it-løsninger til den laveste pris, og som passer bedst til pengeinstituttets forretning, frem for, hvor der skal betales den største udtrædelsesgodtgørelse. Konkurrencen ville dermed blive flyttet fra udtrædelsesgodtgørelsen til reelle konkurrenceparametre.

392. Styrelsen vurderer desuden, at det er sandsynligt, at datacentralerne mere aktivt ville forsøge at skaffe nye medlemmer eller kunder. I en situation uden en udtrædelsesgodtgørelse ville datacentralerne således ikke have samme sikkerhed for, at pengeinstitutterne forblev medlem eller kunde, henset til at pengeinstitutterne ikke ville være underlagt udtrædelsesgodtgørelsernes bindende virkning. I denne situation ville datacentralerne dog umiddelbart vurderet tillige have et lavere incitament til at investere i fællesskab i nyudvikling, hvilket i et kontrafaktisk scenarie helt uden udtrædelsesgodtgørelse kunne føre til, at den positive effekt på konkurrencen blev reduceret i et vist omfang.
393. Styrelsen vurderer endvidere umiddelbart, at der i det kontrafaktiske scenarie vil være et øget incitament for mulige, potentielle konkurrenter til at træde ind på det relevante marked.
394. Det er således samlet set styrelsens umiddelbare vurdering – både i forhold til rene skift og i forhold til skift der bliver gennemført som led i en fusion – at datacentralerne i det kontrafaktiske scenarie ville være udsat for et større konkurrencepres. I det kontrafaktiske scenarie er det derfor også sandsynligt, at der vil være en øget konkurrence på centrale konkurrenceparametre mellem datacentralerne for at tiltrække og fastholde pengeinstitutterne som kunder eller medlemmer.

4.3.5.6 Konklusion om konkurrencebegrænsende følge

395. Styrelsen vurderer umiddelbart, at Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse har til følge at begrænse konkurrencen på et muligt marked for levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark i strid med konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101.
396. Styrelsen vurderer således umiddelbart, at udtrædelsesgodtgørelsen påvirker den faktiske og den potentielle konkurrence i en sådan grad, at udtrædelsesgodtgørelsen har haft, eller med en rimelig grad af sandsynlighed kan medføre, mærkbare negative virkninger for prisen samt produktionen, innovationen, udbuddet og kvaliteten af totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark.
397. Analysen af de konkrete rammer udtrædelsesgodtgørelsen indgår i (den retlige og økonomiske kontekst) indikerer umiddelbart, at udtrædelsesgodtgørelsen har til følge at begrænse konkurrencen. Styrelsen vurderer umiddelbart, at udtrædelsesgodtgørelsen på 500 pct. af et medlems omsætning med Bankdata i betydeligt omfang vil kunne påvirke pengeinstitutternes fortsatte virksomhedsdrift, og overvejelse om at melde sig ud af Bankdata. Udtrædelsesgodtgørelsen kan dermed være medvirkende til at binde Bankdatas medlemmer til foreningen, og udtrædelsesgodtgørelsen udgør således umiddelbart en finansiell forpligtelse, der har indlåsende virkninger. Bankdatas eksklusivitetsforpligtelsen forstærker desuden umiddelbart den afskærmende og indlåsende virkning af Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse, fordi forpligtelsen fastholder pengeinstitutternes efterspørgsel hos Bankdata.
398. Styrelsen vurderer herudover umiddelbart, at Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse med en rimelig grad af sandsynlighed begrænser aktuelle konkurrenters adgang til at konkurrere frit om kundegrundlaget. Samtidig forøger udtrædelsesgodtgørelsen umiddelbart væsentligt etablerings og -adgangsbarriererne på et muligt marked, der i forvejen er kendetegnet ved høje barrierer.
-

399. Styrelsen vurderer endvidere umiddelbart, at BEC og SDC anvender lignende udtrædelsesgodtgørelser, og at datacentralernes udtrædelsesgodtgørelser umiddelbart har haft en kumulativ, afskærmende virkning på markedet. Det er styrelsens umiddelbare vurdering, at Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse i betydelig grad har bidraget til denne afskærmning.
400. Styrelsens umiddelbare vurdering af skifteadfærden indikerer desuden, at udtrædelsesgodtgørelsen begrænser mobiliteten mellem datacentralerne, og understøtter styrelsens umiddelbare vurdering om, at Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse udgør en finansiel forpligtelse, der har indlåsende virkninger.
401. Det er således samlet set styrelsens umiddelbare vurdering, at udtrædelsesgodtgørelsen binder Bankdatas medlemmer til foreningen. Dette kan svække Bankdatas incitament til at reducere omkostninger og øge kvaliteten af de it-løsninger, som foreningen skal levere til pengeinstitutterne.
402. Styrelsens umiddelbare vurdering af konkurrencesituationen uden udtrædelsesgodtgørelsen understøtter desuden umiddelbart, at udtrædelsesgodtgørelsen har til følge at begrænse konkurrencen. Der ville således i fraværet af udtrædelsesgodtgørelsen umiddelbart være øget konkurrence til gavn for prisen, kvaliteten og innovationen af totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark.
403. Styrelsen har ikke foretaget en endelig vurdering af, om Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse har til følge at begrænse konkurrencen, idet styrelsens betænkeligheder er blevet imødekommet ved det afgivne tilsagn.

4.3.6 Mærkbar konkurrencebegrænsning

404. Den fjerde betingelse for, at forbuddet i konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101 finder anvendelse, er som nævnt, at konkurrencebegrænsningen er mærkbar. Hvorvidt en konkurrencebegrænsning er mærkbar beror, når der er tale om konkurrencebegrænsende følgevirkninger, dels på en kvantitativ og dels på en kvalitativ vurdering.
405. Det kvantitative mærkbarhedskrav afhænger som udgangspunkt af virksomhedernes markedsandele og følger af konkurrencelovens § 7. Efter konkurrencelovens § 7, stk. 1, gælder forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler mv. ikke, hvis de deltagende virksomheder har:
- » en samlet markedsandel, som ikke overstiger 10 pct. på noget relevant marked, der er berørt af aftalen mv., når denne er indgået mellem virksomheder, der er faktiske eller potentielle konkurrenter på et af disse markeder (aftaler mellem konkurrenter); eller
 - » de enkelte deltagende virksomheders markedsandele ikke overstiger 15 pct. på noget relevant marked, der er berørt af aftalen mv., når denne er indgået mellem virksomheder, der ikke er faktiske eller potentielle konkurrenter på et af disse markeder (aftaler mellem ikke-konkurrenter).
406. Styrelsen vurderer umiddelbart, at det kvantitative mærkbarhedskrav er opfyldt, da Bankdata i perioden 2018-2021 på et muligt marked for levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter har haft en markedsandel på over 15 pct., jf. afsnit 4.3.5.4.4 ovenfor.
407. Det kvalitative mærkbarhedskrav supplerer ved til følge-overtrædelser det kvantitative mærkbarhedskrav og betyder, at en aftale mv. skal være egnet til at have en vis påvirkning af konkurrencen på det pågældende marked. Ifølge praksis betyder det, at:

” [konkurrencemyndigheden skal] i lyset af alle relevante omstændigheder i hovedsagen, dvs. navnlig den økonomiske og retlige sammenhæng, de pågældende virksomheder

der indgår i, de goder eller tjenesteydelser, der er tale om, samt hvorledes det pågældende marked er opbygget og reelt fungerer, undersøge, om aftalen kan anses for i tilstrækkelig mærkbar grad at begrænse konkurrencen som følge af sine reelle eller potentielle virkninger.”²²³

408. Det er styrelsens umiddelbare vurdering, at udtrædelsesgodtgørelsen kan være egnet til at påvirke konkurrencen i negativ retning. Styrelsens umiddelbare vurdering er baseret på en helhedsvurdering, hvor styrelsen især lægger vægt på de momenter, der indgår i vurderingen af, om udtrædelsesgodtgørelsen umiddelbart har konkurrencebegrænsende virkninger, jf. afsnit 4.3.5.4 og 4.3.5.5 ovenfor, herunder blandt andet at udtrædelsesgodtgørelsen umiddelbart:
- » med en rimelig grad af sandsynlighed begrænser aktuelle konkurrenters adgang til at konkurrere frit om kundegrundlaget på et muligt marked med få aktører og et faldende kundegrundlag;
 - » forøger skifteomkostningerne væsentligt og dermed adgangsbarriererne på et muligt marked, der i øvrigt er kendetegnet ved høje etablerings- og ekspansionsbarrierer;
 - » har påvirket BEC og SDC's udtrædelsesgodtgørelser, således at datacentralerne fra 2023 alle anvender en udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning;
 - » har bundet Bankdatas medlemmer til foreningen og samlet set sikret virksomhedens markedsandel; og
 - » har påvirket muligheden for at gennemføre skift på tværs af datacentralerne.
409. Styrelsen vurderer således, at udtrædelsesgodtgørelsen kan være egnet til mærkbart at begrænse konkurrencen på et muligt marked for levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark.

4.3.7 Konklusion vedrørende konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101

410. På baggrund af ovenstående er det styrelsens umiddelbare vurdering, at:
- » Bankdata og Bankdatas medlemmer er virksomheder, og Bankdata udgør en sammenslutning af virksomheder;
 - » Bestemmelsen om udtrædelsesgodtgørelsen i Bankdatas vedtægter udgør en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder;
 - » Vedtagelsen udgør ikke en koncernintern aftale;
 - » Vedtagelsen udgør ikke en accessorisk begrænsning;
 - » Vedtagelsen har til følge at begrænse konkurrencen på markedet for levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark; og
 - » Vedtagelsen udgør en mærkbar konkurrencebegrænsning i strid med konkurrencelovens § 6, stk. 1 og TEUF artikel 101, stk. 1.

²²³ Domstolens dom af 18. november 2021 i sag C-306/20, *Visma Enterprise*, præmis 73 og 82, og den deri nævnte retspraksis. Se desuden Kommissionens vertikale retningslinjer pkt. 97 og 111. Det fremgår af pkt. 97, at "Det er sandsynligt, at en aftale vil få mærkbare konkurrencebegrænsende virkninger, når mindst en af aftaleparterne har eller opnår en vis markedsstyrke, og når aftalen bidrager til at skabe, fastholde eller forstærke denne markedsstyrke eller sætter aftaleparterne i stand til at udnytte en sådan markedsstyrke. Markedsstyrke består i evnen til at fastholde priserne på et niveau, som ligger over det, der ville gælde på et konkurrencepræget marked, eller fastholde et output, som i henseende til produktionsmængder, produktkvalitet, produktudbud eller innovation ligger under det niveau, der ville gælde på et konkurrencepræget marked, i en ikke ubetydelig periode. Den grad af markedsstyrke, der normalt skal til for at fastslå, at der foreligger en overtrædelse af artikel 101, stk. 1, er mindre end den grad af markedsstyrke, der skal til for at fastslå, at der foreligger en dominerende stilling efter artikel 102."

4.4 Fritagelse

411. En konkurrencebegrænsende vedtagelse kan være fritaget fra forbuddet i konkurrencelovens § 6, stk. 1, jf. stk. 3, og TEUF artikel 101, stk. 1.
412. Fritagelsen fra forbuddet i konkurrencelovens § 6, stk. 1, jf. stk. 3, og TEUF artikel 101, stk. 1, kan enten skyldes, at vedtagelsen er omfattet af en gruppefritagelse, jf. konkurrencelovens § 10, stk. 1, og TEUF artikel 101, stk. 3, eller at vedtagelsen opfylder betingelserne for individuel fritagelse, jf. konkurrencelovens § 8, stk. 1, og TEUF artikel 101, stk. 3.

4.4.1 Vedtagelsen er ikke omfattet af gruppefritagelse

413. Styrelsen traf med henvisning til konkurrencelovens § 10 den 20. juni 2001 afgørelse om, at Bankdatas vedtægter var omfattet af (den dagældende) bekendtgørelse nr. 1211 af 18. december 2000 om gruppefritagelse for kategorier af specialiseringsaftaler samt af (den dagældende) bekendtgørelse nr. 1212 af den 18. december 2000 om gruppefritagelse for kategorier af forsknings- og udviklingsaftaler.
414. Afgørelsen var baseret på, at Bankdatas markedsandel i 1999 og 2000 var på henholdsvis 18,5 pct. og 19,9 pct.
415. Styrelsen har vurderet, at Bankdata i perioden fra 2018-2020 har haft en markedsandel på et muligt marked for levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark på mellem [30-50] pct., jf. afsnit 4.3.5.4.4 ovenfor. Bankdatas markedsandel overstiger dermed markedsandelstærsklen på 20 pct. i gruppefritagelsen for visse kategorier af specialiseringsaftaler²²⁴ og markedsandelstærsklen på 30 pct. i gruppefritagelsen for kategorier af vertikale aftaler og samordnet praksis.²²⁵ Bankdatas vedtægter er allerede som følge heraf, hverken omfattet af gruppefritagelsen for visse kategorier af specialiseringsaftaler eller gruppefritagelsen for kategorier af vertikale aftaler og samordnet praksis.
416. Der er endvidere ikke indikationer i sagen på, at Bankdatas bestemmelse om udtrædelsesgodtgørelse kan fritages efter gruppefritagelsen for visse kategorier af forsknings- og udviklingsaftaler. Det følger af artikel 3, stk. 2 i forordningen at det, *blandt andet*, er en forudsætning for fritagelse i medfør af forordningen, at det skal være bestemt i forsknings- og udviklingsaftalen, at hver af parterne har fuld adgang til de endelige resultater af den fælles forskning og udvikling eller betalt forskning og udvikling, herunder de intellektuelle ejendomsretigheder og den knowhow, der genereres, med henblik på yderligere forskning og udvikling og udnyttelse så snart de endelige resultater foreligger, jf. artikel 3, stk. 2.
417. Styrelsen bemærker hertil, at det følger af § 5, stk. 11 i Bankdatas vedtægter, at Bankdata som udgangspunkt har ejendoms- og ophavsret til de programmer, foreningen har udviklet til anvendelse ved udførelse af edb-arbejde for medlemmer og andre, samt at programmerne ved udtræden af foreningen eller ved ophør af samarbejdet i øvrigt ikke kan forlanges udleveret, jf. afsnit 3.5 ovenfor. Det følger heraf, at Bankdata bevarer ejendoms- og ophavsretten til enhver it-løsning foreningen udvikler for sine medlemmer, og at et medlem ikke har ret til at udnytte it-løsningen, såfremt medlemmet udtræder af foreningen. Styrelsen vurderer, at Bankdatas vedtægter allerede som følge heraf ikke er omfattet af gruppefritagelsen for visse kategorier af forsknings- og udviklingsaftaler i perioden 2018-2021

²²⁴ Artikel 3 i Kommissionens forordning (EU) nr. 1218/2010 af 14. december 2010 om anvendelse af artikel 101, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på visse kategorier af specialiseringsaftaler.

²²⁵ Artikel 3 i Kommissionens forordning (EU) nr. 720/2022 af 10. maj 2022 om anvendelse af artikel 101, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på kategorier af vertikale aftaler og samordnet praksis.

418. Styrelsen konkluderer sammenfattende, at Bankdatas vedtægter hverken er eller har været omfattet af gruppefritagelsen for visse kategorier af specialiseringsaftaler eller gruppefritagelsen for kategorier af vertikale aftaler og samordnet praksis. Der er endvidere ikke indikationer i sagen på, at Bankdatas bestemmelser om udtrædelsesgodtgørelse var omfattet af fritagelsen i gruppefritagelsen for visse kategorier af forsknings- og udviklingsaftaler i perioden 2018-2021.

4.4.1.1 Bankdatas bemærkninger

419. Bankdata har anført, at:

"Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens eventuelle undersøgelse skal gennemføres med afsæt i den retlige, økonomiske og faktuelle kontekst af markedet og aktørerne i markedet. Dertil skal en eventuel undersøgelse inddrage, at Konkurrencerådet i 2001 traf afgørelse om, at Bankdatas vedtægter ikke var omfattet af konkurrencelovens § 6, og at denne afgørelse fortsat er gældende."²²⁶

420. Styrelsen traf den 20. juni 2001 afgørelse om, at Bankdatas vedtægter var omfattet af de dagældende gruppefritagelser for henholdsvis specialiseringsaftaler og forsknings- og udviklingsaftaler.²²⁷ Det fremgår af afgørelsen, at Bankdatas markedsandel i 1999 og 2000 var på henholdsvis 18,5 pct. og 19,9 pct. Markedsandelstærsklerne i de to bekendtgørelser var på henholdsvis 20 pct. og 25 pct. Bankdatas markedsandel medførte således på tidspunktet for styrelsens afgørelse af 20. juni 2001, at vedtægterne var fritaget fra forbuddet i konkurrencelovens § 6, stk. 1, idet de var omfattet af bekendtgørelse nr. 1211 om gruppefritagelse for kategorier af specialiseringsaftaler samt af bekendtgørelse nr. 1212 om gruppefritagelse for kategorier af forsknings- og udviklingsaftaler, jf. konkurrencelovens § 10.
421. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker overordnet set, at afgørelsen fra 2001 er baseret på Bankdatas markedsandele i årene 1999 og 2000. Det følger heraf, at en gruppefritagelse i årene efter 2000 ville forudsætte, at markedsandelstærsklerne på henholdsvis 20 og 25 procent ikke efterfølgende blev overskredet. Styrelsen har til brug for denne sag imidlertid vurderet, at Bankdata i perioden fra 2015-2020 har haft en markedsandel på et muligt marked for levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark på mellem [30-50] pct., jf. afsnit 4.3.5.4.4 nedenfor. Styrelsen har videre umiddelbart vurderet, at vilkåret om Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse (heller) ikke er omfattet af de gældende gruppefritagelser for henholdsvis specialiseringsaftaler og forsknings- og udviklingsaftaler, jf. afsnit 4.4.1 ovenfor.
422. Styrelsen bemærker, at det til enhver tid påhviler den pågældende virksomhed selv at påse, at virksomheden overholder konkurrencereglerne, herunder bl.a. løbende at sikre, at en markedsandelstærskel fastsat i en bekendtgørelse om gruppefritagelse ikke overskrides, hvis fritagelsesmuligheden ønskes benyttet. Bankdata var således forpligtet, også efter afgørelsen fra 2001, til løbende selv at sikre sig, at konkurrencereglerne blev overholdt.
423. Styrelsen bemærker derudover, at det ikke er korrekt, at det skulle fremgå af afgørelsen fra 2001, at vedtægterne ikke var omfattet af konkurrencelovens § 6. Det fremgår tværtimod af afgørelsen fra 2001, at styrelsen har vurderet, at vedtægterne i udgangspunktet var omfattet af konkurrencelovens § 6: *"vedtægterne kan vurderes efter konkurrencelovens § 6, idet der er tale om en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder, jf. § 6, stk. 3."*²²⁸

²²⁶ Bilag 4, side 34: Bankdatas bemærkninger til styrelsens meddelelse om betænkeligheder, side 2.

²²⁷ Bankdata anmeldte den 29. juni 1998 sine vedtægter til styrelsen med anmodning om, at styrelsen i medfør af konkurrencelovens § 8 skulle fritage vedtægterne fra konkurrencereglerne eller i medfør af konkurrencelovens § 9 afgive en ikke-indgrebserklæring i forhold til disse.

²²⁸ Styrelsens afgørelse af 20. juni 2001 vedrørende vedtægter for foreningen Bankdata.

424. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker sammenfattende, at styrelsen ikke vurderer, at afgørelsen fra 2001 ændrer på nærværende tilsagnsafgørelse.

4.4.2 Vedtagelsen opfylder ikke betingelserne for en individuel fritagelse efter konkurrencelovens § 8 eller TEUF artikel 101, stk. 3

425. Det følger af konkurrencelovens § 8, stk. 1 og TEUF artikel 101, stk. 3, at forbuddet i henholdsvis konkurrencelovens § 6, stk. 1 og TEUF artikel 101, stk. 1, ikke finder anvendelse, hvis en aftale mellem virksomheder, en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder eller en samordnet praksis mellem virksomheder opfylder fire betingelser.
426. De fire – kumulative – betingelser i medfør af konkurrencelovens § 8, stk. 1 er, at vedtagelsen mv. skal:
1. bidrage til at styrke effektiviteten i produktionen eller distributionen af varer eller tjenesteydelser eller fremme den tekniske eller økonomiske udvikling;
 2. sikre forbrugerne en rimelig andel af fordelene herved;
 3. ikke pålægge virksomhederne begrænsninger, som er unødvendige for at nå disse mål; og
 4. ikke give virksomhederne mulighed for at udelukke konkurrencen for en væsentlig del af de pågældende varer eller tjenesteydelser.²²⁹
427. Sammenfattende er det forudsætning for anvendelsen af konkurrencelovens § 8 stk. 1 og TEUF artikel 101, stk. 3, at en aftales konkurrencefremmende virkninger opvejer aftalens konkurrenceskadelige virkninger. Det er virksomhederne, der har bevisbyrden for, at alle betingelserne for individuel fritagelse i konkurrencelovens § 8, stk. 1, og TEUF artikel 101, stk. 3, er opfyldt.²³⁰
428. Bankdata har over for styrelsen fremhævet følgende forhold, som efter Bankdatas opfattelse nødvendiggør, at Bankdata anvender en udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning:
1. Medlemmerne af Bankdata vil ikke investere i nye it-projekter uden sikkerhed for, at andre medlemmer ikke "løber fra regningen"; Bankdata er bundet til langvarige it-kontrakter, som det ikke er rimeligt at udtrædende medlemmer kan efterlade regningen ved udtræden. Det kan i sidste ende give risiko for udtrædelsespanik;
 2. Medlemmerne af Bankdata har accepteret at deltage i projekter i forventning om stordriftsfordele, og disse stordriftsfordele kan forsvinde eller blive mindre, når et medlem træder ud; og
 3. Bankdata anvender en non-profit forretningsmodel, som på den ene side medfører, at Bankdata kan tilbyde sine medlemmer lavere priser, men som på den anden side gør Bankdata mere sårbar i forhold til medlemmers udtræden end tilfældet er for profitmaksimerende virksomheder; Bankdata risikerer at blive stillet ringere i konkurrencen uden udtrædelsesgodtgørelsen. Når medlemmer træder ud af Bankdata, skal Bankdata gen-

²²⁹ Det følger tilsvarende af TEUF artikel 101, stk. 3, at: "Bestemmelserne i stk. 1 kan dog erklæres uanvendelige på: enhver aftale eller kategori af aftaler mellem virksomheder, enhver vedtagelse eller kategori af vedtagelser inden for sammenslutninger af virksomheder, og enhver samordnet praksis eller kategori deraf som bidrager til at forbedre produktionen eller fordelingen af varerne eller til at fremme den tekniske eller økonomiske udvikling, samtidig med at de sikrer forbrugerne en rimelig andel af fordelene herved, og uden at der: a) pålægges de pågældende virksomheder begrænsninger, som ikke er nødvendige for at nå disse mål; b) gives disse virksomheder mulighed for at udelukke konkurrencen for en væsentlig del af de pågældende varer."

²³⁰ Bemærkninger til ændringen af konkurrenceloven, FT 2004/05 (1. samling), tillæg A, side 1638 v.sp.

nemføre transformationsprojekter, der skal sikre, at Bankdata kan omstille sin virksomhed, og udtrædelsesgodtgørelsen i Bankdata skal sikre tid og midler til at gennemføre disse transformationsprojekter.

429. Styrelsen har i det følgende foretaget en vurdering af, om de forhold, som Bankdata har gjort gældende omkring investeringer i nye it-projekter, stordriftsfordele, non-profit foreningsdrift, transformationsprojekter og risiko for udtrædelsespanik medfører effektivitetsgevinster i konkurrencelovens § 8, stk. 1 og TEUF artikel 101, stk. 3 forstand. I hvert af de følgende afsnit foretager styrelsen en vurdering af, om hver af de fire, ovennævnte kriterier i konkurrencelovens § 8, stk. 1 og TEUF artikel 101, stk. 3 er opfyldt:
430. Styrelsen vurderer, at Bankdata har dokumenteret, at samarbejdet i Bankdata medfører effektivitetsgevinster i form af et øget incitament til og mulighed for de deltagende pengeinstitutter at gennemføre investeringer. Disse fælles investeringer i udviklingsprojekter udgør således en "kvalitativ" effektivitetsgevinst i konkurrencelovens forstand. Styrelsen har herefter vurderet, hvad der er nødvendigt for at sikre disse investeringer. Et passende niveau af foranstaltninger i form af udtrædelsesbetaling og medlemsgebyr kan sikre grundlaget for at foretage fælles investeringer i it-løsninger i Bankdata i den situation, hvor et eller flere medlemmer måtte udtræde. Hermed understøttes samtidig, at Bankdata har grundlag for at skabe stordriftsfordele og muligheden for at tilbyde sine medlemmer lave priser.

4.4.2.1 Investering i nye it-projekter

431. Bankdata anfører bl.a., at *"Udtrædelsesgodtgørelsen har således til formål at sikre pengeinstitutternes tryghed i at investere i nye projekter og dermed trygheden i, at effektivitetsgevinsterne består også for fremtiden"*. Bankdata anfører videre, at: *"Denne forpligtelse er afgørende for, at medlemmerne beslutter sig for at investere i nye produkter. Hvis der ikke er en forpligtelse til at betale for de ydelser, som Bankdata skal udvikle og drifte, så falder investeringslysten og dermed kvaliteten af it-løsningerne, ligesom der er typer af it-løsninger, som aldrig vil blive udviklet."*²³¹
432. Bankdata gør således gældende, at udtrædelsesgodtgørelsen har til formål at sikre pengeinstitutternes incitament til at investere i nye projekter i regi af Bankdata. Denne investeringslyst er ifølge Bankdata nødvendig for at sikre kvaliteten af it-løsninger i Bankdata og for at sikre, at der også fremadrettet bliver udviklet it-løsninger i Bankdata.
433. Bankdata gør samtidig gældende, at incitamentsstrukturen i Bankdata betyder, at medlemmerne af Bankdata skal have vished for, at der bliver betalt for de projekter, som det besluttes, at Bankdata skal gennemføre. Hvis denne tryghed ikke er til stede, er indkøbsfællesskabet ineffektivt ifølge Bankdata. Bankdata oplyser i denne forbindelse, at Bankdata har konstateret, at en femårig uopsigelighedsklausul skaber den rette balance for dette incitament og tillid, herunder fordi det balancerer med de sædvanlige uopsigelighedsklausuler, der er kendt fra it-kontrakter. Bankdata gør gældende, at tilliden reduceres med en kortere klausul, og at tilliden ved tre år er så lav, at Bankdata ikke vil kunne løfte de opgaver, som de har til formål at løfte. Denne situation ville altså føre til, at alle medlemmerne af Bankdata fik højere it-omkostninger og ringere kvalitet.²³²

Konkurrencebegrænsningen medfører effektivitetsgevinster

434. Det følger af pkt. 60 i Kommissionens retningslinjer for anvendelse af TEUF artikel 101, stk. 3, at: *"I almindelighed beror effektivitetsgevinster på en integrering af økonomiske aktiviteter, hvor virksomheder lægger deres aktiver sammen for at opnå, hvad de ikke kunne opnå lige så effektivt"*

²³¹ Bilag 4, side 205-206 og 217: Bankdata – stordriftsfordele og effektivitetsgevinster, den 19. august 2022, side 2-3 og 14.

²³² Bilag 4, side 222: Bankdata – stordriftsfordele og effektivitetsgevinster, den 19. august 2022 side 19.

på egen hånd, eller hvor de overdrager opgaver til en anden virksomhed, som denne kan udføre mere effektivt.”

435. Investeringer og udviklingsprojekter kan medføre tekniske og teknologiske fremskridt, som kan medføre effektivitetsgevinster. Sådanne fremskridt spiller en vigtig, dynamisk rolle i økonomien. Ved at samarbejde kan virksomheder blive i stand til at skabe effektivitetsgevinster, som ikke ville være mulige uden den konkurrencebegrænsende aftale.²³³
436. Bankdata har dokumenteret, og styrelsens markedsundersøgelse i sagen understøtter, at det kræver store investeringer at udvikle og drifte it-systemer til pengeinstitutter i Danmark. Kun få pengeinstitutter i dag har en volumen, som gør det muligt for pengeinstitutterne at foretage sådanne investeringer.²³⁴
437. Pengeinstitutter, som ikke selv kan foretage udvikling af totale it-løsninger, kan vælge at indgå aftale med en række enkeltleverandører af it-løsninger eller at indgå aftale med en totalleverandør af it-løsninger. Styrelsens markedsundersøgelse peger i den forbindelse på, at pengeinstitutterne finder, at der er lavere omkostninger forbundet ved at anvende totalleverandør, at der er nemmere integration med totalleverandør, og bedre driftssikkerhed og support.²³⁵
438. Styrelsen vurderer, at det er tilstrækkelig dokumenteret, at investeringer foretaget gennem en datacentral medfører effektivitetsgevinster i form af nye eller forbedrede it-løsninger, som pengeinstitutterne ikke selv kan udvikle – eller ville have væsentligt reduceret incitament til at udvikle. Styrelsen vurderer dog også, at investeringer foretaget gennem en datacentral er forbundet med i hvert fald en vis usikkerhed. En datacentral, der ikke kan være sikker på at genvinde en investering, vil under de givne markeds-mæssige omstændigheder ikke nødvendigvis gennemføre en investering, før udviklingen tvingende tilsiger det.
439. Det er endvidere styrelsens vurdering, at det vil kræve en vis kritisk masse af pengeinstitutter og en vis omsætning, for at investeringer i datacentraler på det relevante marked anses som rentable og sættes i gang. Dette gør sig også gældende for Bankdatas virksomhed. Bankdatas incitament til at investere påvirkes af en forventning om og en vis sikkerhed for, at særligt de store medlemmer, der repræsenterer en stor omsætning i Bankdata, ikke træder ud af foreningen igen kort tid efter en investering er igangsat.
440. Hvis et stort medlem udtræder, vil de resterende medlemmer i Bankdata potentielt kunne stå i en situation, hvor færre tilbageværende medlemmer skal bære en væsentlig omkostning til en ny-iværksat investering. Bankdata har i denne forbindelse dokumenteret, at Bankdatas medlemmer og dermed i sidste ende Bankdata løber en ikke-ubetydelig risiko for at skulle betale en større regning for igangsatte it-udviklingsprojekter i regi af foreningen Bankdata. En sådan frygt for at stå tilbage med regningen kan påvirke pengeinstitutternes incitament til at investere i it-løsninger via Bankdata negativt.
441. Levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark i denne sag er endvidere kendetegnet ved få udbydere, som hver især har indflydelse på både egen og konkurrenternes afsætning.²³⁶

²³³ Kommissionens retningslinjer om artikel 101, stk. 3, pkt. 69-70.

²³⁴ Bilag 1A side 3: Tabel 1.9 spørgsmål 8 og Bilag 4, side 192: Bankdata – overblik over omkostninger af 4. juli 2022

²³⁵ Bilag 1, side 15: tabel 1.18

²³⁶ Markedet for totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark er således kendetegnet ved: i) få udbydere, som er prissættere frem for pristagere (det modsatte er tilfældet under fuldkommen konkurrence), ii) høje adgangsbarrierer: eksempelvis høje skifteomkostninger, economies of scale og mange regulatoriske krav, iii) strategierne fra de

442. Styrelsen vurderer på denne baggrund, at det i tilstrækkelig grad er dokumenteret, at der er et vist behov for at beskytte incitamentet til, at pengeinstitutter vil foretage investeringer gennem Bankdata, når disse investeringer understøtter eller afføder effektivitetsgevinster af kvalitativ art, der er værdiskabende i form af nye eller forbedrede produkter og ydelser.²³⁷ Det skal herefter vurderes, om dette behov for at beskytte incitamentet til at investere kan begrunde en udtrædelsesgodtgørelse på 5 år, eller om mindre konkurrencebegrænsende tiltag er tilstrækkelige.

Konkurrencebegrænsningen er nødvendig²³⁸

443. Styrelsen vurderer, at et pengeinstitut, som skal beslutte, om pengeinstituttet ønsker at deltage i et udviklingsprojekt i Bankdata grundlæggende må forventes at være påvirket af tre faktorer:
1. pengeinstituttets behov for udvikling af den eller de pågældende it-løsninger,
 1. den økonomiske risiko pengeinstituttet løber ved at indgå i udviklingsprojektet, og
 2. hvornår pengeinstituttet kan forvente at tjene investeringen ind igen.
444. I forhold til den **første faktor om behov** må pengeinstitutter forventes at have et vist incitament til at fravælge udvikling af en it-løsning i regi af Bankdata, hvis it-løsningen ikke er nødvendig for, at pengeinstituttet kan leve op til regler og krav for at drive virksomhed som pengeinstitut i Danmark, og hvis et medlems udtræden af Bankdata kan medføre øgede omkostninger for pengeinstituttet.
445. Pengeinstitutter vil omvendt kun have et begrænset incitament til at fravælge udvikling af en it-løsning, som er nødvendig for, at pengeinstituttet kan leve op til regler og krav for at drive virksomhed som pengeinstitut, eksempelvis it-løsninger til compliance, selvom det kan føre til øgede omkostninger per medlem af Bankdata, hvis et medlem træder ud af Bankdata. Det er derfor efter styrelsens vurdering konkret ikke nødvendigt at sikre incitamentet til at foretage denne type af investeringer.²³⁹
446. Styrelsen vurderer konservativt, at den første faktor om pengeinstitutternes behov peger på, at udtrædelsesgodtgørelsen i den konkrete sag kan være nødvendig for at sikre incitamentet til at investere i samtlige udviklingsprojekter i Bankdata, som ikke er nødvendige for, at pengeinstitutterne kan leve op til regler og krav for at drive virksomhed som pengeinstitut i Danmark. Oplysninger fra Bankdata viser, at udviklingsomkostninger udgør [xxx] pct. af de samlede omkostninger i Bankdata, mens de øvrige omkostninger i Bankdata er driftsomkostninger.²⁴⁰
447. Styrelsen vurderer i forhold til **anden faktor om økonomisk risiko**, at det vil have negativ betydning for et pengeinstituts incitament til at investere i en fællesudviklet løsning i Bankdata, hvis der er betydelig usikkerhed omkring den pris, som pengeinstituttet samlet skal betale for

etablerede udbydere: et parallelt net af aftaler om udtrædelsesgodtgørelse i alle datacentraler, som skaber høje adgangsbARRIERER og iv) at udbyderne har høj grad af information om egne omkostninger og efterspørgslen. Styrelsen henviser til afsnit 3.2, 4.1 og 4.4.5.2 ovenfor.

²³⁷ I samme retning Kommissionens retningslinjer om artikel 101, stk. 3, pkt. 59.

²³⁸ Styrelsen anvender i denne sag samme rækkefølge for gennemgang af kriterier som Kommissionen anvender i retningslinjer for anvendelse af TEUF artikel 101, stk. 3. Dette indebærer, at styrelsen behandler kriterium nr. 3 før kriterium nr. 2. Se hertil pkt. 39 i de nævnte retningslinjer.

²³⁹ Bankdata har oplyst, at omkostninger til udvikling af de løsninger, som er nødvendige for pengeinstitutternes virksomhedsdrift, betegnes som "compliance" i Bankdatas omkostningsbase. Compliance udgjorde i år 2022 [xxx] kr. De samlede develop-the-bank omkostninger udgjorde i år 2022 [xxx] kr. Compliance-omkostninger udgør dermed ca. [xxx] pct. af de samlede "Develop-the-bank" udviklingsomkostninger i Bankdata. Bilag 4: Bankdata – overblik over omkostninger, 4. juli 2022.

²⁴⁰ Bilag 4, side 181: Bankdata – overblik over omkostninger, den 4. juli 2022, side 3.

-
- at udvikle og drive en it-løsning. Det vil derfor have en negativ betydning for et pengeinstituts incitament til at investere i en fællesudviklet løsning i Bankdata, hvis pengeinstitutterne som følge af et medlems udtræden af Bankdata risikerer at skulle dække en større andel af de vedtagne omkostninger forbundet med udvikling af nye eller forbedrede it-løsninger i Bankdata.
448. Dette forhold peger på, at en udtrædelsesgodtgørelse i Bankdata i et vist omfang kan være nødvendig for, at Bankdata på kort sigt får dækket en vis andel af fælles, fremadrettede udviklingsomkostninger i foreningen, som et udtrædende medlem har været med til at vedtage, og som falder bort en *vis tid* efter medlemmets udtræden.
449. Heroverfor står dog, at de tilbageværende medlemmer af Bankdata fortsat vil have gavn af den it-løsning, som er udviklet eller under udvikling i Bankdata, selvom et medlem træder ud af foreningen. Styrelsen vurderer derfor, at pengeinstituttets incitament til at vælge at foretage udvikling af en it-løsning ikke rimeligvis vil være påvirket af de omkostninger, der falder bort i løbet af *kort tid* efter et medlems udtræden.
450. Styrelsen bemærker i den forbindelse, at *medlems-specifikke investeringer*, dvs. investeringer, som er udviklet til ét specifikt medlem, og som har ringe eller ingen værdi for andre medlemmer allerede nu dækkes af en bilateral medlemsbetaling.²⁴¹ Bankdata risikerer dermed ikke at stå tilbage med en investering i en individuel it-løsning, hvis et medlem af Bankdata træder ud. Det er således allerede medlemmet, der bærer risikoen forbundet med disse investeringer. Tilsvarende løber Bankdata ikke en risiko for, at medlemmerne tager deres *investering i fælles it-løsninger* med i forbindelse med medlemmets udtræden. Udtrædende medlemmer har således hverken ejendoms- eller ophavsret til de løsninger, som er udviklet af Bankdata. Når et medlem træder ud af foreningen, kan medlemmet således ikke forlange at få en fællesudviklet it-løsning udleveret.²⁴²
451. Da levetiden for it-løsninger i Bankdata ikke sjældent vil være længerevarende,²⁴³ vil pengeinstituttets nytteværdi af it-løsningen over tid ofte overstige den ulempe, som kan være forbundet med at betale en yderligere andel af omkostninger, som falder bort over kort tid. Dette forhold peger på, at en udtrædelsesgodtgørelse i Bankdata ikke er nødvendig for, at Bankdata får dækket alle de fælles, fremadrettede udviklings- og driftsomkostninger i foreningen, og i hvert fald ikke de omkostninger, som falder bort kort tid efter medlemmets udtræden.²⁴⁴
452. Styrelsen vurderer endelig, at pengeinstitutterne ikke rimeligvis kan have en forudsætning om dækning for omkostninger, der aldrig falder bort eller først falder bort lang tid efter et medlems udtræden af Bankdata. En forudsætning om, at medlemmerne generelt skal holdes skadesløse for faste omkostninger, når et medlem træder ud af foreningen Bankdata, vil efter styrelsens vurdering ikke fremme den effektive samfundsmæssige ressourceanvendelse gennem virksom konkurrence. En sådan forudsætning om skadesløsholdelse vil begrænse incitamentet for virksomheden til løbende at sikre, at virksomheden i videst muligt omfang er effektiv. Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse er derfor ikke nødvendig for, at Bankdata får dækket de

²⁴¹ Om relations-specifikke investeringer, se Kommissionens vertikale retningslinjer (2022), pkt. 16, litra e.

²⁴² Bilag 4, side 7: Vedtægter for Foreningen Bankdata, § 5, stk. 11.

²⁴³ Bilag 4, side 225-228: Bilag 1 til redegørelse af 19. august 2022 (Stordriftsfordele og effektivitetsgevinster) hvor Bankdata har fremlagt 3 eksempler på it-løsninger med en levetid på [xxx] år.

²⁴⁴ Bilag 4, side 183: Bankdata – overblik over omkostninger, den 4. juli 2022 side 5. Bankdata har oplyst, at de relativt set mest variable omkostninger i Bankdata er [xxx], mens de mindst variable omkostninger i Bankdata er [xxx]. Bankdata angiver at over [xxx] pct. af udviklingsomkostningerne, som et udtrædende medlems har været med til at drive, bortfalder kort tid ([xxx] år) efter, at medlemmet er trådt ud.

fælles, fremadrettede udviklingsomkostninger i foreningen, som aldrig falder bort eller først falder bort lang tid efter et medlems udtræden.²⁴⁵

453. Bankdata har oplyst, at en it-virksomhed typisk binder sine kunder i [xxx] kontrakter. Bankdata har videre oplyst, at den gennemsnitlige bindingstid på kontrakter i Bankdata er på [xxx]. Bankdata har endelig oplyst, at de licenskontrakter, som Bankdata indgår, typisk [xxx]. Bankdata har dog også fremlagt eksempler på kontrakter, hvor Bankdata netop har [xxx].²⁴⁶ Bankdata gør gældende, at udtrædelsesgodtgørelsen har til formål at sikre at alle medlemmer af Bankdata forpligtes til at bidrage til udvikling og drift i minimum 5 år. Bankdata henviser til, at dette er en sædvanlig praksis for it-kontrakter.
454. Styrelsen vurderer, at det forhold, at kontrakterne i snit kan genforhandles efter [xxx] år, peger på, at omkostningsdækningen via udtrædelsesgodtgørelsen ikke bør overstige [xxx] år. Herefter kan kontrakterne genforhandles og omkostningerne nedbringes. Med den gældende udtrædelsesgodtgørelse på 5 år får Bankdata derimod en omkostningsdækning, som går ud over perioden for, hvornår kontrakterne kan genforhandles.
455. Styrelsens markedsundersøgelse viser, at pengeinstitutter sjældent skifter datacentral, men at skifte dog forekommer, jf. afsnit 3.6 og afsnit 4.1.1. Dette skyldes blandt andet, at et skifte af datacentral er risikobetonet, tidskrævende og omkostningstungt. Resultaterne af styrelsens markedsundersøgelse understøtter efter styrelsens vurdering, at Bankdata som udgangspunkt ikke behøver en yderligere sikkerhed for at kunne fastholde sine medlemmer, end hvad der allerede følger af de generelle markedsforhold.
456. Styrelsen vurderer sammenfattende, at en udtrædelsesgodtgørelse i Bankdata, der dækker udviklingsomkostninger og drift af vedtagne udviklingsprojekter på kort sigt, kan være nødvendig for at sikre incitamentet til at investere.²⁴⁷ Styrelsen vurderer, at disse forhold peger på, at dækning af 3 års udviklingsomkostninger og 3 års efterfølgende drift konkret i hvert fald er tilstrækkeligt til at sikre incitamentet til at investere i Bankdata, det vil sige samlet set 6 års omkostninger forbundet med udviklingsprojekter, herunder 3 års udviklingsomkostninger og 3 års efterfølgende drift.
457. **I forhold til den tredje faktor om indtjening af investering** må et pengeinstitut forventes at inddrage faktorer såsom typiske udviklingsperioder og afskrivningsperioder i Bankdata i pengeinstituttets vurdering af, hvornår en investering vil være tjent ind. Usikkerhed omkring afskrivningsperioder, herunder som følge af usikkerhed omkring den samlede pris, som pengeinstituttet skal betale for at udvikle en it-løsning, kan have en negativ påvirkning af pengeinstituttets incitament til at investere.
458. Som nævnt ovenfor skønner styrelsen - på baggrund af oplysninger fra Bankdata - at den gennemsnitlige udviklingsperiode for Bankdatas udviklingsprojekter er på ca. [xxx].²⁴⁸ Bankdata har oplyst, at når et udviklingsprojekt er færdiggjort og overgår til drift i Bankdata, bliver udviklingsomkostningerne indregnet lineært over den vurderede økonomiske brugstid. Bankdata har angivet, at afskrivningsperioden for udviklingsprojekter i Bankdata sædvanligvis udgør 5-10 år.²⁴⁹ Disse forhold taler for, at en udtrædelsesgodtgørelse i Bankdata - efter en konservativ vurdering - kan være nødvendig for at dække udviklingsomkostninger i op til [5-10] år, henset til oplysninger om afskrivningsperiode for udviklingsprojekter i Bankdata.

²⁴⁵ [xxx]. Bilag 4: Bankdata – stordriftsfordele og effektivitetsgevinster, den 19. august 2022, side 10.

²⁴⁶ Bilag 4 side 187: Bankdata – overblik over omkostninger, den 4. juli 2022, den 4. juli 2022, side 9, eksempler: (i) [xxx]”

²⁴⁷ Bilag 4, side 192: Bankdata – overblik over omkostninger, den 4. juli 2022, side 14.

²⁴⁸ Bilag 4, 192: Bankdata – overblik over omkostninger, den 4. juli 2022, side 14.

²⁴⁹ Bankdatas årsrapport 2020, side 60.

-
459. Styrelsen vurderer sammenfattende, at en udtrædelsesgodtgørelse i Bankdata, der sikrer pengeinstitutterts incitament til at foretage udvikling af fælles it-løsninger henset tillige til afskrivningsperioden og den gennemsnitlige varighed for henholdsvis udviklingsprojekter og kontrakter kan dække op til [5-10] års omkostninger forbundet med udviklingsprojekter.

Den eksisterende udtrædelsesgodtgørelse overstiger det konservative skøn for, hvad der er nødvendigt

Bankdata har beregnet, hvilke økonomiske konsekvenser en hypotetisk udtræden af henholdsvis [xxx] og [xxx] vil have for Bankdata, jf. afsnit 3.5.3 og 3.5.4 ovenfor.

460. Det fremgår af Bankdatas opgørelse, at udtrædelsesgodtgørelsen på 5 års omsætning isoleret set giver dækning for udviklingsomkostninger i Bankdata i [20-25] år, hvis henholdsvis [xxx] eller [xxx] trådte ud af Bankdata. Det fremgår videre af denne opgørelse, at hvis enten [xxx] eller [xxx] træder ud af Bankdata, vil udtrædelsesgodtgørelsen dække Bankdatas omkostninger, som ikke falder bort i forbindelse med henholdsvis [xxx] eller [xxx] udtræden, frem til år [6-9] efter udtræden.²⁵⁰ Faste omkostninger, som ikke falder bort, omfatter omkostninger til både drift, compliance og udvikling. Det vil sige, at udtrædelsesgodtgørelsen på 5 års omsætning giver fuld dækning for fremtidige, faste omkostninger i Bankdata i [6-9] år, hvis [xxx] eller [xxx] trådte ud af Bankdata.
461. Denne opgørelse tager udgangspunkt i, at alle faste omkostninger, som ikke falder bort i forbindelse med et medlems udtræden, medregnes. Det er dog styrelsens vurdering jf. pkt. 444ff ovenfor, at kompensation for omkostninger til generel drift og compliance ikke er nødvendig for at sikre pengeinstitutternes incitament til at træde ind i foreningen Bankdata og til at deltage i udvikling af it-løsninger i Bankdata.
462. På baggrund af oplysninger modtaget fra Bankdata, har styrelsen sammenstillet forskellige, hypotetiske niveauer for udtrædelsesgodtgørelsen i Bankdata, og hvor mange omkostninger i Bankdata disse niveauer vil dække, jf. Tabel 4.1 nedenfor.

²⁵⁰ Fremtidige faste omkostninger er de omkostninger, som ikke falder bort, når et medlem udtræder. Disse faste omkostninger vedrører omkostninger til både drift, compliance og udvikling. Bankdata har angivet, at de variable omkostninger, når et medlem stopper med at bruge Bankdatas systemer, vil falde bort, men der vil fortsat være nogle tilbageværende faste omkostninger, som aldrig falder bort.

Tabel 4.1 Forskellige udtrædelsesgodtgørelser omkostningsdækning

Udtrædelsesgodtgørelse	Faste omkostninger	Udviklingsomkostninger
5 år	[6-9] år	[20-25] år
3 år	[3-6] år	[15-20] år
2,5 år	[3-6] år	[10-15] år
2 år	[1-3] år	[5-10] år

Note: Fortroligholdt tabel

Note: Eksemplerne viser en sammenstilling af Bankdatas oplysninger om eksempler på udtrædelsesscenarier for hhv. [xxx], [xxx] og [xxx]. Beregningen for dækningen af udviklingsomkostninger baseres på oplysninger om Bankdatas udviklingsomkostninger for 2022. Tilsvarende omkostningsdækning vil gøre sig gældende for alle Bankdatas medlemmer uanset medlemmets størrelse.

Note 2: De faste omkostninger er omkostninger, som ikke falder bort, når et medlem træder ud af foreningen. Disse faste omkostninger vedrører omkostninger til både drift, compliance og udvikling.

Note 3: Udviklingsomkostninger betragtes isoleret set. Det vil sige, at udtrædelsesgodtgørelsen dækker et vist antal års fremadrettede udviklingsomkostninger, uden at der i beregningen af dækningen af udtrædelsesgodtgørelsen medtages dækning af de faste omkostninger.

Kilde: Bilag 4, side 180-192: Bankdata – overblik over omkostninger, den 4. juli 2022 samt styrelsens beregninger.

463. Det fremgår af Tabel 4.1, at en hypotetisk udtrædelsesgodtgørelse på 3 års omsætning dækker [3-6] års fremtidige faste omkostninger og op til [15-20] års udviklingsomkostninger isoleret set i Bankdata. Det fremgår videre af tabellen, at en hypotetisk udtrædelsesgodtgørelse på 2,5 års omsætning dækker [3-6] års fremtidige faste omkostninger og op til [10-15] års udviklingsomkostninger isoleret set, når et medlem træder ud af foreningen.²⁵¹ En hypotetisk udtrædelsesgodtgørelse på 2 års omsætning dækker [0-3] års fremtidige faste omkostninger og op til [5-10] års udviklingsomkostninger isoleret set.
464. Styrelsen vurderer, at en udtrædelsesgodtgørelse på højst op til 2,5 års omsætning er nødvendig for at sikre pengeinstitutternes incitament til at investere i udvikling af it-løsninger i Bankdata. En udtrædelsesgodtgørelse på op til 2,5 års omsætning vil således dække over mere end [5-10] års udviklingsomkostninger. Det overstiger de op til [5-10] år, som styrelsen har opgjort ovenfor.

²⁵¹ Fremtidige faste omkostninger er de omkostninger, som ikke falder bort, når et medlem udtræder. Dette gælder både omkostninger til drift, compliance og udvikling. Bankdata har angivet, at de variable omkostninger, når et medlem stopper med at bruge Bankdatas systemer, vil falde bort, men der vil fortsat være nogle tilbageværende faste omkostninger, som aldrig falder bort. I beregningen har styrelsen konservativt taget udgangspunkt i, at alle faste omkostninger, som ikke falder bort i forbindelse med et medlems udtræden, medregnes. Det er dog styrelsens vurdering, at kompensation for omkostninger til generel drift og compliance ikke er nødvendig for at sikre pengeinstitutternes incitament til at træde ind i foreningen Bankdata og til at deltage i udvikling af it-løsninger i Bankdata. Den ovenstående vurdering af nødvendighed er således konservativt fastsat, og enhver usikkerhed kommer Bankdata til gode; dette på trods af, at det er Bankdata, der bærer bevisbyrden for at dokumentere effektivitetsgevinster.

465. Det skal ses i forhold til, at med en udtrædelsesgodtgørelse på op til 2,5 år er Bankdatas medlemmer sikret dækning af omkostninger i betydeligt længere tid end den gennemsnitlige bindingsperiode for licenskontrakter i foreningen, som Bankdata ikke har mulighed for at genforhandle før kontraktudløb ([xxx] år).²⁵²
466. En udtrædelsesgodtgørelse på op til 2,5 års omsætning vil dække mere end [10-15] års udviklingsomkostninger isoleret set i Bankdata. Dermed får Bankdatas medlemmer sikret dækning af fremtidige udviklingsomkostninger i en længere periode end den gennemsnitlige afskrivningsperiode for udviklingsprojekter i Bankdata (ca. [xxx]), og også længere end afskrivningsperioden på store udviklingsprojekter i Bankdata (5-10 år).

Andre niveauer og alternative modeller for udtrædelsesgodtgørelsen

467. Det har historisk set været muligt for andre datacentraler (BEC og SDC) på det relevante marked at anvende andre og mindre indlåsende vilkår end Bankdata, jf. afsnit 4.3.5.4.7 ovenfor. Dette viser, at en udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning i hvert fald indtil ultimo 2022²⁵³ ikke har været en nødvendighed for at drive virksomhed som datacentral på det relevante marked. Andre datacentraler har således dels opereret med andre typer af vilkår, herunder opsigelsesvarsler og mulighed for at konvertere opsigelsesvarsler til udtrædelsesgodtgørelser, og dels opereret med lavere udtrædelsesgodtgørelser end Bankdata. for BEC 's vedkommende svarende til 2,5 års omsætning frem til så sent som 2020.
468. Styrelsen bemærker hertil, at et givet niveau for udtrædelsesgodtgørelsen hos én datacentral ikke nødvendigvis er passende for en anden datacentral, idet der kan være forskel på forretningsmodeller og omkostninger i virksomhederne. Styrelsen vurderer dog, at vilkårene hos BEC og SDC viser, at der med rimelighed er og har været realistiske og realiserbare alternativer for Bankdata til at anvende en udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning, herunder at sætte udtrædelsesgodtgørelsen ned, således at udtrædelsesgodtgørelsen ikke overstiger det niveau, som er nødvendigt for at sikre pengeinstituttets incitament til at investere i udvikling af it-løsninger i regi af Bankdata. Formålet med en sådan godtgørelse skal således være at understøtte investeringsincitamentet og ikke at indføre barriere for skift af datacentral.
469. Ud over at nedsætte udtrædelsesgodtgørelsen ser styrelsen tre mindre konkurrencebegrænsende alternativer til udtrædelsesgodtgørelsen:
470. Bankdata kan *for det første* vælge at sætte sine priser op over for medlemmerne, så afholdte omkostninger i foreningen kan afskrives over kortere tid, eller så Bankdata får opbygget en større kapital med henblik på løbende omstillingsprojekter. Dette vil kræve, at Bankdata går væk fra en forretningsmodel, hvor virksomheden afsætter ydelserne til kostpris uden at oparbejde kapital til at kunne foretage nødvendige omstillingsprojekter.
471. Bankdata kan *for det andet* vælge at regulere medlemmers indtræden, så nye medlemmer skal betale et gebyr ved indtræden i foreningen. Herved kan Bankdata efter indmeldelse foretage eller forberede de nødvendige omstillingsprojekter, afskrive afholdte omkostninger over kortere tid samt sikre, at virksomheden har de fornødne midler til at gennemføre udviklingsprojekter, hvis et medlem træder ud.
472. Bankdata kan *for det tredje* vælge at regulere medlemmers udtræden med eksempelvis et opsigelsesvarsel, som eventuelt kan kombineres med et mindre udtrædelsesgebyr, end tilfældet

²⁵² Styrelsen vurderer, at licensomkostninger udgør driftsomkostninger, og at licensomkostninger kun kan betragtes som faste driftsomkostninger indtil det tidspunkt, hvor licensomkostningerne helt eller delvist kan genforhandles.

²⁵³ SDC oplyste i november 2022, at SDC vil ændre sine udtrædelsesvilkår og lægge sig på lægger sig "på niveau" med Bankdata og BEC; Bilag7, side 162: artikel i Finanswatch af 23. november 2022, "Datacentral skruer op for prisen for at forlade fællesskabet".

er i dag. Et opsigelsesvarsel vil give virksomheden sikkerhed for omsætning i den pågældende periode, tid til at forberede og iværksætte de nødvendige omstillingsprojekter, samt sikre Bankdata i forhold til, at medlemmer så at sige ikke kan "løbe fra regningen" på et allerede besluttet udviklingsprojekt.

473. Bankdata kan endelig vælge at kombinere vilkår, herunder f.eks. et indmeldelsesgebyr med et gebyr ved udtræden, eller et opsigelsesvarsel, som kan konverteres til en udtrædelsesgodtgørelse.
474. Under forudsætning af, at en datacentral kan opnå gevinster ved at øge antallet af kunder, hvilket gør sig gældende som følge af muligheden for at opnå stordriftsfordele, må det forventes, at datacentralerne typisk vil have et incitament til at forsøge at tiltrække nye kunder eller medlemmer til virksomheden. I processen med at tiltrække nye kunder eller medlemmer vil virksomhederne derfor typisk have et incitament til at konkurrere om at tilbyde det mindst byrdefulde indtrædelsesgebyr. Derfor vil der generelt være færre konkurrencebegrænsende, ekskluderende virkninger ved at benytte gebyrer for indtræden end gebyrer eller opsigelsesvarsler for udtræden.
475. Styrelsen vurderer, at der kan være konkurrencebegrænsende virkninger ved såvel gebyrer for indtræden som ved gebyrer eller opsigelsesvarsler for udtræden. I lighed med et gebyr for udtræden vil et gebyr for indtræden således udgøre en omkostning eller ulempe for medlemmet forbundet med skifte af datacentral. Blandt andet afhængig af gebyrets størrelsesorden vil et indmeldelsesgebyr kunne påvirke medlemmets incitament til at skifte datacentral. Tilsvarende vil et opsigelsesvarsel kunne forlænge den periode, som et medlem er bundet til en datacentral.
476. Konkret for markedet i denne sag, vurderer styrelsen, at en datacentral, som opererer med et gebyr ved indmeldelse, vil have et ikke-ubetydeligt incitament til i højere grad at konkurrenceudsætte indmeldelsesgebyret end udtrædelsesgodtgørelsen for at tiltrække nye medlemmer, herunder i lyset af muligheden for at opnå stordriftsfordele på markedet. Et gebyr, som skal betales ved indmeldelse giver yderligere mulighed for forhandling mellem datacentralen og det potentielle nye medlem.
477. Styrelsens markedsundersøgelse viser, at pengeinstitutter typisk er medlemmer af eller kunder hos en datacentral i over 15 år.²⁵⁴ De langvarige medlemskaber eller kundeforhold på det relevante marked medfører, at pengeinstitutter, som måtte betale et eventuelt indmeldelsesgebyr, vil have en relativt lang periode, hvor pengeinstituttet kan afskrive indmeldelsesgebyret, samtidig med at pengeinstituttet er medlem eller kunde hos datacentralen og kan gøre brug af it-løsninger i datacentralen. Dette forhold taler også for, at et indmeldelsesgebyr ikke er lige så indlåsende som et udmeldelsesgebyr.
478. Omvendt vil virksomheder typisk have et incitament til at forsøge at fastholde kunder eller medlemmer i den situation, hvor kunden eller medlemmet potentielt træder ud. I dette tilfælde vil virksomheden typisk ikke have et incitament til at konkurrere om at tilbyde den laveste eller i øvrigt mindst byrdefulde udtrædelsesgebyr eller opsigelsesvarsel, da medlemmet eller kunden allerede potentielt er på vej til at træde ud af samarbejdet.
479. I det omfang, hvor en datacentral anvender en kombination af en udtrædelsesgodtgørelse og et indmeldelsesgebyr, kan datacentralen opnå en lignende sikring af incitamentet til at investere via datacentralen, og få dækket et eventuelt behov for likviditet, som tilfældet ville være, hvis datacentralen "kun" gjorde brug af en udtrædelsesgodtgørelse. Styrelsen vurderer dog, at en kombineret anvendelse af udtrædelsesgodtgørelse og indmeldelsesgebyr kan lempe den

²⁵⁴ Bilag 1, side 9: Tabel 1.9

finansielle byrde, som et pengeinstitut har ved udtræden af datacentralen. Dette skyldes, at indmeldelsesgebyret betales ved pengeinstitutts indtræden i datacentralen, hvorimod udtrædelsesgodtgørelsen betales ved udmeldelse.

480. Konkret for denne sag vil en kombination af en udtrædelsesgodtgørelse på 2,5 års omsætning med et medlemsgebyr på maksimalt 0,5 års omsætning sikre samme likviditet for Bankdata som en udtrædelsesgodtgørelse på 3 år uden et medlemsgebyr. Styrelsen vurderer imidlertid, at den konkrete kombination er mindre indlåsende for et udtrædende medlem, da betalingerne ikke falder samlet på udtrædelsestidspunktet. Fra et udtrædende medlems synspunkt vil kombinationen på 2,5 års omsætning med et medlemsgebyr på maksimalt 0,5 års omsætning dermed være finansielt mindre byrdefuld end en udtrædelsesgodtgørelse på f.eks. 3 år.
481. Et opsigelsesvarsel kan have en lignende, om end ikke identisk konkurrencebegrænsende virkning som en udtrædelsesgodtgørelse. Til forskel fra en udtrædelsesgodtgørelse vil et opsigelsesvarsel dog ofte forudsætte, at det udtrædende medlem kan benytte sig af it-løsningerne fra datacentralen i opsigelsesperioden. Hertil kommer, at det typisk må forventes at være forholdsvis tidskrævende at skifte datacentral, og at et opsigelsesvarsel derfor i et vist omfang kan være hensigtsmæssigt for at tage højde for den praktiske proces, som en udkonvertering fra en datacentral forudsætter. Disse forhold taler for, at i hvert fald et kortere opsigelsesvarsel vil være mindre konkurrencebegrænsende end en ren udtrædelsesgodtgørelse på et muligt marked for levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark. Dette vil navnlig være tilfældet, hvis et opsigelsesvarsel indrettes således, at det kan konverteres til en udtrædelsesbetaling, hvis det udtrædende medlem ønsker at træde ud før udløbet af opsigelsesvarslet.
482. Styrelsen vurderer, at der med rimelighed er og har været mere realistiske og realiserbare alternativer for Bankdata til at anvende et vilkår om udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning. Dette understøtter, at Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning ikke er proportional i forhold til at sikre kvalitative effektivitetsgevinster i Bankdata.

Konklusion om betingelsen om nødvendighed

483. Styrelsen vurderer, at betingelsen om nødvendighed i konkurrencelovens § 8, stk. 1 og TEUF artikel 101, stk. 3, ikke er opfyldt for en udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning med Bankdata.
484. Styrelsen vurderer, at vilkår i Bankdata, der sikrer pengeinstitutters incitamentet til at foretage udvikling af fælles it-løsninger ved at dække op til [3-6] års fremtidige faste omkostninger eller - efter en konservativ vurdering – udviklingsomkostninger isoleret set i op til [10-15] år efter et umiddelbart og konservativt skøn, er nødvendige. Styrelsen har blandt andet lagt vægt på de for dette marked helt særlige markedsvilkår, herunder behovet for langsigtede investeringer, usikkerheden om hvornår investeringerne kan være tjent hjem igen, at flere pengeinstitutter ikke vil kunne gennemføre investeringerne på egen hånd, og at markedet er præget af etablerings- og ekspansionsbarrierer.
485. Bankdata har afgivet et tilsagn, som indebærer, at Bankdata forpligter sig til at bringe virksomhedens eksisterende vilkår om udtrædelsesgodtgørelse til ophør. Denne forpligtelse gælder såvel nuværende som fremtidige aftaler. Bankdata forpligter sig til at erstatte den femårige udtrædelsesgodtgørelse med en udtrædelsesgodtgørelse på 2,5 års omsætning med Bankdata og et medlemsgebyr på maksimalt 6 måneders omsætning med Bankdata.
486. Styrelsen vurderer, at tilsagnet fra Bankdata medfører, at Bankdatas vilkår, herunder udtrædelsesgodtgørelsen, vil være proportional i forhold til at sikre pengeinstitutters incitament til at foretage udvikling af fælles it-løsninger og dermed også for at sikre Bankdata mod en eventuel udtrædelsespanik. Med tilsagnet får Bankdata dækket mere end [3-6] års fremtidige faste omkostninger eller udviklingsomkostninger isoleret set i op til [10-15] år, hvilket styrelsen
-

efter en konservativ vurdering har fundet kan være nødvendig for at sikre det nævnte incitament til investering.

487. Herudover medfører tilsagnet, at Bankdata anvender et medlemsgebyr, hvilket styrelsen konkret vurderer vil have en mindre konkurrencebegrænsende effekt end et tilsvarende vilkår om udtrædelsesgodtgørelse på yderligere 6 måneders omsætning med Bankdata. Styrelsen vurderer, at et medlemsgebyr²⁵⁵ på 6 måneders omsætning med Bankdata, som betales i forbindelse med indtræden i foreningen, er tilstrækkelig til at sikre Bankdata tilstrækkelig likviditet til at opveje den eventuelle yderligere risiko, Bankdata som non-profit forening løber ved at sælge ydelser til kostpris og dermed uden en fortjeneste, jf. herom i afsnit 4.4.2.3 nedenfor.

En rimelig andel til forbrugerne

488. Adgang til nye og forbedrede produkter er en vigtig kilde til forbrugervelfærd. Så længe den værdiforøgelse, sådanne forbedringer resulterer i, er større end en eventuel skadelig virkning på grund af den konkurrencebegrænsende aftale, er forbrugerne bedre stillet med aftalen end uden aftalen, og kravet om en rimelig andel til forbrugerne i artikel TEUF artikel 101, stk. 3, vil derfor ofte være opfyldt.²⁵⁶ I denne sag tilfalder effektivitetsfordelen forbundet med udvikling af nye eller forbedrede it-løsninger pengeinstitutterne direkte. Hertil kommer, at hvis pengeinstitutter f.eks. får udviklet en ny fælles it-løsning – eksempelvis en mobilbankløsning - i regi af Bankdata, vurderer styrelsen, at denne løsning nærliggende vil kunne komme slutbrugerne direkte til gavn. Bankdata udvikler således it-løsninger, som pengeinstitutterne skal bruge til at drive pengeinstitutvirksomhed, herunder både kundevendte og ikke-kundevendte it-løsninger.
489. It-løsningerne anvendes i pengeinstitutterne, og kommer derfor – under antagelse af i hvert fald en vis konkurrence på de efterfølgende markeder for afsætning af pengeinstitutternes ydelser – tillige slutkunderne til gode. Dette taler med vægt for, at de kvalitative effektivitetsgevinster, som udspringer af samarbejdet i Bankdata, vil kunne komme forbrugerne til gode.
490. På den baggrund vurderer styrelsen, at betingelsen om, at forbrugerne skal sikres en rimelig andel af de relevante effektivitetsgevinster, er opfyldt.

Ikke give mulighed for at udelukke konkurrencen for en væsentlig del af de pågældende varer eller tjenesteydelser

491. Det skal herefter vurderes, om vedtagelsen giver de implicerede virksomheder mulighed for at udelukke konkurrencen for en væsentlig del af de berørte varer. Hvis dette er tilfældet, er betingelserne i konkurrencelovens § 8, stk. 1 og TEUF artikel 101, stk. 3, *ikke* opfyldt.
492. Vedtagelsen mellem Bankdata og Bankdatas medlemmer om betaling af en udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning med Bankdata udgør umiddelbart en mærkbar konkurrencebegrænsning i strid med konkurrencelovens § 6, stk. 1 og TEUF artikel 101, stk. 1.
493. Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse begrænser umiddelbart konkurrencen for hele Bankdatas afsætning af ydelser og produkter. I 2020 var [30-40] pct. af det mulige relevante marked berørt af Bankdatas vilkår, og i 2018 og 2019 var [40-50] pct. berørt, jf. afsnit 4.3.5.4.4,

²⁵⁵ Bankdata benævner gebyret "medlemsgebyr". Gebyret skal betales i forbindelse med indtræden i foreningen, som tilfældet vil være med et indmeldelsesgebyr. Medlemsgebyret betales således kun én gang. For nye medlemmer betales medlemsgebyret i forbindelse med indtræden. For eksisterende medlemmer betales medlemsgebyret i forbindelse med at tilsagnet træder i kraft.

²⁵⁶ I samme retning Kommissionens retningslinjer om anvendelse af TEUF artikel 101, stk. 3, pkt. 103-104.

4.3.5.4.7 og 4.3.6 ovenfor. Det indikerer, at Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse giver mulighed for at udelukke konkurrencen for en væsentlig del af de berørte varer og tjenesteydelser.

494. Styrelsens konkurrencemæssige betænkelighed i sagen om Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse hænger navnlig sammen med udtrædelsesgodtgørelsens omfang. En betydeligt lavere udtrædelsesgodtgørelse ville binde medlemmerne mindre i relation til at skifte datacentral, herunder have mindre indflydelse på pengeinstitutters valg af fremtidig datacentral i forbindelse med fusion. Det tilsvarende ville gøre sig gældende, hvis Bankdata havde anvendt en alternativ model til udelukkende at gøre brug af en udtrædelsesgodtgørelse med en mindre konkurrencebegrænsende effekt.
495. Bankdata har som nævnt afgivet et tilsagn, der indebærer, at Bankdata forpligter sig til at erstatte den femårige udtrædelsesgodtgørelse med en udtrædelsesgodtgørelse på maksimalt 2,5 års omsætning med Bankdata og et medlemsgebyr på maksimalt 6 måneders omsætning med Bankdata.
496. Styrelsen vurderer, at tilsagnet fra Bankdata medfører, at Bankdatas vilkår, herunder udtrædelsesgodtgørelsen, ikke vil gøre det muligt for Bankdata at udelukke konkurrencen på et muligt marked for levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark. Styrelsen tillægger det betydning for denne vurdering, at Bankdatas tilsagn indebærer en betydeligt nedsat udtrædelsesgodtgørelse, som tilsvarende medfører en betydeligt mindre binding af Bankdatas medlemmer i relation til skifte af datacentral, og giver pengeinstitutter en væsentligt større frihedsgrad, hvad angår valget af fremtidig datacentral i forbindelse med fusioner.

4.4.2.2 Omkostningsbesparelser, herunder stordriftsfordele

497. Bankdata gør gældende, at reducerede it-omkostninger som følge af fælles udvikling og drift udgør *direkte* omkostningsbesparelser. Bankdata gør også gældende, at samarbejdet medfører *indirekte* omkostningsbesparelser i form af sparede ekstra omkostninger, som er forbundet med, at et pengeinstitut enten skifter til en anden datacentral, etablerer et nyt samarbejde eller hjemtager opgaven.²⁵⁷ Bankdata angiver, at for Bankdata skal [xxx] deltage i indkøbsfællesskabet for at drive Bankdata ud fra de præmisser, Bankdata drives ud fra i dag.²⁵⁸

Konkurrencebegrænsningen medfører effektivitetsgevinster

498. Effektivitetsgevinster i form af omkostningsbesparelser kan opstå på flere forskellige måder. Én kilde til sådanne omkostningsbesparelser er synergieffekter ved sammenlægning af eksisterende aktiver. Når parterne i en aftale lægger deres respektive aktiver sammen, kan de blive i stand til at opnå en omkostnings- eller produktionskonstellation, som de ikke kunne have opnået på anden vis. En kombination af to eksisterende teknologier, hvis stærke sider er komplementære, kan nedbringe produktionsomkostningerne eller føre til produktion af et bedre produkt.²⁵⁹ Omkostningsbesparelser kan også bero på stordriftsfordele (*»economies of scale«*), hvor omkostningerne pr. produceret enhed falder, jo mere der produceres.²⁶⁰
499. Styrelsens markedsundersøgelse viser, at kun de to største pengeinstitutter i Danmark udvikler og driver deres it-systemer selv. Datacentraler giver pengeinstitutterne mulighed for at:
- (i) deles om store, faste omkostninger, og

²⁵⁷ Bilag 4, side 209: Bankdata - Stordriftsfordele og effektivitetsgevinster, den 19. august 2022, side 6.

²⁵⁸ Bilag 4, side 221: Bankdata - Stordriftsfordele og effektivitetsgevinster, den 19. august 2022, side 8.

²⁵⁹ Kommissionens meddelelse om TEUF artikel 101, stk. 3, pkt. 65.

²⁶⁰ Kommissionens meddelelse om TEUF artikel 101, stk. 3, pkt. 66.

- (ii) gennemføre investeringer, som det enkelte pengeinstitut ikke selv ville kunne løfte, jf. afsnit 3.2 og 3.6.1.1 ovenfor.
500. En datacentral kan derfor sikre, at også mindre pengeinstitutter i Danmark har mulighed for at opretholde et konkurrencedygtigt niveau i forhold til brug af it-løsninger og servicering af kunderne, selvom pengeinstitutterne ikke selv kan udvikle løsningerne (dvs. in-house). Dette indikerer blandt andet, at samarbejdet i Bankdata kan medføre omkostningsbesparelser i form af eksempelvis lavere indkøbspriser grundet stordriftsfordele.
501. Resultaterne fra styrelsens markedsundersøgelse understøtter Bankdatas anbringende om, at samarbejdet i Bankdata medfører direkte omkostningsbesparelser for pengeinstitutterne. Disse omkostningsbesparelser omfatter blandt andet, at Bankdata kan købe it-ydelser, licenser og udstyr ind til lavere priser til gavn for medlemmerne.²⁶¹ Det første kriterium i konkurrencelovens § 8, stk. 1, og TEUF artikel 101, stk. 3, er dermed opfyldt for eksistensen af de "direkte omkostningsbesparelser", som Bankdata refererer til.²⁶² Bankdata har imidlertid ikke dokumenteret størrelsen af de pågældende effektivitetsgevinster.
502. Ud over disse direkte omkostningsbesparelser og kvalitative effektivitetsgevinster, som er omtalt i afsnit 4.4.2.1 ovenfor, vurderer styrelsen dog også, at Bankdata ikke har dokumenteret, at samarbejdet i Bankdata medfører "indirekte besparelser", som er omfattet af konkurrencelovens § 8, stk. 1 og TEUF artikel 101, stk. 3. Det forhold, at det kan være omkostningstungt at skifte datacentral, medfører efter styrelsens vurdering ikke, at Bankdatas medlemmer opnår en effektivitetsgevinst ved at forblive medlem af Bankdata. Fraværet af konkurrence er således ikke en effektivitetsgevinst i konkurrenceretlig forstand.²⁶³ Det første kriterium i konkurrencelovens § 8, stk. 1, og TEUF artikel 101, stk. 3, er dermed ikke opfyldt for de "indirekte besparelser", som Bankdata refererer til.²⁶⁴

Konkurrencebegrænsningen er nødvendig

503. Bankdata har oplyst, at den inkrementelle meromkostning for Bankdata ved at optage et nyt medlem i foreningen er meget lav, mens besparelsen for det indtrædende pengeinstitut og de øvrige medlemmer af Bankdata er ganske høj.²⁶⁵ Bankdata har videre oplyst, at minimum [xxx] skal deltage i indkøbsfællesskabet for at drive Bankdata ud fra de præmisser, Bankdata drives ud fra i dag.²⁶⁶ SDC har blandt andet udtalt, at størrelsen af kundebasen er vigtig, når omkostningerne skal fordeles. SDC har oplyst, at virksomheden har lavere enhedsomkostninger jo flere, der bruger SDC's systemer, og at SDC derfor også er interesseret i at få så mange til at bruge SDC's systemer som muligt.²⁶⁷
504. Styrelsen vurderer, at stordriftsfordelene i Bankdata primært angår, at flere medlemmer kan deles om at dække de relevante faste omkostninger i forhold til både drift og investeringer. Der er imidlertid ikke oplysninger i sagen, der kan understøtte, at disse stordriftsfordele knytter sig unikt til Bankdata. Stordriftsfordelene vil efter styrelsens vurdering realiseres på samme vis og i samme omfang hos en anden leverandør af totale it-ydelser til pengeinstitutter. I relation til driftsomkostninger bemærker styrelsen, at JN Data varetager levering af it-drift

²⁶¹ I samme retning Kommissionens retningslinjer for horisontale samarbejdsaftaler, pkt. 217 om effektivitetsgevinster i indkøbsfællesskaber.

²⁶² Bilag 4: Bankdata - Stordriftsfordele og effektivitetsgevinster, den 19. august 2022, side 6.

²⁶³ Kommissionens meddelelse om TEUF artikel 101, stk. 3, pkt. 54.

²⁶⁴ Bilag 4, side 209: Bankdata - Stordriftsfordele og effektivitetsgevinster, den 19. august 2022, side 6.

²⁶⁵ Bilag 4 side 210-211: Bankdata - Stordriftsfordele og effektivitetsgevinster, den 19. august 2022, side 8n-9ø.

²⁶⁶ Bilag 4, side 210-211: Bankdata - Stordriftsfordele og effektivitetsgevinster, den 19. august 2022, side 7-8.

²⁶⁷ Bilag 7, side 111: Artikler og kopi af materiale fra hjemmesider (Låst dansk marked får datacentral til at kigge mod nordiske naboer).

for både SDC, BEC og Bankdata, jf. afsnit 3.3.2 ovenfor. Dette indikerer, at en del af stordriftsfordelene angående it-drift er uberørte eller kun berøres i mindre omfang af skift af datacentral. Dette forhold understøtter igen, at stordriftsfordele realiseres i alle de tre eksisterende datacentraler.

505. Disse forhold peger på, at stordriftsfordelene på et muligt marked for levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark så at sige "følger med", når et pengeinstitut skifter datacentral. Samlet set sker der derfor ikke et tab af stordriftsfordele ved, at et pengeinstitut skifter fra Bankdata til en anden datacentral. Hvis et medlem af Bankdata udtræder, vil Bankdata, som alle andre virksomheder, kunne konkurrere om at tiltrække et nyt medlem, og herefter igen opnå de stordriftsfordele, som Bankdata havde før medlemmets udtræden.
506. Hertil kommer, at antallet af medlemmer, som kan være nødvendig for at Bankdata kan fungere som datacentral, dvs. at den kritiske masse er relativt lav ([xxx]). Stordriftsfordelene indtræder dermed i fuldt omfang uden udtrædelsesgodtgørelsen i Bankdata.
507. Samlet set medfører disse forhold, at Bankdata ikke har dokumenteret, at Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning er nødvendig for at sikre effektivitetsgevinster i form af omkostningsbesparelser i Bankdata.
508. Styrelsens markedsundersøgelse viser, at det mulige marked i denne sag generelt er karakteriseret ved få skift og høje skifteomkostninger, jf. afsnit 3.6.1.2. Det forhold indikerer, at Bankdatas behov for sikkerhed for at kunne fastholde sine medlemmer konkret på dette marked er lavere, end hvad der kunne være tilfældet på et marked med hyppige skift. Dette forhold understøtter, at en udtrædelsesgodtgørelse ikke er nødvendig for at sikre eventuelle stordriftsfordele knyttet til samarbejdet i Bankdata.
509. Disse forhold viser hver for sig og samlet set, at udtrædelsesgodtgørelsen ikke er nødvendig for at sikre de pågældende effektivitetsgevinster. Styrelsen vurderer i den forbindelse, at en binding, som rækker videre end en udtrædelsesgodtgørelse på op til 2,5 års omsætning, i hvert fald ikke er nødvendigt for at opnå effektivitetsgevinster i form af direkte omkostningsbesparelser, herunder i form af stordriftsfordele, jf. hertil afsnit 4.4.2.1 ovenfor. Styrelsen vurderer sammenfattende, at Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning ikke er nødvendig for at sikre direkte omkostningsbesparelser, som styrelsen vurderer, kan følge af samarbejdet i Bankdata. Betingelsen om nødvendighed i konkurrencelovens § 8, stk. 1 og TEUF artikel 101, stk. 3 er dermed ikke opfyldt.

En rimelig andel til forbrugerne

510. I det omfang, en udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning var nødvendig for at sikre omkostningsbesparelser, vil direkte omkostningsbesparelser efter styrelsens umiddelbare vurdering godt kunne komme forbrugerne til gode. Dette skyldes, at Bankdata opererer som non-profit forening og dermed umiddelbart må antages at videregive direkte omkostningsbesparelser til sine medlemmer, herunder i form af lavere priser.
511. På den baggrund vurderer styrelsen umiddelbart, at betingelsen om, at forbrugerne skal sikres en rimelig andel af de relevante effektivitetsgevinster, er opfyldt – for så vidt udtrædelsesgodtgørelsen ikke overstiger det nødvendige niveau, hvor Bankdata får dækning for op til [3-6] års fremtidige faste omkostninger eller udviklingsomkostninger isoleret set i op til [10-15] år.
512. Når Bankdata med det tilbudte tilsagn nedsætter sin udtrædelsesgodtgørelse til 2,5 års omsætning og indfører et medlemsgebyr på 0,5 års omsætning, vurderer styrelsen umiddelbart, at effektivitetsfordelene i rimeligt omfang tilfalder forbrugerne.

Ikke give mulighed for at udelukke konkurrencen

513. Styrelsen vurderer, at denne betingelse ikke er opfyldt for en udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning, jf. pkt. 493ff. ovenfor. Styrelsen vurderer dog videre, at tilsagnet fra Bankdata medfører, at Bankdatas vilkår, herunder udtrædelsesgodtgørelse ikke vil gøre det muligt for Bankdata at udelukke konkurrencen på et muligt marked for levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark, jf. pkt. 493 ff. ovenfor.

4.4.2.3 Bankdata er non-profit

514. Bankdata gør gældende, at Bankdata er en non-profit forening, og at der er et særligt beskyttelseshensyn at tage over for en non-profit forening. Bankdata gør i den forbindelse gældende, at Bankdata ikke har en egenkapital og at Bankdata har færre muligheder for rejse penge på kapitalmarkederne end en for-profit forening, hvis et medlem træder ud. Bankdata anfører, at Bankdata ikke troværdigt kan "love de resterende medlemmer, at medlemskabet forbliver ligeså attraktivt efter et medlems udtrædelse, med mindre det udtrædende medlem betaler en godtgørelse. En non-profit forening som Bankdata har derfor et særligt behov for at kunne regulere udtrædelsesbetingelserne for at opretholde samarbejdet og realisere skala- og synergieffekterne."²⁶⁸
515. Bankdata gør i den forbindelse gældende, at Bankdatas non-profit virksomhed medfører fordele for forbrugerne – her Bankdatas medlemmer – i form af lavere priser.²⁶⁹ Bankdata anfører hertil, at: "Formålet med forretningsmodellen er, at Bankdata skal levere de it-ydelser, som medlemmerne af Bankdata beslutter. Det er også aftalt mellem medlemmerne, at Bankdata ikke skal generere profit. Medlemmerne betaler derfor kun kostpris for ydelserne, hvilket betyder lavere priser for forbrugerne. Bankdata er derved at sammenligne med en intern it-afdeling i en virksomhed – bare mere effektiv, fordi Bankdata servicere flere virksomheder i stedet for kun én virksomhed."²⁷⁰
516. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen forstår Bankdatas anbringender således, at Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning er nødvendig for, at Bankdata kan gennemføre såkaldte "transformationsprojekter". Bankdata gør i denne forbindelse gældende, at transformationsprojekterne i forbindelse med et medlems udtræden er nødvendig for at omlægge setup'et i Bankdata og at omlægge samt tilrette programmerne til foreningens nye økonomiske kapacitet i tilfælde af et medlems udtræden. Disse transformationsprojekter kan en profitmaksimerende virksomhed ifølge Bankdata finansiere og dermed gennemføre løbende i kraft af, at profitmaksimerende virksomheder kan rejse penge på kapitalmarkederne via aktionærer eller anpartshavere. Bankdata har som en non-profit forening ikke samme mulighed for at rejse penge på kapitalmarkederne via aktionærer eller anpartshavere og har derfor ifølge Bankdata et særligt behov for at finansiere transformationsprojekter i forbindelse med medlemmers udtræden via en udtrædelsesgodtgørelse.²⁷¹
517. Styrelsen har i det følgende behandlet Bankdatas bemærkninger således, at styrelsen *både* tager stilling til, om transformationsprojekter i sig selv kan medføre effektivitetsgevinster i konkurrencelovens § 8, stk. 1 og TEUF artikel 101, stk. 3 forstand, og *også* tager stilling til om transformationsprojekter kan være nødvendige for at opnå effektivitetsgevinster, som måtte udspringe af Bankdatas non-profit foreningsdrift i øvrigt, jf. herom i det følgende.

²⁶⁸ Bilag 4, side 217: Bankdata - Stordriftsfordele og effektivitetsgevinster, den 19. august 2022, side 14.

²⁶⁹ Bilag 4 side 205: Bankdata - Stordriftsfordele og effektivitetsgevinster, den 19. august 2022, side 2.

²⁷⁰ Bilag 4 side 205: Bankdata - Stordriftsfordele og effektivitetsgevinster, den 19. august 2022, side 2.

²⁷¹ Bilag 4, 157: Bankdata – Overblik over omkostninger, den 16. maj 2022, side 2.

-
518. Bankdata gør endelig gældende, at Bankdata som forening risikerer at ende i en situation med såkaldt "udtrædelsespanik", hvis ikke Bankdata kan finansiere transformationsprojekter med en udtrædelsesgodtgørelse i forbindelse med medlemmers udtræden. Styrelsen forstår Bankdatas anbringende således, at udtrædelsespanik er en mulig effekt, hvis ikke Bankdata kan finansiere sine transformationsprojekter, men at fraværet af udtrædelsespanik ikke i sig selv udgør en effektivitetsgevinst.²⁷² Styrelsen har derfor behandlet Bankdatas anbringende om risiko for udtrædelsespanik i sammenhæng med spørgsmålet, om en udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning med Bankdata er nødvendig for at opnå effektivitetsfordele, der måtte udspringe af Bankdatas non-profit foreningsdrift.

Konkurrencebegrænsningen medfører effektivitetsgevinster

519. For at der kan være tale om effektivitetsfordele i konkurrencelovens § 8, stk. 1 og TEUF artikel 101, stk. 3 forstand, skal en virksomhed fremføre, hvad fordelene kommer af og sammenhængen mellem den konkurrencebegrænsende aftale mv. og effektivitetsfordelene.²⁷³
520. Bankdata har valgt at drive virksomhed som en non-profit forening. Styrelsen bemærker overordnet set, at det potentielt kan være forbundet med effektivitetsgevinster, at Bankdata fungerer non-profit, hvis denne model fører til eksempelvis omkostningsbesparelser til medlemmerne. Tilsvarende kan andre forretningsmodeller, herunder profitmaksimerende virksomheder ligeledes potentielt være forbundet med effektivitetsgevinster.
521. Det afgørende for, om der foreligger effektivitetsgevinster i konkurrencelovens § 8, stk. 1 og TEUF artikel 101, stk. 3 forstand er i denne sammenhæng, om den konkurrencebegrænsende vedtagelse (udtrædelsesgodtgørelsen) i Bankdata gør det muligt at udøve sine aktiviteter mere effektivt, end det sandsynligvis ville have været muligt uden udtrædelsesgodtgørelsen.²⁷⁴ Det skal i denne forbindelse dokumenteres, at den konkurrencebegrænsende vedtagelse om udtrædelsesgodtgørelse har bidraget til at forbedre produktionen eller fordelingen af varerne og tjenesterne eller fremmet den tekniske eller økonomiske udvikling.²⁷⁵
522. Styrelsen vurderer umiddelbart, at lavere priser til pengeinstitutterne ikke i sig selv kan anses for at udgøre en egentlig effektivitetsgevinst. Bankdata har således ikke i denne sammenhæng dokumenteret, hvordan den konkurrencebegrænsende vedtagelse har bidraget til at forbedre produktionen eller fordelingen af varerne og tjenesterne eller fremmet den tekniske eller økonomiske udvikling.
523. Bankdata har i denne sammenhæng anført, at Bankdata "at sammenligne med en intern it-afdeling i en virksomhed – bare mere effektiv, fordi Bankdata servicerer flere virksomheder i stedet for kun én virksomhed", jf. citatet ovenfor. Styrelsen bemærker i den forbindelse, at man almindeligvis ikke vil betegne en intern produktionsenhed som "non-profit", når virksomheden, her pengeinstituttet, optjener profit. Spørgsmålet er således ikke, om der oparbejdes en profit, men snarere hvor profitten optjenes. Det forhold, at pengeinstitutterne frem for Bankdata op-

²⁷² Bilag 4, side 217: Bankdata - Stordriftsfordele og effektivitetsgevinster, den 19. august 2022, side 14.

²⁷³ Kommissionens meddelelse om retningslinjer for anvendelsen af traktatens artikel 101, stk. 3, (2004/C 101/08), punkt 50.

²⁷⁴ Kommissionens meddelelse om retningslinjer for anvendelsen af traktatens artikel 101, stk. 3, (2004/C 101/08), punkt 74.

²⁷⁵ Kommissionens meddelelse om retningslinjer for anvendelsen af traktatens artikel 101, stk. 3, (2004/C 101/08), punkt 34.

arbejder profitten kan på kort sig være til fordel for pengeinstitutterne, men medfører samtidig den ulempe, at pengeinstitutterne skal kompensere Bankdata for manglende kapital bl.a. i forbindelse med udtrædelse, jf. i uddybende i det følgende.

524. Ét eksempel på en fordel ved at drive en virksomhed uden at generere et overskud kan være, at virksomheden kan tilbyde sine medlemmer lavere priser end virksomhedens profitmaksimerende konkurrenter, hvis foreningen realiserer omkostningsbesparelser. Dette skyldes, at virksomheden netop ikke skal genere et overskud og derfor kan videregive en besparelse direkte til foreningens medlemmer. De lavere priser kan give medlemsvirksomheden en fordel, når foreningen skal tiltrække og fastholde medlemmer i konkurrence med profitmaksimerende virksomheder, da oplysninger i sagen peger på, at lave priser er en konkurrenceparameter på et muligt marked for levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark.²⁷⁶
525. Ét eksempel på en ulempe ved at drive en virksomhed uden at generere et overskud kan omvendt være, at virksomheden ikke nødvendigvis har de samme muligheder som en profitmaksimerende virksomhed for at rejse penge på kapitalmarkederne og for at rejse penge på den løbende drift. Dette gør sig umiddelbart gældende for Bankdata. Det gør virksomheden mere sårbar for ændringer i medlemskredsen og sænker den hastighed, hvormed virksomheden kan gennemføre udviklingsprojekter og effektivisere driften.
526. Bankdata opkræver dog et kapitalindskud fra foreningens medlemmer.²⁷⁷ Et sådan indskud kan sammenlignes med, men er ikke identisk med, et overskud på den løbende drift, som en profitmaksimerende virksomhed kan optjene. En profitmaksimerende virksomhed vil typisk skulle tiltrække investeringer (kapital), og en forudsætning for at tiltrække investorer vil typisk være, at virksomheden drives effektivt med henblik på at opnå overskud. Dette kan konkret give den profitmaksimerende virksomhed et betydeligt incitament til at operere mere effektivt og sænke omkostningerne, hvilket igen efter en konkret vurdering kan medføre effektivitetsgevinster for den profitmaksimerende virksomhed.²⁷⁸
527. Styrelsen vurderer på denne baggrund, det forhold, at Bankdata opererer uden at generere overskud, ikke nødvendigvis i sig selv medfører lavere priser til virksomhedens kunder, da dette afhænger af virksomhedens omkostninger. En medlemsvirksomhed der drives uden at generere et overskud kan således også medføre højere priser for medlemsvirksomhedens kunder end tilfældet vil være for en profitmaksimerende virksomhed, hvis medlemsvirksomheden f.eks. ikke er omkostningseffektiv.
528. Bankdatas forretningsmodel medfører således samlet set, at Bankdata løbende sælger ydelserne til "kost-pris" til medlemmerne, men at Bankdata ikke oparbejder et overskud, en kapital som kan drive omstillingsprojekter. Det forhold udgør efter styrelsens umiddelbare vurdering ikke en effektivitetsfordel. Styrelsen er ikke nødvendigvis uenig med Bankdata i, at det i et vist omfang kan være hensigtsmæssigt at sikre sig mod den risiko, som en effektiv non-profit forening konkret løber ved at sælge ydelser til kostpris og dermed uden en fortjeneste. En forudsætning for at anvende en udtrædelsesgodtgørelse i denne sammenhæng er dog, at en udtrædelsesgodtgørelse er et proportionalt vilkår at anvende.
529. Bankdata gør gældende, at Bankdata skal kunne garantere sine medlemmer, at Bankdata til enhver tid er et lige så attraktivt fællesskab, som det var på det tidspunkt, hvor medlemmet trådte ind i Bankdata eller f.eks. besluttede at stemme for et udviklingsprojekt eller lignende.

²⁷⁶ Bilag 1A, side 4; Tabel 1.15, spm. 20, hvor 75 pct. af respondenterne (simpelt gennemsnit) har svaret, at lave totale priser for it-løsninger har enten meget stor eller stor betydning for pengeinstitutternes valg af leverandør af totale it-løsninger.

²⁷⁷ Bilag 4, side 10: § 7 i vedtægter for foreningen Bankdata, juni 2019.

²⁷⁸ Damodaran, A. (2014). Applied corporate finance. John Wiley & Sons.

Dette garanteres i dag ved, at tilbageværende medlemmer skal kompenseres fuldt ud for tilbageværende omkostninger, hvis et medlem vælger at træde ud af Bankdata.

530. På et marked med virksom konkurrence vil en virksomhed have et løbende fokus på at sikre, at virksomheden er effektiv i videst muligt omfang. I modsat fald løber virksomheden en risiko for at tabe kunder. En forudsætning om, at medlemmerne af Bankdata generelt skal holdes skadesløse for omkostninger, når et medlem træder ud af foreningen, vil i et vist omfang fjerne incitamentet for Bankdata til løbende at sikre, at Bankdata i videst muligt omfang er effektiv.
531. Bankdata har således ikke dokumenteret, at det er et beskyttelsesværdigt hensyn i relation til konkurrencelovens § 8, stk. 1 og TEUF artikel 101, stk. 3, at *"Bankdata [ikke] troværdigt [kan] love de resterende medlemmer, at medlemskabet forbliver ligeså attraktivt efter et medlems udtrædelse, med mindre det udtrædende medlem betaler en godtgørelse."*, jf. citatet ovenfor.
532. Ud over de forhold, som er behandlet i afsnit 4.4.2.1 og 4.4.2.2 ovenfor, har Bankdata ikke dokumenteret, at Bankdatas non-profit virksomhedsdrift medfører effektivitetsgevinster. Bankdata har ikke dokumenteret, at Bankdata driver sin virksomhed mere effektivt, end det sandsynligvis ville have været muligt uden Bankdatas vilkår om udtrædelsesgodtgørelse. Den første betingelse i konkurrencelovens § 8, stk. 1 og TEUF artikel 101, stk. 3 er dermed ikke opfyldt. Det er styrelsens vurdering, at de anførte lavere priser til forbrugerne derimod nærmere relaterer sig til den anden betingelse om, at en rimelig andel af direkte omkostningsbesparelser i Bankdata skal gives videre til forbrugerne, jf. afsnit 4.4.2.2 ovenfor.
533. Bankdata gør som nævnt ovenfor gældende, at Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning er nødvendig for, at Bankdata kan gennemføre såkaldte "transformationsprojekter". Bankdata gør i denne forbindelse gældende, at transformationsprojekterne i forbindelse med et medlems udtræden er nødvendig for at omlægge set-up'et i Bankdata og at omlægge samt tilrette programmerne til foreningens nye økonomiske kapacitet i tilfælde af et medlems udtræden. Disse transformationsprojekter kan en profitmaksimerende virksomhed ifølge Bankdata finansiere og dermed gennemføre løbende i kraft af, at profitmaksimerende virksomheder kan rejse penge på kapitalmarkederne. Bankdata har som en non-profit forening ikke samme mulighed for at rejse penge på kapitalmarkederne, og har derfor et særligt behov for at finansiere transformationsprojekter i forbindelse med medlemmers udtræden via en udtrædelsesgodtgørelse.²⁷⁹
534. I det følgende afsnit vil styrelsen derfor vurdere, om transformationsprojekter i sig selv kan udgøre en effektivitetsgevinst i konkurrencelovens § 8, stk. 1 og TEUF artikel 101, stk. 3 forstand.

Vurdering af, om behov for transformationsprojekter er en effektivitetsgevinst

535. Bankdata har sammenfattende oplyst, at Bankdata i tilfælde af et medlems udtræden gennemfører et transformationsprojekt, som skal effektivisere og spare omkostninger, således at medlemmerne helt eller delvist holdes skadefri. Transformationsprojektet indebærer, at Bankdata reducerer faste drifts og vedligeholdelsesomkostninger.²⁸⁰
536. Styrelsen bemærker, at et transformationsprojekt på den ene side kan medføre effektivitetsgevinster, i det omfang det kan dokumenteres, at transformationsprojektet eksempelvis med-

²⁷⁹ Bilag 4, side 157: Bankdata - Overblik over omkostninger, den 16. maj 2022, side 2.

²⁸⁰ Bilag 4, side 167: Bankdata - Blivende meromkostninger og rekonstruktionsomkostninger, den 20. september 2022, side 2.

fører omkostningsbesparelser eller kvalitetsforbedringer. Disse forhold taler for, at transformationsprojekter i forbindelse med et medlems udtræden kan medføre effektivitetsgevinster i konkurrencelovens § 8, stk. 1 og TEUF artikel 101, stk. 3 forstand.

537. Et vilkår eller en forventning i virksomheden om gennemførelse af generelle transformationsprojekter ved medlemmers udtræden kan dog omvendt også fjerne eller reducere virksomhedens incitament til at foretage de nødvendige transformationsprojekter løbende, således at virksomheden løbende er effektiv i konkurrencen. Dette kan efter styrelsens vurdering navnlig gøre sig gældende, hvis der består en forventning om skadesfriholdelse i forbindelse med et medlems udtræden. Hertil kommer, at transformationsprojekter ikke vil have en positiv effekt for det udtrædende medlem, som dog fortsat skal bidrage til betaling af projektet via udtrædelsesgodtgørelsen, uden nødvendigvis at have indflydelse på beslutningen om transformationsprojektet. Disse forhold taler med vægt imod, at transformationsprojekter i forbindelse med et medlems udtræden medfører effektivitetsgevinster i konkurrencelovens § 8, stk. 1 og TEUF artikel 101, stk. 3 forstand. Henset til disse forhold vurderer styrelsen, at Bankdata ikke har dokumenteret, at den første betingelse i konkurrencelovens § 8, stk. 1 og TEUF artikel 101, stk. 3 er opfyldt for så vidt angår transformationsprojekter.
538. Sammenfattende har Bankdata ikke dokumenteret, at transformationsprojekter i Bankdata medfører effektivitetsgevinster, ud over hvad der er omfattet af de kvalitative effektivitetsgevinster og direkte omkostningsbesparelser, som styrelsen allerede har behandlet i afsnit 4.4.2.1 og 4.4.2.2 ovenfor. Den første betingelse i konkurrencelovens § 8, stk. 1 og TEUF artikel 101, stk. 3 er dermed ikke opfyldt.
539. Styrelsen vil i det følgende afsnit vurdere, om en udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning er nødvendig for at opnå eventuelle effektivitetsgevinster, som måtte udspringe af Bankdatas non-profit foreningsvirksomhed, herunder mulige effektivitetsgevinster i form af transformationsprojekter.

Konkurrencebegrænsningen er nødvendig

540. Styrelsen er ikke nødvendigvis uenig med Bankdata i, det i et vist omfang kan være hensigtsmæssigt at sikre sig mod den risiko, som en effektiv non-profit forening konkret løber ved at sælge ydelser til kostpris og dermed uden en fortjeneste. En forudsætning for at anvende en udtrædelsesgodtgørelse i denne sammenhæng er dog, at en udtrædelsesgodtgørelse er et proportionalt vilkår at anvende.
541. Styrelsen vurderer, at hensynet til Bankdatas mulighed for at organisere virksomheden non-profit medfører, at Bankdata får mulighed for at få dækket en del af den risiko, Bankdata som non-profit forening konkret løber ved at sælge ydelser til kostpris og dermed uden en fortjeneste. Dette kan eksempelvis ske ved, at Bankdata i forbindelse med et medlems indtræden i foreningen opkræver et gebyr, som sikrer Bankdata likviditet.
542. Styrelsen vurderer dog også, at Bankdata har haft flere mulige alternativer til at anvende et vilkår om udtrædelsesgodtgørelse for at få dækket nævnte risiko. Bankdata kunne eksempelvis regulere medlemmers indtræden, sådan at nye medlemmer skulle betale et gebyr ved indtræden i foreningen. Styrelsen vurderer, at et indmeldelsesgebyr, herunder et kombineret indmeldelses og udtrædelsesgebyr kan give Bankdata en kapitalsikring. Styrelsen vurderer også, at et indmeldelsesgebyr vil være et mindre konkurrencebegrænsende alternativ til en udtrædelsesgodtgørelse.
543. Det forhold, at Bankdata har haft mulige alternativer til at gøre brug af udelukkende en udtrædelsesgodtgørelse peger på, at en udtrædelsesgodtgørelse ikke er nødvendig for at sikre kapital, herunder til omstilling af virksomheden i tilfælde af et medlems udtræden. Styrelsen har vurderet, at samarbejdet i Bankdata kan medføre kvalitative effektivitetsgevinster i form af

udvikling af nye eller forbedrede it-løsninger samt drift af sådanne løsninger, og at udtrædelsesgodtgørelsen i Bankdata i et vist omfang kan være relevant for at sikre disse kvalitative effektivitetsgevinster, jf. afsnit 4.4.2.1 ovenfor. Styrelsen har i denne forbindelse vurderet, at en udtrædelsesgodtgørelse på op til 2,5 års omsætning er tilstrækkelig til at sikre incitamentet til at investere i Bankdata. Bankdata har ikke dokumenteret, at en udtrædelsesgodtgørelse ud over dette niveau er nødvendig for at understøtte et eventuelt særligt beskyttelsesbehov for non-profit foreninger. Betingelsen om nødvendighed i konkurrencelovens § 8, stk. 1 og TEUF artikel 101, stk. 3 er dermed ikke opfyldt.

544. Bankdata har som nævnt afgivet et tilsagn, der indebærer, at Bankdata forpligter sig til at erstatte den femårige udtrædelsesgodtgørelse med en udtrædelsesgodtgørelse på maksimalt 2,5 års omsætning og et medlemsgebyr på maksimalt 6 måneders omsætning.
545. Styrelsen vurderer, at et medlemsgebyr på 6 måneders omsætning er tilstrækkelig til at sikre Bankdata en likviditet, som kan opveje den risiko, Bankdata som non-profit forening løber ved at sælge ydelser til kostpris og dermed uden en fortjeneste. Styrelsen vurderer samtidig, at et medlemsgebyr på 6 måneders omsætning er mindre konkurrencebegrænsende end en udtrædelsesgodtgørelse på 6 måneders omsætning. Det skyldes, at medlemsgebyret betales ved indtræden og i øvrigt er genstand for forhandling mellem pengeinstituttet og datacentralen i forbindelse med indtræden. Her har datacentralen et incitament til i videre omfang at konkurrenceudsætte medlemsgebyret end udtrædelsesgodtgørelsen, jf. pkt. 467 ff. ovenfor. Ved at kombinere en udtrædelsesgodtgørelse på 2,5 års omsætning med et medlemsgebyr på 6 måneders omsætning opnår Bankdata både en sikring af incitamentet til at investere i it-løsninger via Bankdata, og en likviditet, der kan opveje den risiko, Bankdata som non-profit forening løber ved at sælge ydelser til kostpris og dermed uden en fortjeneste. Set i forhold til en situation, hvor Bankdata eksempelvis anvendte en udtrædelsesgodtgørelse på 3 års omsætning, lemper anvendelsen af et medlemsgebyr på 6 måneders omsætning den økonomiske byrde ved udtræden for pengeinstitutterne.
546. I det følgende vil styrelsen vurdere, om en udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning er nødvendig for at opnå mulige effektivitetsgevinster i form af transformationsprojekter.

Om transformationsprojekter

547. Bankdata har som et led i drøftelser med styrelsen foretaget en beregning af hvordan udtrædelsesgodtgørelsen i Bankdata bidrager til transformation af Bankdatas virksomhed i tid og investeringsmidler. Bankdata har i denne beregning også taget højde for, hvordan en hypotetisk nedsat udtrædelsesgodtgørelse vil bidrage.²⁸¹
548. Bankdata har oplyst, at en hypotetisk udtrædelsesgodtgørelse på 3 års omsætning ifølge Bankdata giver mulighed for at reducere omkostninger og delvist medføre investeringsmidler nok til at foretage en vis transformation af foreningen som følge af et medlems udtræden. Denne transformation indebærer, at Bankdata får dækning for tabte stordriftsfordele som eksempelvis tabte mængderabatter på kort sigt. Hvis udtrædelsesgodtgørelsen hypotetisk nedsættes til 4 år, følger det oplysningerne fra Bankdata, at Bankdata både tidsmæssigt og i forhold til investeringsmidler vil kunne gennemføre den ønskede transformation af foreningen.²⁸²
549. Styrelsen udleder heraf, at Bankdata også med en lavere udtrædelsesgodtgørelse - eksempelvis på 3 års omsætning - får mulighed for at reducere omkostninger og delvist få investeringsmidler nok til at gennemføre den ønskede transformation. Dette taler med vægt for, at en udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning ikke er nødvendig for at sikre gennemførelsen af et

²⁸¹ Bilag 4, side 135: Bankdata - Blivende meromkostninger og rekonstruktionsomkostninger - [xxx] som eksempler, den 22. september 2022.

²⁸² Bilag 4, side 161: Bankdata - Overblik over omkostninger, den 16. maj 2022, side 6.

transformationsprojekt. Betingelsen om nødvendighed i konkurrencelovens § 8, stk. 1 og TEUF artikel 101, stk. 3 er dermed ikke opfyldt.

550. Bankdata har sammenfattende ikke dokumenteret, at en udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning er nødvendig for at sikre effektivitetsgevinster, herunder i forhold til et særligt beskyttelsesbehov for non-profit foreninger, eller i form af transformationsprojekter, ud over hvad der er omfattet af de kvalitative effektivitetsgevinster og direkte omkostningsbesparelser, som styrelsen har behandlet i afsnit 4.4.2.1 og 4.4.2.2 ovenfor. Styrelsen vurderer på denne baggrund, at betingelsen om nødvendighed i konkurrencelovens § 8, stk. 1 og TEUF artikel 101, stk. 3 ikke er opfyldt.
551. Styrelsen forstår Bankdata således, at udtrædelsespanik er en mulig effekt, hvis ikke Bankdata kan finansiere sine transformationsprojekter, men at fraværet af udtrædelsespanik ikke i sig selv udgør en effektivitetsgevinst. Styrelsen behandler i det følgende afsnit Bankdatas anbringende om risiko for udtrædelsespanik i sammenhæng med spørgsmålet, om en udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning er nødvendig for at opnå mulige effektivitetsgevinster i form af transformationsprojekter og øvrige fordele af Bankdatas non-profit foreningsdrift.

Risiko for udtrædelsespanik

552. Styrelsen er ikke nødvendigvis uenig med Bankdata i, at en udtrædelsesgodtgørelse i et vist omfang vil kunne modvirke en udtrædelsespanik, hvis det kan dokumenteres, at en "udtrædelsespanik" er et realistisk scenarium. Under forudsætning af effektivitetsgevinster i et samarbejde kan det således være et legitimt hensyn, at en virksomhed via sine vilkår forsøger at sikre, at grundlaget for virksomheden ikke bliver udhulet som følge af, at et medlems udtræden igangsætter en form for "udtrædelsespanik".
553. Styrelsen er dog ikke bekendt med tidligere eksempler på, at der inden for datacentraler på et muligt marked for levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark, har været tilfælde af en sådan "udtrædelsespanik"; hverken hos Bankdata eller hos øvrige datacentraler. Dette er til trods for, at andre datacentraler end Bankdata tidligere har anvendt udtrædelsesvilkår, med betaling af væsentligt færre års omsætning i udtrædelsesgodtgørelse eller færre års opsigelsesvarsel end de udtrædelsesvilkår, som Bankdata anvender på nuværende tidspunkt. Bankdata er ikke fremkommet med eksempler på tidligere tilfælde af "udtrædelsespanik" på et muligt marked for levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark.
554. Hertil kommer, at markedsforholdene på det mulige relevante marked ikke understøtter en hypotese om "udtrædelsespanik", da skifte af datacentral sker sjældent, og da datacentralerne leverer en ydelse til pengeinstitutterne, som er nødvendig for pengeinstitutterne, og som pengeinstitutterne i vidt omfang ikke selv kan levere, jf. afsnit 3.2 og 3.5.1.1.1 ovenfor. Set i dette lys er det efter styrelsens vurdering ikke dokumenteret, at der er en risiko for udtrædelsespanik i den forstand, at ét medlems udtræden vil medføre en kædereaktion af flere medlemmers udtræden.
555. Styrelsen er ikke uenig med Bankdata i, at Bankdata kan have behov for at sikre pengeinstitutters incitament til at investere i it-løsninger via Bankdata. Styrelsen har ovenfor vurderet, at en udtrædelsesgodtgørelse på højst 2 til 3 års omsætning er tilstrækkelig til at sikre pengeinstitutternes incitament til at investere i udvikling af it-løsninger i Bankdata. Styrelsen vurderer derfor, at udtrædelsesgodtgørelsen i Bankdata på 5 års omsætning rækker videre, end hvad der er nødvendigt for at sikre Bankdata mod et reduceret incitament til investering som følge af en opfattet risiko for udtrædelsespanik. Styrelsen vurderer på denne baggrund, at betingelsen om nødvendighed i konkurrencelovens § 8, stk. 1 og TEUF artikel 101, stk. 3 ikke er opfyldt i denne sammenhæng.

En rimelig andel til forbrugerne

-
556. I det omfang, at en udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning var nødvendig for dokumenterede effektivitetsgevinster i form af omkostningsbesparelser som følge af non-profit virksomhed, vil sådanne gevinster efter styrelsens umiddelbare vurdering godt kunne komme forbrugerne til gode. Dette skyldes netop, at Bankdata opererer som non-profit forening og dermed umiddelbart må antages at videregive omkostningsbesparelser til sine medlemmer i form af lavere priser.
557. Den anden betingelse i konkurrencelovens § 8, stk. 1 og TEUF artikel 101, stk. 3 er dermed umiddelbart opfyldt for så vidt angår de effektivitetsgevinster, som måtte medføre lavere priser for Bankdatas medlemmer. Bankdata har dog ikke sandsynliggjort, at forbrugerne får en rimelig andel af fordelene ved samarbejdet i Bankdata, herunder det eventuelle særlige beskyttelsesbehov for non-profit foreninger, ud over de forhold, som allerede er behandlet i afsnit 4.4.2.1 og afsnit 4.4.2.2 ovenfor.
558. For så vidt angår transformationsprojekter bemærker styrelsen, at et udtrædende medlem ikke kan forventes at have gavn af det transformationsprojekt, som gennemføres i Bankdata efter eller i forbindelse med medlemmets udtræden. Det udtrædende medlem betaler således for et transformationsprojekt, som ikke kommer medlemmet til gavn. Dette forhold taler imod, at forbrugerne får en rimelig andel af fordelene ved et transformationsprojekt i TEUF artikel 101, stk. 3 og konkurrencelovens § 8, stk. 1 forstand. Givet, at det udtrædende medlem betaler for projektet, er der umiddelbart nærmere en sandsynlighed for, at forbrugerne delvist kommer til at afholde omkostningerne for gennemførelsen af transformationsprojektet uden at få en andel af fordelene ved samme projekt. Omvendt vil de tilbageværende medlemmer få gavn af transformationsprojekter, herunder de kvalitative eller omkostningsmæssige besparelser, som sådanne transformationsprojekter kan medføre. Dette sidstnævnte forhold taler isoleret set umiddelbart for, at forbrugerne får en rimelig andel af fordelene ved transformationsprojektet i TEUF artikel 101, stk. 3 og konkurrencelovens § 8, stk. 1 forstand.
559. Bankdata har sammenfattende ikke sandsynliggjort, at forbrugerne vil få en rimelig andel af fordele forbundet med transformationsprojekter i Bankdata. Styrelsen vurderer derfor, at den anden betingelse i konkurrencelovens § 8, stk. 1 og TEUF artikel 101, stk. 3 ikke er opfyldt.

Ikke give mulighed for at udelukke konkurrencen

560. Styrelsen vurderer, at denne betingelse ikke er opfyldt for en udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning, jf. pkt. 493ff. ovenfor.
561. Bankdata har som nævnt afgivet et tilsagn, der indebærer, at Bankdata forpligter sig til at erstatte den femårige udtrædelsesgodtgørelse med en udtrædelsesgodtgørelse på 2,5 års omsætning og et medlemsgebyr på maksimalt 6 måneders omsætning. Styrelsen vurderer, at tilsagnet fra Bankdata medfører, at Bankdatas vilkår, herunder udtrædelsesgodtgørelse ikke vil gøre det muligt for Bankdata at udelukke konkurrencen på et mulige relevante marked, jf. pkt. 493 ff. ovenfor.
562. Styrelsen lægger vægt på, at Bankdatas tilsagn indebærer en betydeligt nedsat udtrædelsesgodtgørelse, som tilsvarende medfører en betydeligt mindre binding af Bankdatas medlemmer i relation til skifte af datacentral, og giver pengeinstitutter en væsentligt større frihedsgrad hvad angår valget af fremtidig datacentral i forbindelse med fusioner. Hertil kommer, at Bankdata indfører et medlemsgebyr, som styrelsen vurderer, indebærer en mindre konkurrencebegrænsning end tilfældet er for en tilsvarende udtrædelsesgodtgørelse.

4.4.3 Konklusion om fritagelse

563. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen konkluderer, at Bankdatas vilkår om udtrædelsesgodtgørelse hverken er eller har været gruppefritaget i medfør af gruppefritagelsen for visse katego-
-

rier af specialiseringsaftaler, gruppefritagelsen for visse kategorier af forsknings- og udviklingsaftaler eller gruppefritagelsen for kategorier af vertikale aftaler og samordnet praksis, jf. afsnit 4.4.1.

564. Det påhviler Bankdata at dokumentere, at betingelserne efter konkurrencelovens § 8, stk. 1, og TEUF artikel 101, stk. 3, er opfyldt. Styrelsen vurderer, at der er effektivitetsgevinster forbundet med samarbejdet i Bankdata, at effektivitetsfordelene kan tilfalde forbrugerne og en udtrædelsesgodtgørelse af en vis størrelse kan være nødvendig for at sikre effektivitetsgevinsterne. Styrelsen vurderer dog, at Bankdata ikke har løftet bevisbyrden for, at en udtrædelsesgodtgørelse på 5 år samt opsigelsesperiode er nødvendig for at opnå disse effektivitetsgevinster.
565. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen konkluderer derfor, at Bankdatas vilkår om 5 års udtrædelsesgodtgørelse ikke kan fritages efter konkurrencelovens § 8, stk. 1, og TEUF artikel 101, stk. 3.
566. Bankdata har imidlertid tilbudt et tilsagn, som omfatter, at udtrædelsesgodtgørelsen nedsættes til 2,5 års omsætning med Bankdata, opsigelsesperioden ophæves og at Bankdata kan opkræve et medlemsgebyr på 0,5 års omsætning med Bankdata.
567. Styrelsen vurderer ud fra de konkrete retlige og økonomiske forhold i sagen, at en udtrædelsesgodtgørelse på op til 2,5 års omsætning vil kunne sikre effektivitetsgevinsterne i Bankdata. Det tilbudte tilsagn ligger dermed inden for, hvad der er nødvendigt for at sikre effektivitetsgevinsterne i forbundet med de fælles investeringer via Bankdata.
568. Hvis de faktiske forudsætninger for styrelsens afgørelse ændrer sig, kan dette medføre, at en udtrædelsesgodtgørelse på op til 2,5 års omsætning ikke er nødvendig for at sikre effektivitetsgevinster i Bankdata i konkurrencelovens § 8, stk. 1, og TEUF artikel 101, stk. 3-forstand. Det vil blandt andet være tilfældet, hvis Bankdatas udviklingsomkostninger måtte falde væsentligt i forhold til medlemmernes omsætning med Bankdata.
569. Styrelsen vurderer endelig, at Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning giver Bankdata mulighed for at udelukke konkurrencen for en væsentlig del af de berørte produkter og tjenesteydelser. Omvendt giver det tilbudte tilsagn på 2,5 års omsætning mulighed for at reducere indlåsningen på markedet i en sådan grad, at dette vilkår ikke giver Bankdata mulighed for at udelukke konkurrencen for en væsentlig del af de pågældende produkter og tjenesteydelser.
570. Styrelsen vurderer sammenfattende, at Bankdata ikke har løftet bevisbyrden for, at betingelserne i konkurrencelovens § 8, stk. 1 og TEUF artikel 101, stk. 3, er opfyldt for et vilkår om, at udtrædende medlemmer af Bankdata skal betale en udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning med datacentralen.
571. Bankdata har imidlertid tilbudt et tilsagn, som omfatter, at udtrædelsesgodtgørelsen nedsættes til 2,5 års omsætning med Bankdata, opsigelsesperioden ophæves og at Bankdata kan opkræve et medlemsgebyr på 0,5 års omsætning med Bankdata, jf. herom i afsnittet umiddelbart nedenfor. Styrelsen vurderer ud fra de konkrete retlige og økonomiske forhold i sagen, at en udtrædelsesgodtgørelse på op til 2,5 års omsætning vil kunne sikre effektivitetsgevinsterne i Bankdata. Det tilbudte tilsagn ligger dermed inden for, hvad der er nødvendigt for at sikre effektivitetsgevinsterne i forbundet med de fælles investeringer via Bankdata.

4.5 Tilsagn

572. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens har i denne sag haft konkurrencemæssige betænkninger ved, at Bankdatas vilkår om udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning med Bank-
-

data afskærmer aktuelle konkurrenter på det mulige relevante marked. Styrelsens betænkelse har i denne forbindelse været, at Bankdatas vilkår om udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning med Bankdata svækker interbrand-konkurrencen mellem Bankdata og Bankdatas aktuelle og potentielle konkurrenter på centrale konkurrenceparametre såsom pris, kvalitet og innovation.

573. Efter drøftelser med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har Bankdata den 28. februar 2023 tilbudt at afgive tilsagn med henblik på at imødekomme styrelsens konkurrencemæssige betæneligheder. Tilsagnet fremgår af afsnit 2.1 ovenfor.
574. Tilsagnet indebærer, at Bankdata forpligter sig til at erstatte den nuværende femårige udtrædelsesgodtgørelse med Bankdata med følgende maksimale vilkår: en udtrædelsesgodtgørelse på maksimalt 2,5 års omsætning med Bankdata. Bankdata kan herudover opkræve et medlemsgebyr på maksimalt 6 måneders omsætning med Bankdata fra eksisterende og nye medlemmer, der indbetales i forbindelse med indmeldelse i foreningen, og som ikke tilbagebetales ved udmeldelse. Medlemsgebyret betales kun én gang. For nye medlemmer betales medlemsgebyret i forbindelse med indtræden. For eksisterende medlemmer betales medlemsgebyret i forbindelse med at tilsagnet træder i kraft.
575. Tilsagnet indebærer yderligere, at Bankdata kan erstatte det nuværende femårige udtrædelsesgodtgørelse med følgende maksimale vilkår: (i) et medlem af Bankdata kan opsiges sit medlemskab af Bankdata uden varsel; (ii) Indtil udkonvertering er afsluttet, er et udtrædende medlem af Bankdata forpligtet til at betale sædvanligt fuldt bidrag til Bankdata for de ydelser, som Bankdata udbyder og som medlemmet aftager. Det udtrædende medlem betaler dog ikke for en konkret ydelse, som medlemmet ikke aftager i opsigelsesperioden, hvis denne ydelse kan udskilles fra andre ydelser, som det udtrædende medlem aftager; (iii) Et udtrædende medlem er ikke forpligtet af Bankdatas vedtægtsbestemmelse om eksklusivitet fra tidspunktet, hvor opsigelsen er meddelt til Bankdata.
576. Styrelsen forstår udkonvertering som den proces, der bliver igangsat, når et medlem skal skifte fra Bankdata. Udkonverteringsprocessen indebærer indledningsvist en planlægning af medlemmets udtrædelse af Bankdata, og processen bliver afsluttet på udkonverteringsdatoen. Det vil sige, udkonverteringen bliver gennemført den dag, hvor medlemmet bliver flyttet fra Bankdata. Bankdatas vilkår om, at et medlem af Bankdata kan opsiges sit medlemskab uden varsel, indebærer således, at opsigelsen kan ske, uden at datoen for udkonvertering fra Bankdata (udkonverteringsdatoen) er fastlagt, og således at opsigelsen først bliver effektiv på udkonverteringsdatoen.
577. Styrelsen har sendt Bankdatas tilsagn i høring hos relevante markedsaktører for at undersøge, om Bankdatas tilsagnsforslag ifølge markedsaktørerne kan imødekomme styrelsens betæneligheder, jf. konkurrencelovens § 16 a, stk. 1, 1. pkt.
578. Den version af tilsagnet der blev sendt i høring adskiller sig fra den version, som er optrykt i denne afgørelse, idet markedstesten gav anledning til ændringer og præciseringer.
579. Bankdata har foretaget sproglige tilpasninger og navnlig præciseret, hvilke ydelser udtrædende medlemmer af Bankdata skal betale sædvanligt fuldt bidrag for i udkonverteringsperioden, samt hvornår medlemsgebyret i Bankdata forfalder til betaling.

4.5.1 Markedstest

580. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har sendt Bankdatas tilsagnsforslag i høring hos:
- » Alle Bankdatas medlemmer,
-

- » 6 af SDC's medlemmer²⁸³,
- » 6 af BEC's medlemmer²⁸⁴,
- » SDC og BEC som udbydere af totale it-løsninger til pengeinstitutter.

Bankdatas medlemmer

581. En række af Bankdatas medlemmer²⁸⁵ har sammenfattende angivet, at udtrædelsesgodtgørelsen på 5 års omsætning var nødvendig for sikre investeringslysten i Bankdata, men at medlemmerne støtter op om det foreslåede tilsagn for at imødekomme styrelsen konkurrencemæssige betænkeligheder.²⁸⁶ Jyske Bank har i modsat retning anført, at:

"Helt konkret ønsker vi med dags varsel at kunne opsige vort medlemskab af Bankdata med 2 års omsætning som betaling. Omsætning skal i beregningsgrundlaget forstås som fællesomsætning. [...] det bør efter vores opfattelse fremgå direkte af det endelige tilsagn, at udtrædelsesomkostninger alene kan beregnes af fællesomsætning. [...] [xxx],"²⁸⁷

582. Styrelsen bemærker for det første, at Jyske Banks svar understøtter styrelsens vurdering, hvorefter det ikke er nødvendigt for Bankdata at operere med en udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning.
583. Jyske Banks svar peger herudover på, at udtrædelsesgodtgørelsen i Bankdata efter det enkeltstørste medlem af Bankdatas opfattelse bør være på 2 år og dermed kan være på mindre en 2,5 års omsætning, hvilket er det niveau, som Bankdata har tilbudt i tilsagnet. Styrelsen har efter en konservativ vurdering fundet, at en udtrædelsesgodtgørelse på op til 2,5 års omsætning vil kunne sikre effektivitetsgevinster i Bankdata. Styrelsen vurderer, at tilsagnet fra Bankdata ligger inden for det niveau, som på nuværende tidspunkt er nødvendigt for at sikre effektivitetsgevinsterne.
584. Styrelsen bemærker til Jyske Banks kommentar om beregningsgrundlaget, at Bankdata har oplyst over for styrelsen, at udtrædelsesgodtgørelsen skal sikre, at medlemmerne i Bankdata betaler for de it-ydelser, som de bestiller og igangsætter udvikling af.²⁸⁸ Det følger af vedtægterne i Bankdata, at medlemmer, som ønsker at få udviklet systemer individuelt, betaler særskilt herfor.²⁸⁹ Styrelsen lægger derfor til grund, at Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse i tilsagnet beregnes på baggrund af fællesomsætningen, da udtrædelsesgodtgørelsen skal sikre de fortsatte fællesinvesteringer i Bankdata, og da individuelle projekter bliver afregnet separat med de konkrete medlemmer.
585. Jyske Bank angiver videre vedrørende medlemsgebyret:

"Mht. et medlems -eller indmeldelsesgebyr på op til 6 måneders omsætning er det på baggrund af ovenstående Jyske Banks holdning, at der ikke er behov for dette i det hele

²⁸³ Styrelsen har sendt tilsagnet i høring hos: Sparekassen Danmark, Lån & Spar Bank, Sparekassen Djursland, Frøs Sparekasse og Fanø Sparekasse.

²⁸⁴ Styrelsen har sendt tilsagnet i høring hos: Nykredit Bank, Spar Nord Bank, Merkur Andelskasse, Lollands Bank. Fa-ster Andelskasse og Andelskassen Fælleskassen.

²⁸⁵ Styrelsen har modtaget svar fra: Sønderhå-Høsted Sparekasse, Jyske Bank, Sydbank, Ringkjøbing Landbobank, Djurslands Bank, Nordfyns Bank, Kreditbanken, Skjern Bank og Sparekassen Sjælland-Fyn.

²⁸⁶ Bilag 8, side 3ff: Høringssvar fra Bankdatas medlemmer.

²⁸⁷ Bilag 8, side 13: Høringssvar fra Jyske Bank, side 2.

²⁸⁸ Bilag 4, side 230: Bemærkninger til klagepunktsmeddelelse – Bankdata, den 30. maj 2022, side 2.

²⁸⁹ Bilag 4, side 11: Bankdatas vedtægter, § 9.

*taget. [...] Vi bemærker, at der lægges op til at gebyret ikke tilbagebetales ved udmeldelse, hvilket vil være en stramning i forhold til det allerede bestående kapitalindskud i Bankdata, som tilbagebetales/modregnes i udtrædelsesgodtgørelsen. Hvis et sådant medlemsgebyr på f.eks. 6 måneders omsætning indføres for eksisterende medlemmer uden tilbagebetaling/modregning ved udtrædelse, vil det reelt have samme effekt som 6 måneders yderligere udtrædelsesgodtgørelse. Dertil kommer, at man kan blive mødt med en tilsvarende betaling ved indmeldelse på en anden datacentral, så omkostningen samlet bliver 3 ½ årsomsætning.*²⁹⁰

586. Styrelsen bemærker hertil, at et medlemsgebyr vil være en ekstra betaling, som et nuværende medlem og et potentielt nyt medlem ville skulle betale ved indtræden i Bankdata.
587. Styrelsen vurderer dog, at et medlemsgebyr, som skal betales ved indtræden, er mindre indlåsende end hvis et udtrædende medlem i stedet skulle betale yderligere et halvt år i udtrædelsesgodtgørelse, jf. pkt. 467ff. ovenfor. Bankdata kan efter tilsagnet helt undlade at opkræve et medlemsgebyr. Medlemsgebyrets størrelse op til det maksimale beløb på 6 måneders omsætning vil være op til en forhandling mellem Bankdata og det potentielt nye medlem. Styrelsen lægger til grund for sin vurdering af tilsagnet fra Bankdata, at tilsagnet indebærer, at medlemsgebyret reelt betales til Bankdata og er tilgængeligt for Bankdata, således, at beløbet efter betaling ikke længere er tilgængeligt for pengeinstituttet.
588. Bankdata har oplyst over for styrelsen, at medlemsgebyret eksempelvis kan indbetales som kapitalindskud. Styrelsen lægger derfor til grund for sin vurdering af tilsagnet, at eksisterende medlemmers eventuelt indbetalte kapitalindskud i Bankdata enten bliver konverteret til et medlemsgebyr eller bliver modregnet i udtrædelsesgodtgørelsen i forbindelse med medlemmets eventuelle udtræden.
589. Jyske Bank angiver endelig, at Bankdatas vedtægter, udover udtrædelsesgodtgørelsen, også indeholder en eksklusivitetsbestemmelse, [xxx].²⁹¹
590. Styrelsen bemærker hertil, at denne konkrete sag vedrører Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse set i lyset af vilkåret om eksklusivitet. Bankdatas vilkår om eksklusivitet har indgået som et understøttende element i styrelsens umiddelbare vurdering af Bankdatas vilkår om udtrædelsesgodtgørelse. Styrelsen tager i denne sag ikke stilling til, om den konkrete bestemmelse om eksklusivitet, eller f.eks. de øvrige bestemmelser i Bankdatas vedtægter, er i strid med konkurrencereglerne.
591. Høringssvaret fra Jyske Bank har sammenfattende ikke givet anledning til indholdsmæssige ændringer i tilsagnet.

SDC og SDC's medlemmer

592. Styrelsen har modtaget høringssvar fra SDC og medlemmer af SDC.²⁹² SDC's medlemmer henviser til høringssvaret fra SDC.

²⁹⁰ Bilag 8, side 13f: Jyske Bank høringssvar, side 2-3.

²⁹¹ Bilag 8, side 14: Jyske Banks høringssvar, side 3.

²⁹² Styrelsen har modtaget høringssvar fra: Sparekassen Danmark, Lån & Spar Bank og Sparekassen Djursland.

593. SDC har i sit hørings svar sammenlagt udtrædelsesgodtgørelsen på 2,5 år og medlemsgebyret på 0,5 år og taget udgangspunkt i en udtrædelsesgodtgørelse på 3 år. SDC har med det udgangspunkt angivet:

*"SDC kan overordnet tiltræde, at en fast udtrædelsesgodtgørelse i størrelsesordenen 3 års omsætning kan anses som rimelig ved et medlems udtræden, når der henses til totaløkonomien i datacentralernes forretningsmodel. Det er SDCs vurdering, at dette niveau er rimeligt og realistisk i forhold til på den ene side at sikre økonomien i datacentralernes forretningsmodel og på den anden side at sikre pengeinstitutterne valg mellem flere udbydere."*²⁹³

594. Styrelsen vurderer sammenfattende, at SDC og SDC's medlemmers hørings svar viser, at en nedsættelse af udtrædelsesgodtgørelsen til 2,5 år kombineret med et medlemsgebyr på maksimalt 0,5 år medfører, at udtrædelsesgodtgørelsen på den ene side og generelt betragtet sikrer økonomien i datacentralernes forretningsmodel, samt på den anden side sikrer pengeinstitutterne valget mellem flere udbydere og dermed i væsentlig grad begrænser den indlåsende virkning af en udtrædelsesgodtgørelse.
595. Hørings svaret fra SDC og SDC's medlemmer har ikke givet anledning til indholdsmæssige ændringer i tilsagnet.

BEC og BEC's medlemmer

596. Styrelsen har modtaget hørings svar fra BEC og BEC's medlemmer.²⁹⁴

597. BEC anfører blandt andet, at:

*"[xxx]."*²⁹⁵

598. Styrelsen bemærker, at BEC's svar understøtter styrelsens vurdering, hvorefter det ikke er nødvendigt for Bankdata at operere med en udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning, men at en udtrædelsesgodtgørelse på op til 2,5 års omsætning i hvert fald er tilstrækkelig til at sikre effektivitetsgevinster i Bankdata.

599. BEC anfører videre:

*"[xxx]."*²⁹⁶

600. Styrelsen bemærker, at Bankdata har oplyst over for styrelsen, at [xxx].²⁹⁷ [xxx].²⁹⁸

601. Styrelsen bemærker i den forbindelse, at styrelsen har medregnet samtlige udviklingsomkostninger i Bankdata i forhold til udtrædelsesgodtgørelsen i sin vurdering af mulige effektivitetsgevinster (nødvendighed) og i sin vurdering af tilsagnet fra Bankdata. [xxx].

²⁹³ Bilag 8, side 66: SDC's hørings svar af 13. januar 2023 side 2.

²⁹⁴ Styrelsen har modtaget svar fra: Nykredit Bank, Spar Nord Bank, Lollands Bank og Merkur Andelskasse.

²⁹⁵ Bilag 8, side 47: Hørings svar fra BEC, side 3.

²⁹⁶ Bilag 8, side 47: BEC's hørings svar, side 3.

²⁹⁷ Bilag 4, side 61: Retningslinjer til hovedaftale i Bankdata, side 3: "[xxx]."; samt Bilag 4, side 54: Besvarelse af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens spørgsmål af 10. september 2021, dateret den 4. oktober 2021; svar på spørgsmål 14.

²⁹⁸ Bilag 4, side 54: Besvarelse af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens spørgsmål af 10. september 2021, dateret den 4. oktober 2021; svar på spørgsmål 14.

-
602. Høringssvaret fra BEC og BEC's medlemmer har ikke givet anledning til indholdsmæssige ændringer i tilsagnet.

Styrelsens vurdering

603. Resultatet af markedstesten ændrer ikke styrelsens vurdering af, at tilsagnet fra Bankdata imødekommer styrelsens konkurrencemæssige betænkeligheder.

4.5.2 Vurdering

604. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har foretaget en konkret vurdering af det tilbudte tilsagn fra Bankdata. Styrelsen finder efter en helhedsvurdering, at Bankdatas tilsagn imødekommer styrelsens konkurrencemæssige betænkeligheder. Styrelsen har ved vurderingen lagt vægt på, at:
- » Tilsagnet medfører, at Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse i betydeligt mindre grad binder medlemmerne til Bankdata, end tilfældet efter styrelsens umiddelbare vurdering var med en udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning med Bankdata. Hvad angår skift som led i gennemførelsen af en fusion medfører tilsagnet efter styrelsens vurdering, at Bankdatas medlemmer får en væsentligt større frihedsgrad i forhold til at vælge fremtidig datacentral i forbindelse med fusion, end tilfældet umiddelbart var med en udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning med Bankdata:
 - » Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse på 2,5 års omsætning med Bankdata vil have en betydelig mindre størrelse målt absolut og procentuelt i forhold til medlemmernes basisindtægter, årets resultat og samlede økonomiske skifteomkostninger. Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse vil således være af betydeligt mindre omfang og have betydeligt mindre indflydelse på medlemmernes økonomi, end tilfældet efter styrelsens umiddelbare vurdering var for Bankdatas udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning med Bankdata, jf. afsnit 4.3.5.4 ovenfor.
 - » Tilsagnet indebærer, at Bankdata anvender et medlemsgebyr på 0,5 års omsætning med Bankdata, hvilket styrelsen konkret vurderer vil have en mindre konkurrencebegrænsende effekt end et vilkår om udtrædelsesgodtgørelse på yderligere 0,5 års omsætning med Bankdata. Bankdata og Bankdatas konkurrenter vil efter styrelsens vurdering have et øget incitament til at konkurrere om at tilbyde de mindst byrdefulde indtrædelsesvilkår, da der består et vist incitament til at tiltrække kunder for bl.a. at opnå stordriftsfordele på et muligt marked for levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark.
 - » Tilsagnet må forventes at give Bankdata og Bankdatas aktuelle konkurrenter et øget incitament til at konkurrere om at tiltrække medlemmer. Dette skyldes, at det bliver mindre omkostningstungt for medlemmer af Bankdata at skifte datacentral. Tilsagnet vil samtidig mindske barriererne for at pengeinstitutter kan fusionere på tværs af datacentraler. Tilsagnet vil umiddelbart sænke etableringsbarriererne for potentielle konkurrenter på det mulige relevante marked for levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark.
 - » Tilsagnet må samtidig forventes at give Bankdatas aktuelle konkurrenter et mindre incitament til at anvende udtrædelsesvilkår ud over et niveau, som måtte være nødvendige for at sikre eventuelle effektivitetsgevinster i de aktuelle konkurrenters virksomheder. Dette skyldes, at tilsagnet fra Bankdata medfører en begrænsning i barrierer for ekspansion.
 - » Med en tilsagnsløsning opnås et resultat, der har mindst samme effekt på konkurrencen, som hvis der blev truffet en påbudsafgørelse.
-

-
- » En udtrædelsesgodtgørelse på 2,5 års omsætning med Bankdata vil være proportional i forhold til at sikre effektivitetsgevinster i Bankdata, herunder navnlig for at sikre pengeinstitutters incitament til at foretage udvikling af fælles it-løsninger. Med tilsagnet får Bankdata dækket mere end [3-6] års fremtidige faste omkostninger eller udviklingsomkostninger isoleret set i op til [10-15] år, hvilket styrelsen efter en konservativ vurdering har fundet er nødvendigt for Bankdatas virksomhed. Bankdata får med dette niveau dækning for flere omkostninger, end hvad styrelsen har vurderet er nødvendigt jf. afsnit 4.4.2.1.
 - » Tilsagnsløsningen er ressourcebesparende. Ved en tilsagnsløsning skal der således ikke tages endelig stilling til afgrænsningen af det relevante marked eller til, om Bankdata har overtrådt konkurrencelovens regler. Hertil kommer, at en tilsagnsløsning ofte vil tjene til konkurrencesagens endelige afgørelse.

4.6 Samlet konklusion

605. På baggrund af ovenstående vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at:

- » Resultaterne af styrelsens markedsundersøgelse peger på, at der umiddelbart kan afgrænses et marked for levering af totale it-løsninger til pengeinstitutter i pengeinstitutter, og at dette marked kan afgrænses nationalt til Danmark;
 - » Bankdatas vilkår om udtrædelsesgodtgørelse kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater mærkbart i perioden 2018-2021;
 - » Bankdata er en virksomhed i konkurrenceretlig forstand;
 - » Bestemmelsen om betaling af en udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning med Bankdata i tilfælde af udtræden fra Bankdata udgør en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder.
 - » Vedtagelsen mellem Bankdata og medlemmerne om betaling af en udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning med Bankdata kan have til følge at begrænse konkurrencen på markedet for totale it-løsninger til pengeinstitutter i Danmark i perioden 2018-2021;
 - » Vedtagelsen kan udgøre en mærkbar konkurrencebegrænsning i strid med konkurrencelovens § 6, stk. 1, og TEUF artikel 101, stk. 1 i perioden 2018-2021;
 - » Styrelsen har hverken taget endelig stilling til afgrænsningen af det relevante marked eller til, om Bankdata har overtrådt konkurrencelovens § 6, stk. 1 og TEUF art. 101, stk. 1 i perioden 2018-2021. Det skyldes, at styrelsens konkurrencemæssige betænkeligheder imødekommes ved tilsagn, afgivet af Bankdata den 28. februar 2023;
 - » Bankdatas vilkår om udtrædelsesgodtgørelse hverken er eller har været omfattet af gruppefritagelsen for visse kategorier af specialiseringsaftaler, gruppefritagelsen for kategorier af vertikale aftaler og samordnet praksis, eller gruppefritagelsen for visse kategorier af forsknings- og udviklingsaftaler i perioden 2018-2021;
 - » Bankdata har ikke løftet bevisbyrden for, at betingelserne i konkurrencelovens § 8, stk. 1 og TEUF artikel 101, stk. 3, er opfyldt for et vilkår om, at udtrædende medlemmer af Bankdata skal betale en udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning med Bankdata.
 - » Bankdatas tilsagn imødekommer styrelsens betænkeligheder om Bankdatas vilkår om udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning med Bankdata.
 - » Sagen om Bankdatas vilkår om udtrædelsesgodtgørelse er efter en helhedsvurdering egnet til at blive afsluttet med tilsagn.
-

-
606. Under hensyntagen til ovenstående tilsagn fra Bankdata finder Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ikke grundlag for at gribe ind over for Bankdatas vilkår om udtrædelsesgodtgørelse på 5 års omsætning med Bankdata i medfør af konkurrencelovens § 6, stk. 1 og TEUF art. 101, stk. 1.
-

5. BILAG

Bilag 1: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til aftagere

Bilag 1A: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til aftagere inklusive fritekstbesvarelser

Bilag 2: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til udbydere

Bilag 3: Styrelsens markedsundersøgelse, spørgeskema til mulige aktuelle eller potentielle konkurrenter

Bilag 4: Svar på spørgsmål fra Bankdata, svar på meddelelse om betænkeligheder fra Bankdata, referater af møder med Bankdata og øvrige oplysninger om Bankdata

Bilag 5: Referater af møder med øvrige aktører

Bilag 6: Øvrig korrespondance med aktører, samt vedtægter for BEC og SDC

Bilag 7: Artikler og kopi af materiale fra hjemmesider

Bilag 8: Resultater fra markedstest af Bankdatas tilsagnsforlag

Bilag 9: Brev fra Jyske Bank vedr. udtrædelsesomkostninger på datacentralerne

Bilag 10: Referat af møde mellem SDC og KFST den 23. januar 2023

Bilag 11: Referat af møde med BEC om markedstest af tilsagn

Bilag 12: Høringssvar fra Bankdata af 14. marts 2023

Bilag 13: Mailkorrespondance med Bankdata vedrørende tilsagn efter høringssvar
