

**Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätös yrityskaupan hyväksymisestä asiassa Nordea  
Bank Oyj ja OP Osuuskunta / Siirto Brand Oy (yhteisyritys)**

## Sisällys

1	Asia ja sen vireilletulo .....	4
2	Ratkaisu.....	4
3	Osapuolet ja niiden harjoittama liiketoiminta.....	4
4	Kilpailulain yrityskauppasäännösten soveltuminen järjestelyyn.....	5
5	Viraston selvitystoimenpiteet.....	5
6	Relevantit markkinat .....	6
6.1	Relevantit tuotemarkkinat .....	6
6.1.1	Johdanto .....	6
6.1.2	Maksujärjestelmät.....	8
6.1.2.1	Ilmoittajien näkemys relevanteista markkinoista .....	8
6.1.2.2	KKV:n arvio relevanteista markkinoista.....	9
6.1.3	Maksupalvelut.....	12
6.1.3.1	Ilmoittajien näkemys relevanteista markkinoista .....	12
6.1.3.2	KKV:n arvio relevanteista markkinoista.....	13
6.1.4	Laskunvälitykseen liittyvät palvelut.....	15
6.1.4.1	Ilmoittajien näkemys relevanteista markkinoista .....	15
6.1.4.2	KKV:n arvio relevanteista markkinoista.....	15
6.1.5	Vähittäis- ja yrityspankkipalvelut sekä maksukorttien myöntäminen.....	16
6.1.5.1	Ilmoittajien näkemys relevanteista markkinoista .....	16
6.1.5.2	KKV:n arvio relevanteista markkinoista.....	18
6.2	Relevantit maantieteelliset markkinat.....	18
6.3	Yhteenvedo relevanteista markkinoista.....	19
7	Yrityskaupan kilpailuvaikutukset.....	19
7.1	Johdanto .....	19
7.2	Ilmoittajien näkemys yrityskaupan kilpailuvaikutuksista .....	21
7.3	Tilipohjaisiin maksujärjestelmiin perustuva poissuljenta maksupalveluissa .....	23
7.3.1	Yrityskaupan kilpailuvaikutusten oikea vertailukohta (kontrafaktuaali) .....	23
7.3.2	Keskittymän kyky ja kannustin estää Pikiksen toteutuminen .....	25
7.3.3	Keskittymän kyky ja kannustin estää maksupalveluntarjoajien pääsy tilipohjaiseen maksamiseen.....	26
7.3.4	Tehokkaaseen kilpailuun todennäköisesti kohdistuvat kokonaisvaikutukset .....	27
7.4	Maksukorttien myöntämiseen perustuva poissuljenta maksupalveluissa .....	31

7.5	Kilpailu laskujen välitykseen liittyvissä palveluissa .....	33
7.6	Pankkien välinen kilpailu .....	34
8	Yhteenveto kilpailuvaikutusten arvioinnista .....	35
9	Sovelletut säännökset .....	36
10	Muutoksenhaku .....	36
11	Lisätiedot .....	36

## 1 Asia ja sen vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirastolle ("virasto" tai "KKV") ilmoitettiin 26.9.2024 järjestely, jossa Nordea Bank Oyj ("Nordea") ja OP Osuuskunta ("OP", Nordea ja OP yhdessä "ilmoittajat") perustavat yhteisyrityksen Siirto Brand Oy:n ("yhteisyritys") puitteissa.

KKV siirsi 29.10.2024 tekemällään päätöksellä asian kilpailulain 26 §:n mukaiseen jatkokäsittelyyn, jonka määräaika päättyi 11.2.2025.

## 2 Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto hyväksyy yrityskaupan, jossa Nordea Bank Oyj ja OP Osuuskunta perustavat yhteisyrityksen Siirto Brand Oy:n puitteissa.

## 3 Osapuolet ja niiden harjoittama liiketoiminta

- Nordea** on pääosin Pohjoismaissa toimiva finanssialan yritys. Nordea tarjoaa rahoitusratkaisuja ja pankkipalveluita henkilöasiakkaille, pienille ja keskisuurille yrityksille sekä suurille pohjoismaisille ja kansainvälisille yrityksille ja yhteisöille. Lisäksi se tarjoaa private banking-, henki- ja eläkevakuutus- sekä varallisuudenhoitopalveluita.
- OP<sup>1</sup>** on pääasiassa Suomessa toimivan osuustoiminnallisen finanssiryhmän keskusyhteisö. OP Ryhmä tarjoaa vähittäispankkiliiketoiminnassa pankkipalveluita henkilöasiakkaille ja pienille ja keskisuurille yritysasiakkaille osuuspankeissa ja keskusyhteisökonsernissa. Yrityspankipalveluissa OP Ryhmä tarjoaa pankkipalveluita ja omaisuudenhoitoa yritys- ja instituutioasiakkaille. Lisäksi OP Ryhmään kuuluvat vahinkovakuutusyhtiö Pohjola Vakuutus Oy ja henkivakuutusyhtiö OP-Henkivakuutus Oyj tarjoavat vakuutuksia.
- Yhteisyritys** Siirto Brand on OP:n ja Nordean tasaosuuksin omistama osakeyhtiö, joka omistaa, hallinnoi ja lisensoi Siirto-tavaramerkkiä. Yrityskaupassa laajennetaan Siirto Brandin toimintaa. Yhteisyritys tarjoaa jatkossa maksamiseen liittyviä palveluita Suomessa kauppiaille ja muille yritysasiakkaille sekä suoraan että jakelijoiden kautta.
- Yhteisyrityksen palveluita hyödyntäen kuluttajat voivat maksaa ostoksia myymälöissä ja verkkokaupoissa, siirtää rahaa toisille kuluttajille sekä vastaanottaa laskuja. Yhteisyritys ei kuitenkaan itse tuota kuluttajasovellusta tai muutoin toimi kuluttajarajapinnassa. Yhteisyrityksen toimintaan osallistuvat pankit tarjoavat kuluttaja-asiakkalleen Siirtoa maksutapana omissa digitaalisissa kanavissaan, kuten mobiilipankeissaan ja -lompakoissaan.

<sup>1</sup> OP Osuuskunta on OP Ryhmän keskusyhteisö ja OP Osuuskunta -konsernin emoyritys. OP Ryhmään kuuluvat lisäksi sen tytäryritykset sekä itsenäiset paikalliset osuuspankit.

5. Kauppiaille ja muille yritysasiakkaille yhteisyrityksen palvelut mahdollistavat Siirto-maksutavan mukaisten maksujen vastaanottamisen, maksupyyntöjen lähettämisen, laskujen lähettämisen kuluttaja-asiakkaidensa käyttämiin kanaviin, sekä asiakkaidensa tilitietojen tarkistamisen palautuksia varten pelkätään asiakkaan puhelinnumeron perusteella.<sup>2</sup> Yhteisyrityksen itse tuottamat palvelut eivät kata maksujen prosessointia, vaan ainoastaan maksamisen tai laskuttamisen vaatimien tietojen reitittämisen toimijalle (osallistujalle). Siirto-maksujen prosessoinnista vastaavat jatkossa yhteisyrityksen toimintaan osallistuvat pankit.

## 4 Kilpailulain yrityskauppasäännösten soveltuminen järjestelyyn

6. KKV:lle toimitetun yrityskauppailmoituksen mukaan Nordea ja OP ovat sopineet täystoiminnallisen yhteisyrityksen perustamisesta osapuolten tasaosuuksin omistaman Siirto Brand Oy:n puitteissa. Nordea ja OP käyttävät yhteisyrityksessä yhteistä määräysvaltaa. Yhteisyritys tulee huolehtimaan pysyvästi kaikista itsenäiselle yritykselle kuuluvista tehtävistä. Järjestelyssä on kyse kilpailulain 21 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisesta yhteisyrityksen perustamisesta.
7. Nordean maailmanlaajuinen liikevaihto vuonna 2022 oli noin [REDACTED] miljardia euroa, ja siitä noin [REDACTED] miljardia euroa kertyi Suomesta. OP Ryhmän maailmanlaajuinen liikevaihto vuonna 2022 oli noin [REDACTED] miljardia euroa, ja siitä noin [REDACTED] miljardia euroa kertyi Suomesta. Siirto Brandilla ei ollut liikevaihtoa vuonna 2022. Järjestely kuuluu EY:n yrityskeskittymien valvonnasta annetun asetuksen (139/2004) soveltamisalaan, mutta Euroopan komissio on 8.5.2024 antamallaan päätöksellä siirtänyt asian käsittelyn kokonaisuudessaan Suomeen. Tapausten siirryttyä komissiolta KKV:n tutkittavaksi asiaan sovelletaan kansallista yrityskauppavalvontaa koskevaa lainsäädäntöä.

## 5 Viraston selvitystoimenpiteet

8. KKV on tavannut laajasti finanssialan markkinatoimijoita ja viranomaisia selvittääkseen yhteisyrityksessä luotavan tilipohjaisen maksupalvelun ja -järjestelmän vaikutusta kilpailuun mobiilimaksamiseen liittyvillä markkinoilla Suomessa.<sup>3</sup> Tapaamisissa on selvitetty erityisesti vähittäispankkipalveluiden ja maksamisen eri markkinoiden välisiä yhteyksiä, tili- ja korttipohjaisten maksupalveluiden ja maksujärjestelmien korvaavuutta sekä vaihtoehtoisia tapoja tilipohjaisten maksujen toteuttamiseen. KKV on osana selvityksiään kuullut myös muita osapuolten merkittävimpiä asiakkaita, kilpailijoita ja tavarantoimittajia lausuntopyynnöin.

<sup>2</sup> Yhteisyritys ei kuitenkaan toimi laskutusoperaattorina sen tarjotessa laskupalveluita, vaan myös laskutusoperaattorit voivat hankkia yhteisyrityksen laskujen välitykseen liittyviä palveluita hyödynnettäviksi omissa laskupalveluissaan.

<sup>3</sup> Asian selvittämiseksi KKV on tavannut Suomen Pankkia, Danske Bankia, Netsiä, S-Pankkia, SOK:ta, Finanssivalvontaa, Kivraa, PostNord Strålforsia sekä Vipps MobilePaytä.

9. KKV on pyytänyt selvityspyynnöin yrityskaupan osapuolilta ja niiden kilpailijoilta tietoja koskien erityisesti tili- ja korttipohjaisten maksupalveluiden kustannusten ja käyttökokemuksen eroja sekä suunnitelmia tilipohjaisten mobiilimaksupalveluiden tarjoamiseen.
10. Asian selvittämiseksi virasto on käynyt myös laajasti läpi osapuolten sisäisiä asiakirjoja ja yrityskaupan valmisteluaineistoa. Yrityskauppojen arvioinnin yhteydessä pyydettyä tavanomaisen asiakirja-aineiston lisäksi KKV on käynyt läpi myös pankkien ja maksupalveluntarjoajien tilipohjaisesta maksamisesta käydyistä neuvotteluista kertyneitä asiakirjoja, OP Ryhmän Pivo-mobiilimaksupalvelun alasarjoja koskevia asiakirjoja sekä pankkien ja Suomen Pankin välistä kirjeenvaihtoa Pikis-projektista<sup>4</sup>.

## 6 Relevantit markkinat

### 6.1 Relevantit tuotemarkkinat

#### 6.1.1 Johdanto

11. Relevanttien markkinoiden määrittely on väline, jonka avulla pyritään tunnistamaan systemaattisesti ne kilpailijat, jotka tuottavat yrityskaupan seurauksena syntyvälle keskittymälle sellaista kilpailun painetta, joka rajoittaa sen markkinavoiman käyttöä. Keskeistä on tunnistaa keskittymän asiakkaiden todelliset vaihtoehtoiset toimituslähteet.<sup>5</sup>
12. Relevantteihin tuotemarkkinoihin kuuluvat pääsääntöisesti kaikki ne hyödykkeet, joita asiakkaat ja kuluttajat pitävät keskenään hyvin vaihdettavissa tai korvattavissa olevina niiden ominaisuuksien, hinnan ja käyttötarkoituksen vuoksi. Relevantit markkinat määritellään yhdistämällä hyödykemarkkinat ja maantieteelliset markkinat.<sup>6</sup>

#### *Ilmoittajien ja yhteisyrityksen väliset yhteydet*

13. Yrityskaupassa Suomen kaksi suurinta vähittäispankkia laajentavat yhteisen tilipohjaisen maksamisen palveluaan. Osapuolten pyrkimyksenä on saada yhteisyrityksen toimintaan mukaan laajasti suomalaisia pankeja ja niiden kuluttaja-asiakkaita. Yhteisyritys myy ja markkinoi maksupalveluitaan kauppiaille ja yritysasiakkaille, mutta kuluttaja-asiakkaat käyttävät yhteisyrityksen maksupalvelua oman pankkinsa kuluttajakanavissa. Maksupalvelut toteutetaan Siirron sääntökirjan ja osallistumissopimuksen mukaisesti yhteisyrityksen

<sup>4</sup> Pikis-projekti oli Suomen Pankin 2023–2024 koordinoima pikamaksamisen edistämisen projekti, jonka tavoitteena oli tuottaa konsepti suomalaiselle pikamaksuratkaisulle, joka mahdollistaisi tilipohjaiset mobiilipikamaksut. Pikis-projektissa tuotettiin pikamaksuratkaisun edellyttämä sääntökirjan ja sen hallintaan ja ylläpitoon soveltuva hallintomalli. Katso tarkemmin jakso 7.1.3.

<sup>5</sup> KKV:n ohje 5 yrityskauppojen arvioinnista (2022) s. 7–8.

<sup>6</sup> KKV:n ohje 5 yrityskauppojen arvioinnista (2022) s. 9–11.

toimintaan liittyneiden pankkien välisellä tilipohjaisella maksujärjestelmällä<sup>7</sup>, jossa Siirto toimii maksusanomien välittäjänä ja pankit maksujen prosessoijina.

14. Mobiilimaksupalveluntarjoajat tarvitsevat maksujen toteuttamiseen yhden tai useamman maksutavan.<sup>8</sup> Tähän mennessä mobiilimaksupalveluiden hyödyntämät maksutavat ovat olleet Suomessa pääasiassa korttipohjaisia. Verkkokaupamaksamisessa maksupalveluiden maksutapoja on muun muassa niin sanotun PSD2-sääntelyn<sup>9</sup> mahdollistamien pankkien tilimaksurajapintojen myötä toteutettu myös tilipohjaisesti. KKV:n selvitysten perusteella Suomeen ei ole kuitenkaan ennen yrityskauppaa muodostunut eri pankkien asiakkaille avointa tilipohjaista maksujärjestelmää. Keskeisenä kysymyksenä maksujärjestelmien markkinoiden määrittelyssä on, kuuluvatko tilipohjaiset maksujärjestelmät samalle markkinalle korttipohjaisten maksujärjestelmien kanssa, sekä tarjoavatko PSD2-sääntelyn mahdollistamat pankkien avoimet maksurajapinnat tehokkaan vaihtoehtoisen tavan maksupalveluntarjoajille toteuttaa tilipohjaista maksamista.
15. Ilmoittajilla ja yhteisyrityksellä on horisontaalisesti päällekkäistä toimintaa maksupalveluiden markkinoilla. Yhteisyritys tulee tarjoamaan maksupalveluita kolmeen eri käyttötilanteeseen: 1) verkkokaupamaksamiseen, 2) kivi-jalkamaksamiseen sekä 3) kuluttajien väliseen kaverimaksamiseen.<sup>10</sup> Lisäksi yhteisyritys tarjoaa laskujen välittämiseen liittyviä palveluita. Nordea ja OP Ryhmä tarjoavat myös itsenäisesti maksupalveluita kauppiaille ja kuluttajille verkkokaupamaksamiseen<sup>11</sup>, e-laskutukseen sekä kuluttajien välisiin maksuihin (tilisiirrot).
16. Ilmoittajien ja yhteisyrityksen suunnitellun toiminnan välille muodostuu useita molempiin suuntiin vaikuttavia vertikaalisia yhteyksiä. Nordea ja OP Ryhmä tarjoavat laaja-alaisesti vähittäispankkipalveluita. Tilipohjaisen maksamisen edellytys on, että maksun tekevän kuluttajan tilipankki mahdollistaa pääsyn kuluttajan tilille. Vähittäispankkipalveluihin kuuluvat käyttötilit kuluttajille ovat siten vertikaalisessa yhteydessä tilipohjaisten maksupalveluiden tarjoamiseen. Tilit ovat tuotantopanos maksujen toteuttamiseen käytettävään

<sup>7</sup> Siirron maksujärjestelmää käsitellään yksityiskohtaisemmin jaksossa 6.1.2. Päätöksessä käytetty maksujärjestelmän käsite ei välttämättä ole kaikilta osin määritelmältään yhteneväinen finanssialan sääntelyyn sisältyvän termistön kanssa.

<sup>8</sup> Mobiilimaksamisella tarkoitetaan tavallisesti mobiililaitteella, kuten älypuhelimella tai -kellolla, tapahtuvaa maksamista. Mobiilimaksamista varten kuluttajalla tulee olla mobiililaitteeseen ladattu sovellus, jolla voidaan hallita kortti- ja/tai tilifietoja sekä käynnistää maksuja esimerkiksi myymälöissä ja verkossa sekä siirtää rahaa muille kuluttajille.

<sup>9</sup> PSD2-sääntelyllä viitataan maksupalveluita sääntelevään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin (EU) 2015/2366 maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 2002/65/EY, 2009/1001/EY ja 2013/36/EU ja asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta sekä direktiivin 2007/64/EY kumoamisesta, julkaistiin 23.12.2015 (jäljempänä PSD2 tai maksupalveludirektiivi) ja sääntelyyn, jolla direktiivi on saatettu kansallisesti voimaan.

<sup>10</sup> Nordean ja OP Ryhmän nykyiset Siirtoa hyödyntävät kauppiaspalvelut ja -sopimukset on tarkoitus siirtää yhteisyritykseen.

<sup>11</sup> Nordea ja OP Ryhmä tarjoavat kauppiaille verkkokaupamaksamiseen tilipohjaisia maksutapoja sekä itsenäisesti että maksutapavalkoimia tarjoavien yritysten välityksellä. Ilmoittajien päätuotteet verkkomaksamisessa ovat olleet niin kutsuttuja pankkinappeja. Lisäksi molemmat ovat tarjonneet verkkomaksamisen palveluita Siirto-brändillä. OP Ryhmä on lisäksi tarjonnut verkkomaksamiseen sittemmin lakkauttamaansa Pivoa, PSD2-pankinappia ja erilaisia kuluttajaluottopalveluita.

maksujärjestelmään. Siirto tarjoaa keskitetysti maksutapaansa kauppiaille kivijalka- ja verkkokauppamaksamisessa, mutta myös tuotantopanosena pankeille kaverimaksamiseen, jota ne puolestaan tarjoavat osana vähittäispankkipalveluitaan.

17. Myös maksukorttien myöntäminen on vertikaalisessa yhteydessä korttipohjaisten maksupalveluiden tarjoamiseen. Yhteisyrityksen toimintaan osallistuvat pankit myöntävät kuluttaja-asiakkailleen maksukortteja, joita voidaan käyttää maksutapana mobiilimaksamisessa. Ilmoittajien mukaan pankkien on lähtökohtaisesti tehtävä kahdenväliset sopimukset mobiililompakoita tarjoavien maksupalveluntarjoajien kanssa, joiden sovelluksissa pankin myöntämiä maksukortteja käytetään maksamiseen NFC-teknologiaa<sup>12</sup> hyödyntäen.<sup>13</sup>
18. Yhteisyritys tulee tarjoamaan kauppiaille ja yritysasiakkaille Finvoicen<sup>14</sup> ulkopuolisten laskujen reititystä pankkien kuluttajasovelluksiin sekä e-laskuosoitteiden hakupalvelua<sup>15</sup>. Yhteisyrityksen toimintaan osallistuvat pankit puolestaan tarjoavat osana vähittäispankkipalveluitaan asiakkailleen myös e-laskujen vastaanottamista ja maksamista mobiili- ja verkkopankissa. Pankkien kuluttaja-asiakastiedot ovat lisäksi tuotantopanos yhteisyrityksen maksunsaajarekisterille, jota hyödynnetään maksupalveluiden lisäksi Siirron laskuttamiseen liittyvissä palveluissa. Nordea ja OP Ryhmä ovat myös merkittäviä toimijoita yritys pankkipalveluissa, joissa ne tarjoavat yritysasiakkailleen muun muassa e-laskuttamiseen liittyviä palveluita. Laskun välitykseen liittyvät palvelut ovat siis liitännäisessä yhteydessä vähittäis- ja yritys pankkipalveluihin.

## 6.1.2 Maksujärjestelmät

### 6.1.2.1 Ilmoittajien näkemys relevanteista markkinoista

19. Ilmoittajien mukaan yhteisyritys ei tarjoa maksujärjestelmää, sillä pääsy yhteisyrityksen muodostamiin kyvykkyyksiin ei tarjoa osallistujille mahdollisuutta toteuttaa tilipohjaista maksamista, vaan osallistujilla on velvoite suorittaa maksuja tilipohjaisesti (esim. PSD2-pohjaisesti). Yhteisyrityksen

---

<sup>12</sup> Near Field Communication -teknologia on langaton tiedonsiirtomenetelmä, joka mahdollistaa NFC-sirun sisältävien laitteiden, kuten älypuhelimien ja maksupäätteiden, välisen kommunikoinnin lyhyillä etäisyyksillä.

<sup>13</sup> Kaikissa tilanteissa kahdenvälisiä sopimuksia ei ole tarpeen tehdä, vaan tiettyjen mobiilimaksupalveluiden NFC:n hyödyntäminen saattaa pohjautua myös suoraan korttiskeemojen yleisiin ehtoihin. Korttiskeemoissa eli maksukorttijärjestelmissä määritellään tyypillisesti, miten korttitapahtumat käsitellään ja miten tiedot liikkuvat kortinmyöntäjän, kortinhaltijan, kauppiaan ja muiden osapuolten välillä. Korttiskeemoihin sisältyy tyypillisesti myös erilaisia sääntöjä ja standardeja, liittyen esimerkiksi turvallisuusvaatimuksiin ja maksurakenteisiin.

<sup>14</sup> Invoice on suomalaisten pankkien yhteistyössä kehittämä sähköinen laskutusformaatti, joka perustuu Finanssiala ry:n julkaisemaan standardiin verkkolaskujen muoto-, kuvaus- ja esitystavasta. Invoiceella viitataan myös pankkien ja maksulaitosten väliseen ja yhteiseen verkko- ja e-laskujen välityspalveluun, joka tarjoaa standardoidun tavan lähettää lasuja sähköisesti yrityksestä toiseen tai yrityksestä kuluttajalle.

<sup>15</sup> Hakupalvelulla kauppiat ja muut yritysasiakkaat voivat hakea Siirron maksunsaajarekisteristä kuluttajien e-laskuosoitteita ja tilittietoja puhelinnumeron perusteella.



maksunsaajarekisteri mahdollistaa suomalaisille pankeille tilipohjaisten pikamaksamisen palveluiden tarjoamisen. Vaikka kaikissa yhteisyrityksen osallistujille ja kauppiaille tarjotussa palvelussa on tarkoitus hyödyntää teknisesti yhteisyrityksen reititustoiminnallisuutta ja maksunsaajarekisteriä, ei ilmoittajien mukaan asiassa ole tarpeen tarkastella erikseen myöskään maksunsaajarekisteripalveluita relevanttina markkinana. Ilmoittajien mukaan Siirron maksunsaajarekisterissä on kyse yhteisyrityksen palveluiden tuotannontekijästä. Maksunsaajarekistereillä ei ole itsenäistä taloudellista arvoa, ellei niiden ympärille luoda muita palveluita ja käyttötilanteita, eivätkä olemassa olevat maksusanomapalvelut toimi ilman maksunsaajarekisteriä.

20. Ilmoittajien mukaan yhteisyrityksen perustamisen kilpailuvaikutusten arvioinnin kannalta relevanttina tuotemarkkinana tulisi tarkastella kauppiaille ja osallistujille tarjottavien maksusanomapalveluiden kokonaismarkkinaa, sillä ilmoittajien mukaan yhteisyrityksen palvelut kattavat molemmille ryhmille ensisijaisesti maksusanomien välittämisen, kun taas osallistujat vastaavat maksutapahtumien käynnistyksestä ja prosessoinnista.
21. Ilmoittajat ovat omassa näkemyksessään korostaneet, että yhteisyrityksen palvelut kattavat ainoastaan maksusanomien teknisen vahvistamisen ja välittämisen, mutta eivät maksupalveluiden tavoin maksujen käsittelyä. Maksupalveluiden tarjoaminen edellyttää ilmoittajien mukaan myös Finanssivalvonnan tai toisen EU-maan toimivaltaisen viranomaisen myöntämää toimilupaa, kun taas maksusanomapalveluiden tarjoaminen ei edellytä vastaavaa toimilupaa, jos yritys ei prosessoisi tarjoamiensa reitityspalveluiden kautta tehtäviä maksuja.
22. Ilmoittajien mukaan yhteisyrityksen perustamisen myötä markkinoille syntyy käytännössä kokonaan uusi ylätasoinen maksusanomapalvelu, sillä maksupalveluntarjoajat tuottavat tällä hetkellä vastaavat ratkaisut itse omia maksupalveluitaan varten, eikä vastaavaa palvelua ole markkinoilta saatavilla. Ilmoittajien mukaan maksusanomapalveluiden markkinoilla ei ole tällä hetkellä kuitenkaan Automatian lisäksi muita toimijoita, jotka tarjoaisivat maksusanomapalveluita esimerkiksi muille pankeille. Ilmoittajien mukaan osallistujilla on kuitenkin saatavillaan maksupalveluiden tarjoamiseksi useita vaihtoehtoja kaikissa käyttötilanteissa, kuten kortti- ja mobiilimaksuskeemoja.

#### 6.1.2.2 KKV:n arvio relevanteista markkinoista

23. Euroopan komissio on MobilePay / Vipps -asiaa (M.10935 – DNB / Danske Bank / SB1 / Eika / Balder / Vipps / MobilePay) koskeneessa päätöksessään tunnistanut erillisen tuotemarkkinan maksujärjestelmäpalveluille, jotka muodostavat tuotantopanoksen maksupalveluiden markkinoille. Komission päätöksen mukaan maksujen käsittelyssä tapahtuman toteuttamisen mahdollistavien tietojen on oltava esitettävissä ja vaihdettavissa kaikkien niiden maksuketjun osapuolten välillä, jotka osallistuvat selvitys- ja maksujärjestelmiin.

- Kaikki maksutavat (pl. käteinen) perustuvat maksujärjestelmiin, pääasiassa (i) korttipohjaisiin järjestelmiin tai (ii) pankkien välisiin tilipohjaisiin järjestelmiin.<sup>16</sup>
24. Virasto on puolestaan aiemmassa Siirto-yhteistyötä koskevassa kilpailunrajoitusasiassa (KKV/1469/14.00.00/2015 – Automatia Pankkiautomaatit Oy / Danske Bank Oyj / Nordea Bank AB (publ), Suomen sivuliike / OP Osuuskunta) tarkastellut erikseen reaaliaikaisten tilisiirtojen selvitysjärjestelmien ja maksunsaajarekisteripalveluiden markkinoita.<sup>17</sup> Asiassa maksunsaajarekisteripalveluissa katsottiin olevan kyse maksupalveluntarjoajille tarjottavista tukkutaso- palveluista, joiden avulla on mahdollista yhdistää erilaisia yksilöiviä tunnistetietoja (kuten puhelinnumero, sähköpostiosoite, y-tunnus, palvelukohtainen käyttäjätunnus) maksunsaajan tilitietoihin. Erona viraston aiemmin käsittelemään asiaan nyt käsiteltävässä yrityskauppa-asiassa yhteisyritys ei tarjoa Automatian tavoin selvitysjärjestelmää, vaan maksujen käynnistämisen ja prosessoinnin toteuttavat yhteisyrittöksen toimintaan osallistuvat pankit.
25. KKV katsoo ilmoittajien näkemyksen mukaisesti, ettei asiassa ole tarpeen tarkastella erikseen maksunsaajarekisteripalveluiden markkinoita. Vaikka maksunsaajarekisteri muodostaakin yhteisyrittökselle sen palveluiden tarjoamisen kannalta kriittisen tuotannon tekijän, on asiassa tarkoituksenmukaisempaa tarkastella yhteisyrittöksen maksamiseen tarjoamia palveluita laajempänä kokonaisuutena. Maksamisen verkostoluonteen vuoksi yhteisyrittöksen kaltaisen maksutavan käyttöönotto edellyttää, että niin maksajan kuin maksunsaajan palveluntarjoajat ja niiden käyttämät selvitys-, katteensiirto- ja välitysjärjestelmät (maksamisen arvoketju) toimivat yhdenmukaisesti sovitulla tavalla.
26. Yhteisyrittöksellä tulee olemaan maksunsaajarekisterin lisäksi oma sääntökirja, osallistumiskriteerit ja käyttäjäfoorumi.<sup>18</sup> Vaikka yhteisyrittöksen ei itse prosessoi maksuja, uuden maksutavan syntyminen on mahdollista vain, jos kaikki maksamisen arvoketjun vaatimat osatehtävät, myös maksujen prosessointi, on täytetty. Maksujen prosessointi on maksujen toteuttamisen välttämätön osa, jota ilman maksu ei tapahdu ja yhteisyrittöksen palvelut eivät toimisi. Siirron maksujen prosessoinnista vastaavat yhteisyrittöksen toimintaan osallistuvat pankit.
27. Yhteisyrittöksen tuottaa jatkossa maksunsaajarekisteripalvelua hyödyntävän maksuinfrastruktuurin, joka yhteisyrittöksen toimintaan osallistuvilta edellytettävillä palveluilla, kuten maksujen prosessoinnilla, täydennettynä muodostaa käytännössä tilipohjaisen maksujärjestelmän. Tätä maksujärjestelmää osallistujat

<sup>16</sup> Komission päätös 21.10.2022 asiassa M.10935 – DNB / Danske Bank / SB1 / Eika / Balder / Vipps / MobilePay, kohdat 168–174.

<sup>17</sup> Asian taustalla oli silloin Danske Bankin, Nordean ja OP:n omistaman yhteisyrittöksen, Automatian, suunnitelma reaaliaikaisen mobiilimaksamisen mahdollistavan modulaarisen palvelukokonaisuuden tuomisesta Suomen markkinoille. Sen myötä Automatiasta tuli Suomessa ainoa puhelinnumeroperusteisen maksunkäynnistyksen ja reaaliaikaiset tilisiirrot mahdollistava tukkutaso- palvelukokonaisuuden tarjoaja.

<sup>18</sup> Ilmoittajien mukaan yhteisyrittöksen ylläpitää maksamisen skeemaa sisältäen mm. sääntökirjan, osallistumissopimuksen ja tekniset kyvykkyudet (rajapinnat, rekisterit ja reitityksen).

hyödyntävät tarjotessaan Siirron maksutapaa kuluttajille ja kauppiaille. Virasto katsoo, että yhteisyrityksen perustamisella luodaan tilipohjainen maksujärjestelmä, joka mahdollistaa maksupalveluiden tuottamisen tilipohjaisesti.

28. Virasto on arvioinut Siirron tilipohjaisen maksujärjestelmän korvattavuutta maksupalveluntarjoajan näkökulmasta. Edellä todetusti maksujärjestelmät voivat olla joko tili- tai korttipohjaisia, ja molempia voidaan käyttää tuotantopanosina maksupalveluille. Viraston selvitysten perusteella kortti- ja tilipohjaiset maksupalvelut on lähtökohtaisesti mahdollista tuottaa toisiaan vastavalla kuluttajan käyttökokemuksella.
29. Virasto pitää todennäköisenä, että tilipohjaiset maksujärjestelmät eivät kuulu samalle markkinalle korttipohjaisten maksujärjestelmien kanssa erityisesti niiden välisen hintaeron vuoksi. Useampi KKV:n kuulema markkinatoimija arvioi, että tilipohjainen maksaminen on lähtökohtaisesti kustannuksiltaan korttipohjaista edullisempaa. Osa toimijoista näki eron olevan mahdollisesti merkittävä. Tarkan hintaeron arviointi on kuitenkin toistaiseksi hyvin haastavaa, sillä tilipohjaista maksujärjestelmää ollaan vasta luomassa Suomeen.
30. KKV on pyrkinyt selvittämään kustannuseron suuruutta markkinatoimijoilta ja yrityskaupan osapuolilta sekä hakemaan vertailukohtaa maksupalveluntarjoajien ja pankkien kahdenkeskisesti käymistä tilipohjaisen maksamisen neuvotteluista. Myös viraston selvitykset viittaavat siihen, että tilipohjainen maksujärjestelmä olisi toteutuessaan kustannuksiltaan merkittävästi korttipohjaista maksamista edullisempaa.<sup>19</sup>
31. Virasto on lisäksi kiinnittänyt huomiota muihin vaihtoehtoihin toteuttaa tilipohjaisia maksutapoja maksamisen eri käyttötilanteissa. Viraston selvitysten perusteella PSD2-sääntelyn mahdollistamien avointen maksurajapintojen hyödyntäminen vaikuttaa tarjoavan maksupalveluille vaihtoehdon tilipohjaisten maksujen toteuttamiseen verkkokauppamaksamisessa, mutta ei kaveri- ja kivijalkamaksamisessa. Tilipohjaisia maksuja tehdään PSD2-sääntelyn mahdollistamien rajapintojen avulla verkkokauppamaksamisessa selvästi enemmän kuin muissa maksutilanteissa. Tämä johtuu KKV:n selvitysten perusteella siitä, että maksamisen käyttökokemus on PSD2-rajapintoja hyödynnettäessä kivijalka- ja kaverimaksamisen käyttötilanteissa kuluttajalle selvästi huonompi kuin mihin he ovat tottuneet korttipohjaisessa maksamisessa.
32. PSD2-sääntelyn mukaisessa tilimaksamisessa kuluttaja joutuu lähtökohtaisesti maksupalveluntarjoajasta riippumatta maksun hyväksyessään tunnistautumaan erikseen oman pankkinsa ID-sovelluksessa. Muun maksupalveluntarjoajan kuin tilipankin maksupalvelussa tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että

---

<sup>19</sup> Viraston selvitysten mukaan tilipohjaisen maksamisen edullisuus suhteessa korttimaksamiseen vaikuttaa selittyvän ennen muuta korttimaksamiseen liittyvien palkkioiden puuttumisella ja maksuketjun lyhenemisellä. Korttiskeemojen maksupalveluntarjoajiin ulottamasta hinnoittelusta johtuen kuluttajien tekemät korttipohjaiset maksut ovat lähtökohtaisesti tilipohjaisia kalliimpia myös maksupalveluntarjoajille. Lisäksi tilipohjainen maksaminen pohjautuu tyypillisesti pankkien välillä jo olemassa olevaan tilimaksamisen mahdollistavaan maksuinfraan, mikä vähentää maksuihin liittyviä teknisiä perustamiskustannuksia.

kuluttaja joutuu maksutilanteessa siirtymään palveluntarjoajan sovelluksesta oman pankkinsa sovellukseen tunnistautumaan ja tämän jälkeen palautamaan takaisin maksusovellukseen. Maksamisen sujuvan käyttökokemuksen merkitys on KKV:n arvion mukaan korostunut kaveri- ja kivijalkamaksuissa joutuessa maksutilanteiden vaatimasta maksun sujuvasta suorittamisesta ilman tarpeettomia viiveitä. Verkkomaksamisessa ero käyttäjäkokemuksessa ei ole vastaavalla tavalla merkityksellinen muun muassa maksutilanteen kiireettömyydestä johtuen.

33. Viraston selvitysten perusteella PSD2-rajapintoja hyödyntämällä on mahdollista päästä myös kaveri- ja kivijalkamaksamisen palveluissa korttipohjaisia maksupalveluita vastaavaan käyttökokemukseen, mikäli pankin ja maksupalveluntarjoajan välillä on sopimus SCA-delegoinnista.<sup>20</sup> Tällä hetkellä monikeskisen tilipohjaisen maksujärjestelmän puuttuessa SCA-delegaatio edellyttäisi maksupalveluntarjoajilta kahdenvälistä sopimista jokaisen tilinpankin kanssa. Viraston selvitysten perusteella Suomessa

Tästä syystä tehokasta tilipohjaiset maksutavat mahdollistava vaihtoehto tilipohjaiselle maksujärjestelmälle ei ole syntynyt kivijalka- ja kaverimaksamiseen.

34. Viraston selvitykset viittaavat siihen, että tilipohjaiset maksujärjestelmät muodostavat korttipohjaisista maksujärjestelmistä erillisen tuotemarkkinan, eikä PSD2-sääntely tarjoa ainakaan kivijalka- ja kaverimaksamisen käyttötilanteissa tehokasta vaihtoehtoa tapaa maksupalvelulle toteuttaa tilipohjaista maksamista. Asian lopputulos huomioiden markkinoiden täsmällinen määrittely ei ole asiassa kuitenkaan tarpeen.

### 6.1.3 Maksupalvelut

#### 6.1.3.1 Ilmoittajien näkemys relevanteista markkinoista

35. Yhteisyritys tulee tarjoamaan kauppiaille maksupalveluita, jotka mahdollistavat kauppiaille yhteisyrityksen Siirto-maksutavan tarjoamisen maksuvaihtoehtona kuluttajille. Yhteisyrityksen palvelut mahdollistavat kauppiaille myös maksupyynnöiden ja maksupalautusten lähettämisen kuluttajan käyttämään maksusovellukseen pelkästään kuluttaja-asiakkaan puhelinnumeron perusteella. Yhteisyritys tarjoaa maksupalveluitaan pääasiassa suomalaisille kauppiaille ja muille yritysasiakkaille, jotka myyvät tuotteitaan tai palveluitaan kuluttaja-asiakkaille Suomessa. Nordean ja OP Ryhmän nykyiset Siirtoa hyödyntävät kauppiaspalvelut ja -sopimukset on tarkoitus siirtää yhteisyritykseen.
36. Ilmoittajat katsovat, että maksupalveluiden käyttötilannekohtainen segmentointi ei ole asiassa tarpeen, koska yrityskaupalla ei ole kielteisiä

<sup>20</sup> SCA:n (Strong Customer Authentication) delegoimisella viitataan tilanteeseen, jossa pankki delegoi EU:n maksupalveludirektiiviin (PSD2) perustuvan velvoitteensa asiakkaan vahvasta tunnistamisesta maksupalveluntarjoajalle eikä asiakkaalta edellytetä erillistä tunnistautumista jokaisen maksutapahtuman yhteydessä.

kilpailuvaikutuksia millään mahdollisella segmentillä. Ilmoittajat ovat kuitenkin realistisesti vaihtoehtoisina markkinoina tarkastelleet maksupalveluita myös jaoteltuna käyttötilanteiden perusteella myymälöissä tapahtuvaan maksamiseen, verkkomaksamiseen ja kaverimaksamiseen.

37. Yhteisyrityksen palvelut ovat tilipohjaisia. Ilmoittajien mukaan, vaikka tili- ja korttipohjaisten palveluiden teknisissä ominaisuuksissa on joissain määrin eroavaisuuksia, ei maksupalveluita ole kuitenkaan tarvetta jakaa edelleen tili- ja korttipohjaisiin palveluihin (eikä muutoinkaan eri maksutapojen perusteella), sillä palveluiden tekniset ominaisuudet eivät vaikuta maksutavan käyttöön kauppiaiden (tai kuluttajien) näkökulmasta, vaan sekä tili- että korttipohjaisia palveluita käytetään samoihin käyttötarkoituksiin. Ilmoittajat ovat kuitenkin toimittaneet tietoja myös erikseen tilipohjaisista maksupalveluista.

#### 6.1.3.2 KKV:n arvio relevanteista markkinoista

38. Euroopan komissio on tapauskäytännössään tarkastellut maksupalveluiden markkinoita käyttötilannekohtaisesti ottamatta kuitenkaan lopullista kantaa markkinoiden tarkkaan määrittelyyn.<sup>21</sup> Ilmoittajien näkemyksestä poiketen myös virasto katsoo, että maksamisen alamarkkinoita tulee tarkastella käyttötilannekohtaisesti, koska maksamisen vaatimukset ovat erilaiset eri käyttötilanteissa, millä on myös suuri käytännön merkitys kuluttajan kulloinkin käytettävissä oleviin vaihtoehtoihin. Euroopan komissio on tarkastellut maksamista erikseen 1) kaverimaksamisessa, 2) kivijalkamaksamisessa sekä 3) verkko-kauppamaksamisessa.
39. Käteinen on selvästi rajattavissa käytettävissä olevien vaihtoehtojen ulkopuolelle verkkokauppamaksamisessa, jossa kuluttajat ja kauppias eivät sijaitse maksuhetkellä fyysisesti samassa paikassa. Komissio on kuitenkin pitänyt mahdollisena käteisen rajaamista relevanttien markkinoiden ulkopuolelle myös kaverimaksamisessa ja kivijalkamaksamisessa.<sup>22</sup>
40. KKV on keskittynyt arvioimaan yrityskaupan kilpailuvaikutuksia kaikissa käyttötilanteissa ilman käteistä, koska viraston selvitysten perusteella kuluttajien käteisen käyttö on vähentynyt viime vuosina niin huomattavasti, ettei se lukeudu enää merkittävän osan kuluttajista ensisijaisesti käyttämiin maksutapavaihtoehtoihin. Käteisen roolin pienentyminen korostuu erityisesti tarkastellessa kuluttajia, joille mobiilimaksupalvelut ovat ensisijainen maksamisen vaihtoehto. Kivijalkamaksamisessa osa kauppiaista on lakannut kokonaan vastaanottamasta käteistä, ja kuten verkkomaksamisessa, kaverimaksamisessa maksaja ja maksunsaaja eivät aina sijaitse fyysisesti samassa paikassa.

<sup>21</sup> Komission päätös 21.10.2022 asiassa M.10935 – DNB / Danske Bank / SB1 / Eika / Balder / Vipps / MobilePay, kohdat 61–68.

<sup>22</sup> Komissio on omassa päätöskäytännössään tarkastellut myös muita vaihtoehtoisia tapoja segmentoida maksamisen markkinoita. Komission päätös 21.10.2022 asiassa M.10935 – DNB / Danske Bank / SB1 / Eika / Balder / Vipps / MobilePay, kohdat 47–68.

41. Käyttötilanteesta riippumatta kuluttajan käytettävissä voi olla sekä korttipohjaisia että tilipohjaisia maksutapoja. Vaikka virasto edellä jaksossa 6.1.2.2 todetusti pitää todennäköisenä, etteivät tili- ja korttipohjaiset maksujärjestelmät kuulu samoille relevanteille markkinoille, ei vastaavan kaltainen jaottelu ole perusteltu maksupalveluissa. Verkkomaksamisessa virasto on tarkastellut eri maksutapoja kokonaisuutena ja erikseen, eikä markkinan tarkka määrittely vaikuta asian lopputulokseen.
42. Virasto on kiinnittänyt huomiota siihen, että vallitsevassa markkinatilanteessa markkinoilla olevat maksutavat erityisesti kivijalka- ja kaverimaksamisessa ovat pääosin korttipohjaisia. Viraston selvitysten perusteella tili- ja korttipohjaiset maksutavat voivat kuitenkin olla kuluttajan näkökulmasta ominaisuuksiltaan täysin toisensa korvaavia ja lisäksi kuluttajalle maksuttomia eli toisin sanoen saman hintaisia, minkä vuoksi virasto on kilpailuvaikutuksia arvioidessaan katsonut ne lähtökohtaisesti samoille relevanteille markkinoille kuuluviksi.<sup>23</sup>
43. Virasto pitää komission tapaan mahdollisena, etteivät tilisiirrot kuulu samalle markkinalle mobiilimaksutapojen kanssa kaverimaksamisen markkinoilla.<sup>24</sup> Kaverimaksut tilisiirroilla edellyttävät huomattavasti enemmän maksunsaajaa koskevia tietoja verrattuna mobiilimaksuihin, joissa maksunkohdistamiseen riittää tyypillisesti maksunsaajan puhelinnumero. Mobiilimaksutapojen sujuvamman käyttökokemuksen vuoksi virasto on keskittynyt arvioimaan kilpailuvaikutuksia kaverimaksamisessa vain tili- ja korttipohjaisissa mobiilimaksutavoissa. Pankkien jatkossakin itsenäisesti tarjoamien tilisiirtojen sisällyttäminen markkinaan ei kuitenkaan muuttaisi asian arvioinnin lopputulosta.
44. Kivijalkamaksamisessa komissio on päätöskäytännössään pitänyt mahdollisena markkinan rajautumista kattamaan joko maksukortit ja mobiilimaksutavat tai vaihtoehtoisesti vain mobiilimaksutavat.<sup>25</sup> Käsiteltävänä olevassa asiassa ei yhdistetä osapuolten mobiilimaksupalveluita kivijalkamaksamisessa, vaan yhteisyrityksen perustamisella luodaan kivijalkamaksamiseen käytännössä uusi mobiilimaksutapa. Huomioiden jäljempänä esitettävä poissuljentahaittateoria ja korttimaksamisen tuottama kilpailupaine kivijalkamaksamisessa, virasto on tarkastellut kilpailuvaikutuksia laajemmalla, maksukortit sisältävällä relevantilla markkinalla. Kilpailuvaikutusten arvioinnin lopputuloksen kannalta ei ole merkitystä, tarkastellaanko asiassa kivijalkamaksamisen markkinoita sisältäen ainoastaan mobiilimaksutavat vai myös maksukortit, jotka kattavat suurimman osan Suomessa kivijalassa tehdyistä maksuista.

<sup>23</sup> Vaikka kuluttajille maksutavat näyttäytyvät pääsääntöisesti maksuttomina, siirtävät kauppiaat käytännössä heille maksuista aiheutuvat kustannukset kuluttajien maksettaviksi. Tämä tapahtuu sisällyttämällä maksamisen kustannukset osaksi myytävien tuotteiden tai palveluiden hintaa.

<sup>24</sup> Komission päätös 21.10.2022 asiassa M.10935 – DNB / Danske Bank / SB1 / Eika / Balder / Vipps / MobilePay, kohdat 74–83.

<sup>25</sup> Komission päätös 21.10.2022 asiassa M.10935 – DNB / Danske Bank / SB1 / Eika / Balder / Vipps / MobilePay, kohdat 88–91.

45. Asian ratkaisu huomioiden markkinamäärittely on voitu jättää avoimeksi.

#### 6.1.4 Laskunvälitykseen liittyvät palvelut

##### 6.1.4.1 Ilmoittajien näkemys relevanteista markkinoista

46. Edellä todetusti ilmoittajat ovat katsoneet, että yrityskaupan kilpailuvaikutusten arvioinnin kannalta relevanttina tuotemarkkinana tulisi tarkastella kauppiaille ja osallistujille tarjottavien maksusanomapalveluiden kokonaismarkkinaa. Ilmoittajat ovat kuitenkin tarkastelleet laskunmaksutilanteisiin liittyviä palveluita realistisesti vaihtoehtoisina markkinoina.
47. Kauppiaiden on mahdollista lähettää laskuja kuluttajille monella eri tavalla, kuten verkkopankin, mobiilisovelluksen tai -lompakon sekä sähköpostin kautta taikka kirjeitse. Yhteisyritys tarjoaa jatkossa palvelun, jonka avulla sen yritysasiakkaat, kuten kauppiaat, laskuoperaattorit ja pankit, voivat hakea yhteisyrityksen maksunsaajarekisteristä kuluttaja-asiakkaan Finvoice-standardin mukaisen e-laskuosoitteen kuluttajan puhelinnumeron perusteella. Tämä mahdollistaa kauppiaille myös ensimmäisen (tai ainoan) e-laskun lähettämisen laskutuspalvelunsa kautta. Lisäksi yhteisyritys mahdollistaa yrityksille Finvoice-skeeman ulkopuolisten laskujen reitityksen suoraan kuluttajasovellukseen. Tämä nk. Siirto-laskutusratkaisu mahdollistaa pankkien yritysasiakkaille yksittäisten laskujen lähettämisen suoraan pankin tarjoamasta yritysverkkopankkikanavasta kuluttajan mobiili- tai verkkopankkiin kuluttajan puhelinnumeron perusteella.
48. Yhteisyrityksen perustamisella ei yhdistetä ilmoittajien itsenäisesti tarjoamia e-laskupalveluita, vaan yhteisyritykseen siirretään ainoastaan ilmoittajien nykyiset Siirto-laskutuspalvelut, joita on tarjonnut ainoastaan Nordea vähäisissä määrin. Nordea ja OP Ryhmä tarjoavat itsenäisesti Finvoice-standardiin perustuvia e-laskupalveluita, joiden avulla sekä yritys- että kuluttaja-asiakkaat voivat vastaanottaa ja hyväksyä e-laskuja mobiilisovelluksessa tai verkkopankissa. Nordea ja OP Ryhmä voivat halutessaan toimia myös yhteisyrityksen asiakkaina ja hyödyntää yhteisyrityksen laskutuspalveluita itsenäisesti tarjoamissaan laskutuspalveluissa, kuten verkkopankin e-laskupalvelussa, [REDACTED]

##### 6.1.4.2 KKV:n arvio relevanteista markkinoista

49. Viraston arvion mukaan yhteisyrityksen palveluiden ja yrityskaupan kilpailuvaikutusten tarkastelun lähtökohtana laskutuspalvelut voidaan jakaa kolmeen kokonaisuuteen palveluiden käyttötarkoituksen perusteella. Nämä kokonaisuudet ovat i) laskujen välitys, ii) laskujen vastaanottokanavat sekä iii) e-laskuosoitteiden hakupalvelut.



50. Laskuja voidaan välittää laskuttajalta laskutettavalle sähköisesti, sähköpostitse tai postitse. Laskujen välityspalveluita laskuttaville yrityksille tarjoavat etenkin pankit osana yrityspankkipalveluitaan sekä laskutusoperaattorit. Laskujen vastaanottokanavia taas ovat palvelut, joihin lasku toimitetaan laskutettavan saataville. Näitä ovat pankkien e-laskupalveluiden lisäksi esimerkiksi digipostilaatikot, kuten OmaPosti ja Kivra.<sup>26</sup> Yrityskaupan myötä myös yhteisyritys tulee tarjoamaan uuden laskujen vastaanottokanavan, jossa lasku päättyy pankkien Siirto-palveluihin. Yrityskaupan vaikutusten arvioimiseksi ei ole kuitenkaan tarpeen ottaa kantaa laskujen välityksen taikka vastaanottokanavien tuotemerkkinan tarkkaan määritelmään.
51. KKV:n arvion mukaan yhteisyrityksen keskeisin vaikutus laskutusmarkkinaa on sen maksunsaajarekisteriin perustuvalla e-laskuosoitteen hakupalvelulla. Palvelu mahdollistaa sen, ettei kuluttaja-asiakkaan tarvitse erikseen tilata e-laskua verkkopankkipalvelussa, vaan jo laskutettavan ensimmäinen lasku voidaan lähettää suoraan e-laskuna kuluttajalle puhelinnumeron perusteella. Yhteisyrityksen palvelu sisältää vain e-laskuosoitteen toimittamisen ilman laskun reitittämistä, joten kyse ei KKV:n arvion mukaan ole laskun välityspalvelusta vaan e-laskujen välitystä tukevasta palvelusta.
52. Kysynnän korvattavuuden näkökulmasta tarkasteltuna Suomessa ei ole yhteisyrityksen tarjoamalle e-laskuosoitteen hakupalvelulle vaihtoehtoista tapaa laskuttajalle taikka laskunvälittäjälle hakea laskutettavan asiakkaan Finvoice-osoitetta. KKV on yrityskaupan kilpailuvaikutusten arvioinnissaan tarkastellut yhteisyrityksessä luotavaa e-laskuosoitteiden hakupalveluiden markkinaa omana tuotemerkkinanaan.

### 6.1.5 Vähittäis- ja yrityspankkipalvelut sekä maksukorttien myöntäminen

#### 6.1.5.1 Ilmoittajien näkemys relevanteista markkinoista

53. Vähittäispankkipalvelut ovat yksityishenkilöille sekä pienille yrityksille tarjottavia pankkipalveluita. Vähittäispankkipalvelut kattavat talletukset ja tilipalvelut, maksupalvelut, lainat ja erilaiset sijoitustuotteet. Nordea ja OP Ryhmä ovat vakiintuneita vähittäispankkipalveluiden tarjoajia Suomessa. Ilmoittajat tarjoavat muiden suomalaisten pankkien tavoin osana vähittäispankkipalveluitaan kuluttaja-asiakkailleen myös esimerkiksi käyttötilejä, sähköisten e-laskujen vastaanottopalveluita, maksukortteja sekä mobiilimaksupalveluita.
54. Yhteisyritys ei tarjoa vähittäispankkipalveluita, eikä yhteisyrityksen perustamisella myöskään yhdistetä OP Ryhmän ja Nordean vähittäispankkipalveluita. Yhteisyritys ei myöskään tarjoa mobiililompakkoa tai muita maksupalveluita.

---

<sup>26</sup> Ei-kaupallisia laskujen vastaanottokanavia ovat ainakin sähköposti ja postilaatikko.



suoraan kuluttajille.<sup>27</sup> Yhteisyrityksen tarjoamilla palveluilla on vertikaalinen yhteys vähittäispankkipalveluihin, joiden voidaan katsoa ilmoittajien mukaan olevan toimitusketjun myöhemmän vaiheen palveluita yhteisyrityksen tarjoamaan maksujärjestelmään nähden.

55. Euroopan komissio on katsonut päätöskäytännössään, että vähittäispankkipalvelut muodostavat oman tuotemerkkinsä, joka pitää sisällään kaikki yksityishenkilöille ja pienille yrityksille tarjottavat pankkipalvelut. Ottamatta kantaa lopulliseen markkinamäärittelyyn komissio on myös arvioinut vähittäispankkipalveluiden jakamista edelleen kapeampiin segmentteihin.<sup>28</sup>
56. Ilmoittajien mukaan vähittäispankkipalveluiden markkinaa ei ole perusteltua jakaa edelleen kapeampiin segmentteihin, sillä vähittäispankkipalveluiden alle kuuluvia tuotteita tarjotaan usein osana laajempaa kokonaisuutta. Ilmoittajat ovat kuitenkin tarkastelleet realistisesti vaihtoehtoisina markkinoina erikseen käyttötilien ja maksukorttien myöntämisen segmenttejä.<sup>29</sup> Komissio on päätöskäytännössään pitänyt mahdollisena myös maksukorttien myöntämisen tarkempaa segmentoimista korttityyppikohtaisesti.<sup>30</sup>
57. Yrityspankkipalveluiden tuotemerkkinälle kuuluvat ilmoittajien mukaan yritysasiakkaille tarjottavat pankkipalvelut, kuten talletukset, luotonanto, kansainväliset maksut, remburssit sekä yritysostoja koskeva neuvonta. Nordea ja OP Ryhmä tarjoavat yrityspankkipalveluita, myös Finvoice-standardin mukaista e-laskupalvelua e-laskujen lähettämiseen ja vastaanottamiseen.
58. Euroopan komissio on päätöskäytännössään katsonut yrityspankkipalveluiden muodostavan oman tuotemerkkinsä, jota voidaan segmentoida edelleen esimerkiksi asiakkaan koon sekä pankkipalveluiden perusteella.<sup>31</sup> Ilmoittajien mukaan yrityspankkipalveluiden tarkempi segmentointi ei asiassa ole tarpeen, sillä yrityspankkipalveluita ei tulisi tarkastella asiassa lainkaan

---

<sup>27</sup> Yhteisyrityksen perustamisella ei yhdistetä ilmoittajien itsenäisesti tarjoamia mobiilimaksusovelluksia (Nordea Siirto ja OP-mobiili), mutta yhteisyrityksen tarjoamilla maksupalveluilla olisi vertikaalinen yhteys kuluttajille tarjottaviin mobiilimaksupalveluihin, sillä Nordea, OP Ryhmä ja mahdolliset muut yhteisyrityksen osallistajat hyödyntäisivät yhteisyrityksen ylätason maksusanomapalveluita tarjotessaan Siirto-palveluita kuluttajille omissa mobiilisovelluksissaan.

<sup>28</sup> Komission päätös 14.9.2017 asiassa M.8414 – DNB/Nordea/Luminor Group, kohta 15. Katso myös komission päätökset asioissa M.10935 – DNB / Danske Bank / SB1 / Eika / Balder / Vipps / MobilePay, M.10378 – VUB/Slovenska Sporitelna/Tatra Banka/365.Bank/CSOB/JV, M.9625 – Banca Comerciala Romana/Raiffeisen Bank/BRD Societe Generale/Cit one, ja M.8553 – Banco Santander/Banco Popular Group.

<sup>29</sup> Tarkasteltavasta yrityskaupasta riippuen Euroopan komissio on katsonut maksukorttien myöntämisen joko muodostavan osan vähittäispankkipalveluiden markkinaa (kts. esimerkiksi Komission päätös 14.9.2017 asiassa M.8414 – DNB/Nordea/Luminor Group, kohta 15) tai tarkastellut sitä kokonaan omana markkinanaan (kts. esimerkiksi komission päätös 21.10.2022 asiassa M.10935 – DNB / Danske Bank / SB1 / Eika / Balder / Vipps / MobilePay, kohta 147 sekä siinä viitatu aiemmat päätökset). MobilePay/Vipps-asiassa komissio on pitänyt mahdollisena myös maksukorttien myöntämisen segmentoimista korttityyppikohtaisesti.

<sup>30</sup> Komission päätös 21.10.2022 asiassa M.10935 – DNB / Danske Bank / SB1 / Eika / Balder / Vipps / MobilePay, kohta 148.

<sup>31</sup> Komission päätös 14.9.2017 asiassa M.8414 – DNB/Nordea/Luminor Group, kohta 31, sekä komission päätös 8.8.2017 asiassa M.8553 – Banco Santander / Banco Popular Group, kohdat 11–13.

liitännäisinä markkinoina, koska yhteisyrityksen kauppiasiakkaat voivat olla minkä tahansa pankin asiakkaita hyödyntäessään yhteisyrityksen palveluita.

#### 6.1.5.2 KKV:n arvio relevanteista markkinoista

59. Edellä kuvatusti yhteisyrityksen omistajapankkien tarjoamilla palveluilla on useita yhteyksiä maksujärjestelmien ja maksupalveluiden markkinoihin. Pankkien kuluttajille tarjoamat käyttötilit muodostavat tuotantopanoksen tilipohjaisille maksujärjestelmille. Pankin liikkeelle laskeman maksukortin hyödyntäminen mobiilimaksupalveluiden käytössä etenkin kivijalkamaksamisessa edellyttää sopimusta mobiilimaksupalveluntarjoajan ja pankin välillä. Lisäksi yhteisyrityksen tarjoamat maksu- ja laskupalvelut muodostavat osan pankkien vähittäis- ja yritys pankkiasiakkailleen tarjoamista palvelukokonaisuuksista.
60. KKV:n näkemyksen mukaan pankkien tarjoamien palveluiden tuotemerkkin tarkastelun lähtökohdaksi on perusteltua ottaa kunkin ilmoittajien ja yhteisyrityksen välisen yhteyden näkökulmasta merkityksellinen palvelun osa-alue. KKV on yhteydestä riippuen tarkastellut erikseen käyttötilien ja korttien liikkeellelaskun markkinoita sekä kokonaisuutena vähittäispankkipalveluita ja yritys pankkipalveluita. Tuotemerkkin tarkka määrittely ei vaikuta asian lopputulokseen, ja markkinamäärittely on siten mahdollista jättää avoimeksi.

## 6.2 Relevantit maantieteelliset markkinat

61. Relevanttien maantieteellisten markkinoiden määrittelyn tarkoituksena on selvittää ne maantieteelliset alueet, joilla sijaitsevien yritysten tai tarjottavien hyödykkeiden taholta tuleva kilpailu tai sen riittävä ja uskottava uhka voi rajoittaa yrityskaupan seurauksena syntyneen keskittymän markkinavoiman käyttöä. Relevantteja maantieteellisiä markkinoita määritettäessä kiinnitetään lähtökohtaisesti huomiota yrityskaupan osapuolten toiminta-alueeseen sekä alueisiin, joilta asiakkailta on realistinen mahdollisuus hankkia kyseisiä hyödykkeitä.<sup>32</sup>
62. Ilmoittajien mukaan kaikkien edellä käsitellyt markkinat voivat olla maantieteelliseltä laajuudeltaan kansallisia markkinoita laajemmat, esimerkiksi Pohjoismaiden tai Euroopan talousalueen laajuiset. Yhteisyritys tarjoaa kuitenkin palveluitaan ainakin toimintansa alkuvaiheessa vain Suomessa sijaitseville asiakkaille, minkä vuoksi ilmoittajat ovat tarkastelleet kaikkia relevantteja markkinoita Suomen laajuisina.
63. Virasto katsoo, että relevanttien maantieteellisten markkinoiden lähtökohdaksi voidaan asiassa pitää ilmoittajien näkemystä Suomen laajuisista markkinoista. Yhteisyrityksen suunniteltu toiminta-alue rajautuu Suomeen. Asiakkaiden vaihtoehdot maksu- ja pankkipalveluissa vaihtelevat merkittävästi eri

<sup>32</sup> KKV:n ohje 5 yrityskauppojen arvioinnista (2022) s. 11.

maissa. Asian lopputulos huomioiden tarkka maantieteellisten markkinoiden määritelmä voidaan kuitenkin jättää avoimeksi.

### 6.3 Yhteenveto relevanteista markkinoista

64. KKV on tarkastellut hintatasoltaan alhaisempia tilipohjaisia maksujärjestelmiä omana, korttipohjaisista maksujärjestelmistä erillisenä tuotemarkkinanaan. KKV:n arvion mukaan PSD2-rajapintoja hyödyntävä maksaminen taikka kahdenkeskiset sopimukset tilimaksamisesta maksupalveluntarjoajien ja pankkien välillä eivät ainakaan kivijalka- ja kaverimaksamisen käyttötilanteissa muodosta tehokasta vaihtoehtoista tapaa maksupalvelulle toteuttaa tilipohjaista maksamista.
65. Maksupalveluissa virasto on tarkastellut erikseen kutakin käyttötilannetta eli kivijalka-, verkkokauppa- ja kaverimaksamista. KKV on tarkastellut käteistä lukuun ottamatta kaikkia maksutapoja kokonaisuutena sekä erikseen mobiilimaksutapojen segmenttiä, jossa yhteisyritys toimii. Virasto on kilpailuvaikutuksia arvioidessaan tarkastellut tili- ja korttipohjaisia maksutapoja kuluttajan näkökulmasta ominaisuuksiltaan ja hinnaltaan korvaavina.
66. Laskun välitykseen liittyvissä palveluissa virasto on tunnistanut palvelun käyttötarkoituksen perusteella kolme kokonaisuutta: laskujen välitys, laskujen vastaanottokanavat sekä e-laskuosoitteiden hakupalvelut. KKV on tarkastellut yhteisyrityksessä luotavaa e-laskuosoitteiden hakupalvelua omana tuotemarkkinanaan. Suomessa ei ole palvelulle vaihtoehtoista tapaa hakea laskutettavan kuluttaja-asiakkaan Finvoice-osoite.
67. Pankkien tarjoamien palveluiden tuotemarkkinan tarkastelun lähtökohdaksi KKV on ottanut kunkin ilmoittajien ja yhteisyrityksen välisen yhteyden näkökulmasta merkityksellisen palvelun osa-alueen. KKV on yhteydestä riippuen tarkastellut erikseen käyttötilien ja korttien liikkeellelaskun markkinoita sekä kokonaisuutena vähittäispankkipalveluita ja yrityspankkipalveluita.
68. Virasto on tarkastellut markkinoita Suomen laajuisina.
69. Johtopäätökset yrityskaupan kilpailuvaikutuksista eivät ole riippuvaisia tarkasta relevanttien markkinoiden määritelmästä, eikä asiassa ole siten tarpeen ottaa lopullista kantaa markkinamäärittelyyn.

## 7 Yrityskaupan kilpailuvaikutukset

### 7.1 Johdanto

70. Arvioidessaan, johtaako yrityskauppa kilpailulain 25 §:n mukaisesti tehokkaan kilpailun olennaiseen estymiseen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto analysoi, onko yrityskaupalla kilpailunvastaisia vaikutuksia. Tehokkaan kilpailun olennainen estyminen on yleensä todennäköisempää horisontaalisissa kuin ei-horisontaalisissa yrityskaupoissa, sillä horisontaalinen yrityskauppa voi merkittävästi

vähentää kilpailua, sillä sen seurauksena markkinoilla toimivien (tai niille pyrkivien) itsenäisten yritysten lukumäärä vähenee, millä voi olla vaikutusta kaupan osapuolten, niiden kilpailijoiden sekä asiakasyritysten kohtaamaan kilpailupaineeseen sekä kannustimiin kilpailla.<sup>33</sup>

71. Edellä kuvatusti yrityskaupassa Suomen kaksi suurinta vähittäispankkia laajentavat yhteisen tilipohjaisen maksamisen palveluaan. Yrityskaupassa yhdistetään OP Ryhmän ja Nordean toimintoja vain hyvin vähäisessä määrin, ja yhteisyritys tulee olemaan aluksi pieni toimija maksamisen markkinoilla. OP Ryhmä ja Nordea kilpailevat myös yrityskaupan jälkeen itsenäisinä toimijoina vähittäispankkipalveluissa sekä verkkomaksamisessa ja e-laskutuksessa. Yrityskaupasta seuraavat suorat horisontaaliset vaikutukset yhteisyrittäjien ja omistajien väliseen kilpailuun maksamisen markkinoilla ovat siten KKV:n arvioon mukaan vähäiset.
72. KKV on kilpailuvaikutusten arvioissaan keskittynyt tarkastelemaan erityisesti maksamisen markkinoiden vertikaalisia yhteyksiä vähittäispankkipalveluihin, joiden tarjoamisessa OP Ryhmä ja Nordea yhdessä kattavat huomattavan osan maksuja tekevästä kuluttaja-asiakkaista sekä näiden käyttöfileistä ja maksukorteista. Virasto on arvioinut tämän lisäksi myös yhteisyrittäjien toiminnan mahdollisia vaikutuksia kilpailuun laskujen välitykseen liittyvillä markkinoilla ja pankkien välillä.
73. Vertikaalinen yrityskauppa voi johtaa kilpailun estymiseen muun muassa tilanteessa, jossa se luo keskittymälle kannustimen markkinoiden sulkemiseen.<sup>34</sup> Markkinoiden sulkemisella tarkoitetaan tilannetta, jossa todellisten tai mahdollisten kilpailijoiden hankinnat tai markkinoillepääsy vaikeutuvat tai estyvät yrityskaupan seurauksena. Tämä heikentää kilpailijoiden valmiuksia ja/tai kannustimia kilpailuun, markkinoille tulon ja laajentumiseen ja vastavasti kasvattaa kilpailijoiden kannustimia poistua markkinoilta. Mikäli markkinoiden sulkemisen seurauksena keskittymä kykenee korottamaan kannattavasti kuluttajilta veloittamaansa hintaa, on kyse kilpailulle haitallisesta markkinoiden sulkemisesta.<sup>35</sup>
74. KKV on tunnistanut kaksi erillistä vertikaalista poissuljentahaittateoriaa, jotka voivat vaikuttaa maksupalveluiden väliseen kilpailuun. Viraston arvioimien haittateorioiden perusteella maksupalveluiden välinen kilpailu voisi estyä ensinnäkin sen seurauksena, että keskittymän kanssa kilpailevat

<sup>33</sup> KKV:n ohjeessa yrityskauppojen arvioinnista sekä Euroopan komission horisontaalisia sulautumia koskevissa suuntaviivoissa kuvataan tarkemmin tapoja, joilla samalla tuotantoportaalla toimivien yritysten väliset järjestelyt voivat estää tehokasta kilpailua. KKV:n ohje 5 yrityskauppojen arvioinnista s. 6, 13–20; Euroopan komission suuntaviivat horisontaalisten sulautumien arvioinnista (2004/C 31/03), kohdat 22–63.

<sup>34</sup> Euroopan komission suuntaviivat ei-horisontaalisten sulautumien arvioinnista (2008/C 265/07), kohta 18.

<sup>35</sup> Euroopan komission suuntaviivat ei-horisontaalisten sulautumien arvioinnista (2008/C 265/07), kohta 18. Käsite "kuluttajat" kattaa yrityskauppojen arvioinnissa väli- ja loppukäyttäjät. Sulautuma-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan ja Euroopan komission tiedonanto "Suuntaviivat perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan soveltamisesta", 84 kohta (EUVL C 101, 27.4.2004, s. 97).

maksupalveluntarjoajat eivät saa tilipohjaista maksujärjestelmää käyttöönsä korttipohjaisia maksujärjestelmiä edullisemmin ehdoin. Toiseksi kilpailu voisi estyä, jos ilmoittajilla olisi yrityskaupan myötä kyky ja kannustin poissulkea Siirron kanssa kilpailevia korttipohjaisia mobiilimaksupalveluita lakkaamalla kokonaan jakelemasta niitä tai estämällä myöntämiensä maksukorttien käyttäminen maksupalveluissa, jotka hyödyntävät kivijalkamaksamista helpottavaa NFC-teknologiaa. Näitä poissuljentahaittateorioita on käsitelty tarkemmin jaksoissa 7.3 ja 7.4.

75. Virasto on tarkastellut jaksossa 7.5 mahdollisuutta kilpailun estymiseen laskujen välitykseen liittyvillä markkinoilla tilanteessa, jossa yhteisyriyts kieltäytyisi tarjoamasta täysin uudenlaista e-laskuosoitteen hakupalveluaan kilpaileville pankeille taikka laskutusoperaattoreille. Lisäksi virasto on arvioinut jaksossa 7.6 edellä todettujen poissuljentahaittateorioiden pohjalta, voisiko Siirron maksamisen ja laskuttamisen palveluista muodostua vähittäis- tai yritys pankkimarkkinoiden kilpailun kannalta niin kriittinen kilpailutekijä, että se vaikuttaisi haitallisesti pankkien väliseen kilpailuun.

## 7.2 Ilmoittajien näkemys yritys kaupan kilpailuvaikutuksista

76. Yhteisyriyksen perustaminen ei ilmoittajien näkemyksen mukaan johda tehokkaan kilpailun olennaiseen estymiseen millään relevantilla markkinalla. Ilmoittajien mukaan yhteisyriyksen perustamisella ei ole haitallisia kilpailuvaikutuksia maksusanomapalveluiden kokonaismarkkinalla, sillä muut maksutavat ovat vaihtoehtoisia yhteisyriyksen tarjoamille tilipohjaisille palveluille. Yhteisyriyts on perustamisensa jälkeen hyvin pieni toimija kauppiaille tarjottavien maksupalveluiden markkinoilla, joilla toimii suuri määrä sekä kotimaisia että kansainvälisiä merkittäviä toimijoita. Ilmoittajien mukaan yhteisyriyksen markkinaosuus pysyy kauppiaille tarjottavissa maksupalveluissa sekä sen kaikissa segmenteissä matalana.
77. Ilmoittajien mukaan yhteisyriyksen perustamiseen ei liity myöskään sellaisia piirteitä, jotka voivat johtaa kilpailijoiden poissuljentaan. Huolimatta ilmoittajien korkeasta yhteenlasketusta markkinaosuudesta vähittäispankkipalveluiden markkinalla, yhteisyriytsellä ei ole kykyä eikä kannustinta sulkea markkinoita. Ilmoittajien mukaan yhteisyriytsellä ei ole kykyä rajoittaa omistajapankkien ulkopuolisten pankkien pääsyä sen palveluihin. Yhteisyriytsellä tulee olemaan sääntökirja, jossa määritellään yhteisyriyksen toimintamalli ja maksuskeeman säännöt. Osallistumiskriteerit sisältävät vain sellaisia ehtoja, jotka ovat välttämättömiä sääntelyn tai teknisten vaatimusten näkökulmasta. Yhteisyriytsellä ei myöskään ole kannustinta sulkea ulkopuolisia pankkeja ja niiden vähittäispankkiasiakkaita palveluidensa ulkopuolelle, sillä yhteisyriyksen tavoitteena on, että mahdollisimman moni muu pankki hyödyntää yhteisyriyksen palveluita laajasti omissa kuluttajakanavissaan.
78. Ilmoittajien mukaan yhteisyriyksen perustamisella ei myöskään suljeta kilpailijoilta pääsyä ilmoittajien vähittäispankkipalveluihin taikka niiden vähittäispankkipalveluidensa osana myöntämiin käyttötileihin tai maksukortteihin.

Kykyä poissuljentaan ei ole, sillä PSD2-direktiivin ja komission delegoidun asetuksen (EU) 2018/389 sääntely estävät Nordeaa ja OP Ryhmää rajoittamasta pääsyä hallinnoimiinsa käyttötileihin sellaisilta markkinatoimijoilta, jotka tarjoavat maksujen käynnistyspalveluita sekä tilitietopalveluita. Korttiskeemojen sääntöjen mukaisesti osapuolet eivät myöskään voi rajoittaa liikkeelle laske miensa korttien osalta sitä, missä niitä käytetään. Ilmoittajien mukaan niillä ei myöskään ole kannustinta markkinoiden sulkemiseen, sillä yhteisyritys muodostaa vain erittäin pienen osan osapuolten liiketoiminnasta.

79. Huolimatta OP Ryhmän ja Nordean roolista maksukorttien liikkeellelaskijoina, niille ei synny yrityskaupan myötä kykyä poissulkea markkinoilla toimivia tai sinne pyrkiviä NFC-pohjaista mobiilimaksamista korttipohjaisesti tarjoavia maksupalveluntarjoajia kivijalkamaksamisessa. Kuluttajat voivat hankkia helposti useita maksukortteja käyttämästään vähittäispankista riippumatta ja hyödyntää muiden toimijoiden myöntämiä maksukortteja näissä palveluissa. Ilmoittajien mukaan niillä ei myöskään ole kannustinta poissuljentaan johtuen pankkien korttimaksamisesta saamista tuloista.
80. Ilmoittajien mukaan yhteisyrityksen perustaminen ei myöskään mahdollista Nordean ja OP Ryhmän yhteensovittavan kilpailukäyttäytymistään millään markkinalla, jolla ne jatkavat itsenäistä toimintaansa. Yhteisyrityksen tarjoamat palvelut ovat vain yksi monista kilpailutekijöistä vähittäispankkipalveluiden markkinalla, eikä yhteisyrityksen perustaminen vaikuta Nordean ja OP Ryhmän välisen kilpailun avaintekijöihin tai ydinliiketoimintaan.
81. Ilmoittajien mukaan pankkien ei tarvitse yhteisyrityksen toimintaan osallistuesaan toimittaa kilpailusensitiivisiä tietoja. Yhteisyritys saa osallistujilta ainoastaan välttämättömiä tietoja, kuten tietoja osallistujien rekisteröimistä kuluttajakäyttäjistä (heidän henkilötunnuksensa, puhelinnumerosa, tilinumeronsa sekä e-laskutusosoitteensa). Rekisteröinti- ja maksutiedot ovat ainoastaan yhteisyrityksen sekä kunkin rekisteröinnin tehneen osallistujapankin tiedossa vain tämän kuluttaja-asiakkaiden osalta. Yhteisyrityksen toiminnassa ei myöskään jaeta omistaja- tai osallistujapankeille pankkien välisen kilpailun kannalta sensitiivisiä tietoja. Pääsy asiakkaita koskevaan tietoon (esim. rekisteröinnit ja maksut) kokonaisuudessaan tulee olemaan ainoastaan yhteisyrityksellä, eikä kyseinen tieto ole ilmoittajien mukaan yhteisyrityksen näkökulmasta kilpailuoikeudellisesti sensitiivistä.
82. Yhteisyrityksen puitteissa ei ilmoittajien mukaan ole muutoinkaan tarpeen vaihtaa pankkien välillä kilpailun kannalta sensitiivisiä tietoja, vaan ainoastaan yhteisyrityksen toiminnan mahdollistamisen ja kehittämisen kannalta välttämättömiä tietoja. Yhteisyrityksen käyttäjäfoorumissa sekä sen mahdollisissa alafoorumeissa käsiteltävät tiedot rajautuvat ainoastaan Siirron toimintaan liittyviin tietoihin, eikä yhteisyrityksen puitteissa jaeta osallistujien omaan liiketoimintaan liittyviä tietoja, kuten hinta- tai asiakastietoja. Pankit määrittävät täysin itsenäisesti myös sen, missä sovelluksissa kuluttajapalveluita tarjotaan ja miten ne mahdollisesti integroidaan pankin muihin palveluihin,

kuluttajapalveluiden ulkonäön sekä kuluttajapalveluiden yhteydessä mahdollisesti tarjottavat lisäarvopalvelut.

### 7.3 Tilipohjaisiin maksujärjestelmiin perustuva poissuljenta maksupalveluissa

#### 7.3.1 Yrityskaupan kilpailuvaikutusten oikea vertailukohta (kontrafaktuaali)

83. Arvioidessaan yrityskaupan kilpailuvaikutuksia KKV vertaa normaalisti yrityskaupan jälkeisiä kilpailuedellytyksiä tilanteeseen ennen yrityskauppaa. Useimmissa tapauksissa tärkeimmän vertailukohdan (ns. *kontrafaktuaalin*) yrityskaupan vaikutusten arvioinnille muodostavat yrityskaupan toteuttamisajankohdan kilpailuolosuhteet. Joissain tapauksissa sopivaa vertailutilannetta arvioitaessa voidaan kuitenkin kiinnittää huomiota kohtuudella ennakoitavissa oleviin markkinoiden tuleviin muutoksiin.<sup>36</sup> Tällaisia muutoksia voivat olla esimerkiksi riittävä todennäköisyys siitä, että markkinoille tulee uusia yrityksiä tai olemassa oleva kilpailija on laajentamassa toimintaansa.<sup>37</sup> Niin ikään se, että toinen yrityskaupan osapuolista laajentaisi toimintaansa ilman yrityskauppaa<sup>38</sup> tai vastaavasti on sellaisissa taloudellisissa vaikeuksissa, että se tulisi poistumaan markkinoilta ilman yrityskauppaa (ns. *failing firm* -tilanne)<sup>39</sup> voivat olla muutoksia, jotka tulee huomioida arvioitaessa oikeaa vertailutilannetta yrityskaupalle.
84. Suomessa ei tällä hetkellä ole laajasti käytettyä, avointa ja yhtäläisesti toimivaa tilipohjaista maksujärjestelmää. Suomen Pankki koordinoi maksuneuvoston aloitteesta vuosina 2023–2024 finanssialan pikamaksamisen edistämistä koskevaa yhteistyöprojektia ("Pikis"), jonka tarkoituksena oli valmistella sääntökirja ja hallintomalli Suomeen luotavaa avointa, maksukorteista riippumattonta mobiilipikamaksuratkaisua varten.<sup>40</sup> Pikamaksamisen edistämiseksi on pyritty tuomaan tilipohjainen vaihtoehto, erityisesti kivijalkamaksamiseen, kätteen ja korttien rinnalle kolmanneksi vaihtoehtoksi, lisäämään kuluttajan valinnanvaraa, kilpailua ja maksamisen toimintavarmuutta. Pikiksen projektisuunnitelman mukaisesti luotava ratkaisu koskisi kivijalka- ja kaverimaksamisen käyttötilanteita. Ratkaisun toteuttamiseksi projektissa valmistui syksyllä 2024 suomalaisen pikamaksamisen sääntökirja ja sitä tukeva hallintomalli.

<sup>36</sup> Euroopan komission suuntaviivat horisontaalisten sulautumien arvioinnista (2004/C 31/03), kohta 9 ja Euroopan komission suuntaviivat ei-horisontaalisten sulautumien arvioinnista (2008/C 265/07), kohta 20.

<sup>37</sup> Ks. esim. KKV:n päätös 23.3.2017, *Terveystalo Healthcare Oy / Diacor Terveyspalvelut Oy*, dnro KKV/1152/14.00.10/2016, kohdat 42–44.

<sup>38</sup> Viimeaikaisesta ratkaisukäytännöstä ks. esim. CMA:n päätös 12.6.2019 asiassa *PayPal Holdings/ Inc. of iZettle AB*, kohdat 7.1–7.65; Irlannin kilpailuviranomaisen päätös 8.7.2019 asiassa *Berendsen (Elis) / Kings Laundry (M/18/063)*, kohdat 4.1.–4.26. Ks. myös ICN (2006), *Merger Guidelines Workbook*, s. 8.

<sup>39</sup> Ks. esim. KKV:n päätös 11.4.2016, *Ruokakesko Oy / Suomen Lähikauppa Oy*, dnro KKV/1575/14.00.10/2015.

<sup>40</sup> Jäljempänä Pikis-termillä viitataan myös Pikis-yhteistyöprojektin suunniteltuun maksuratkaisuun. Pikamaksulla tarkoitetaan reaaliaikaista tilisiirtoa, joka on mahdollista tehdä päivästä ja kellonajasta riippumatta myös öisin, viikonloppuisin ja arkipyhinä. Se on aina saatavilla oleva vähittäismaksu, jossa maksu on sekunneissa kirjattu veloitetuksi maksajalta maksajan pankissa ja hyvitettyksi maksunsaajalle saajan pankissa, jolloin maksussa siirretyt varat ovat saajan käytettävissä. Myös OP Ryhmä ja Nordea ovat olleet Pikis-projektissa mukana.



Sääntökirjan mukainen palvelu loisi uuden maksuvälineen, jonka teknisen toteutuksen palveluntarjoaja voi itse päättää.

85. KKV:lle on markkinakuulemisen ja tapaamisten yhteydessä tuotu esiin, että Pikis-projektin pohjalta muodostuisi kaikille maksupalveluntarjoajille avoin tilipohjainen maksujärjestelmä, joka olisi kustannuksiltaan korttipohjaista edullisempi. Pikis-projektin tavoitteena oli, että sen pohjalta syntyvä pikamaksuratkaisu olisi avoin ja tasapuolinen maksupalveluntarjoajille, eikä se siten asettaisi esimerkiksi tilipankkeja muita maksupalveluntarjoajia parempaan asemaan. Erilaisten toimijoiden välinen tasapuolisuus on tarkoitus varmistaa muun muassa edellyttämällä tilipankeilta suostumus SCA-delegointiin, jotta kuluttajan käyttökokemus olisi kaikille maksupalveluntarjoajille samanlainen.
86. Pankkeja koskeva vaatimus SCA-delegointiin on keskeinen ero Pikiksen ja yhteisyrityksen maksutapaa koskevissa suunnitelmissa. Siirron maksutavan on suunniteltu toteutuvan ensisijaisesti pankkien kautta, mikä todennäköisesti johtaa siihen, että muille maksupalveluntarjoajille [REDACTED] [REDACTED] vaikka ne pääsisivätkin osallistumaan Siirron toimintaan. Tämä johtuu siitä, että SCA-delegointi on tarpeeton pankkien tarjotessa maksupalvelua omien kuluttajasovellustensa kautta. Toinen keskeinen ero Pikiksen ja yhteisyrityksen suunnitelmissa liittyy omistusrakenteeseen. Pikiksessä maksutapaa koskevaan päätöksentekoon osallistuisivat laajasti erilaiset markkinatoimijat, kuten pankit, maksupalveluntarjoajat ja vähittäiskauppiat. Yhteisyrityksessä määräysvaltaa käyttävät OP ja Nordea.
87. Vaikka Pikiksellä on jo olemassa oleva sääntökirja, KKV:n selvitysten mukaan Pikiksen maksuratkaisun toteutumiseen ja sen tarkkaan sisältöön liittyy epävarmuuksia. Pikiksen maksuratkaisua koskevat kaupalliset neuvottelut ovat [REDACTED] Lopullisen Pikiksen mukaisen tilipohjaisen ratkaisun toteutumiseksi neuvotteluissa on saavutettava lopputulos, joka on kaupallisesti järkevä ja houkutteleva tilipankeille, muille maksupalveluntarjoajille ja kauppiaille. Viraston selvitysten perusteella on esimerkiksi epäselvää, mille tasolle Pikiksen tilipohjaisen maksutavan hinta maksupalveluntarjoajille asettaisi suhteessa korttipohjaisiin maksujärjestelmiin.
88. Myös Pikiksen toteutumisen aikataulusta on esitetty KKV:lle eriäviä näkemyksiä. Suomen Pankki on arvioinut Pikiksen mukaisen ratkaisun tulevan markkinoille vuoden 2026 aikana, kun taas OP on esittänyt, että Pikiksen mukainen pikamaksuratkaisu voitaisiin lanseerata [REDACTED] Viraston selvityksissä markkinatoimijat pitivät yleisesti projektia vielä melko keskeneräisenä ja sen mukaisen ratkaisun toteutumista ja toteutumistapaa epävarmana.
89. Pikiksen maksuratkaisun toteutumisen aikatauluun ja sen tarjoaman ratkaisun sisältöön liittyy edellä kuvatusti vielä epävarmuuksia. KKV on kuitenkin jäljempänä tässä jaksossa verrannut tilipohjaisiin maksujärjestelmiin perustuvan poissuljentahaitteorian vaikutuksia kivijalkamaksamisessa ja kaverimaksamisessa yrityskaupan toteuttamishetken kilpailuolosuhteiden lisäksi



vaihtoehtoiseen kontrafaktuaaliin, jossa Pikiksen mukainen ratkaisu toteutuisi suunnitellulla tavalla.

### 7.3.2 Keskittymän kyky ja kannustin estää Pikiksen toteutuminen

90. Tarkasteltavassa haittateoriassa on kyse kahdesta peräkkäisestä tuotanto-hyödykemarkkinoiden sulkemisesta. Ylemmällä tasolla KKV on arvioinut, joutaisiko yrityskauppa Siirron kanssa kilpailevien tilipohjaisten maksujärjestelmien poissuljentaan. Edellä kuvatusti Suomeen ei ole muodostunut tähän mennessä tilipohjaisia maksujärjestelmiä, mutta vaihtoehtoisessa yrityskaupan kilpailuvaikutusten vertailutilanteessa markkinoille muodostuisi lähitulevaisuudessa tilipohjainen Pikis-pikamaksuratkaisu, jota maksupalveluntarjoajat voisivat käyttää kivijalka- ja kaverimaksamisessa. Tämän jälkeen KKV on arvioinut, onko keskittymällä kyky ja kannustin estää sen kanssa kilpailevien maksupalveluiden mahdollisuus käyttää tilipohjaista maksujärjestelmää maksupalveluiden tarjoamisessa.
91. Virasto katsoo, että keskittymällä olisi kyky estää Pikiksen muodostuminen Siirron maksujärjestelmälle kilpailevaksi tavaksi toteuttaa tilipohjaista mobiilimaksamista. OP Ryhmä ja Nordea hallitsevat yhdessä huomattavaa osaa suomalaisten kuluttaja-asiakkaiden tileistä (68 %). Koska tilipohjainen maksaminen perustuu käyttötilien välisiin rahansiirtoihin, on riittävä pääsy pankkien käyttötileille välttämätön edellytys tilipohjaisen maksujärjestelmän toiminnalle.
92. Usea KKV:n kuulema markkinatoimija, Suomen Pankki mukaan lukien, on arvioinut, ettei Pikis-hanke toteudu ilman OP Ryhmän ja Nordean mukanaoloa, koska niiden asiakkaat muodostavat hankkeen onnistumisen kannalta kriittisen massan. Tilipohjaiset maksujärjestelmät tarvitsevat toimiakseen kaksi asiakasryhmää: pankit ja tilimaksamista hyödyntävät maksupalveluntarjoajat. Pankkien riittävän laaja mukanaolo on välttämätöntä sille, että maksupalveluntarjoajat pitävät tilipohjaista maksujärjestelmää vartenotettavana vaihtoehtona. Pankkien osallistumisella on toisaalta vaikutusta myös yksittäisten pankkien kannustimiin kuulua tilipohjaiseen maksujärjestelmään pankkien keskinäisten verkostovaikutusten vuoksi. OP Ryhmän ja Nordean jättäytymisen pois maksujärjestelmästä heikentäisi huomattavasti myös muiden pankkien kannustinta liittyä järjestelmään.
93. Poissuljennan kannustimen arvioinnissa keskeinen kysymys on, muuttaako yrityskauppa OP Ryhmän ja Nordean kannustinta osallistua Pikiksen toteuttamiseen. Monet viraston kuulemista markkinatoimijoista ovat pitäneet Pikistä ja Siirtoa keskenään hyvin samankaltaisina hankkeina, joiden tavoitteena on edistää tilipohjaista maksamista erityisesti kaveri- ja kivijalkamaksamisessa. Myös ilmoittajat ovat katsoneet, että hankkeilla on keskenään vastaavan kaltaisia tavoitteita. Osa viraston kuulemista toimijoista on jopa pitänyt molempien hankkeiden toteutumista epätodennäköisenä niiden suunniteltuun toimintaan liittyvien merkittävien päällekkäisyyksien vuoksi. Hankkeiden samankaltaisuuden ja tilipohjaisiin maksujärjestelmiin yleisesti liittyvien

verkostovaikutusten vuoksi virasto pitää todennäköisenä, ettei ilmoittajilla ole kannustinta tukea oman maksujärjestelmänsä lisäksi myös Pikiksen muodostumista.

94. Toinen arvioinnin kannalta olennainen kysymys on, olisiko Pikiksen poissuljenta ilmoittajille taloudellisesti kannattavaa. Yrityskaupan myötä ilmoittajat sisäistävät Siirron voiton, ja niiden kannattaa siksi pyrkiä vahvistamaan Siirron asemaa tilipohjaisena maksujärjestelmänä ja maksupalveluntarjoajana. KKV:n arvion mukaan on todennäköistä, että ilmoittajilla on kannustin Pikiksen poissuljentaan, koska poissuljenta kasvattaa merkittävästi Siirron markkinavoimaa tilipohjaisissa maksujärjestelmissä, mikä mahdollistaa korkeampien voittojen keräämisen alamarkkinoilta. Kannustimen suuruus riippuu kuitenkin siitä, kuinka paljon Siirto kykenee keräämään poissuljennan seurauksena tuottoa maksupalveluista.

### 7.3.3 Keskittymän kyky ja kannustin estää maksupalveluntarjoajien pääsy tilipohjaiseen maksamiseen

#### *Kyky estää pääsy tilipohjaiseen maksamiseen*

95. Pikiksen poissuljennan seurauksena Siirrosta muodostuisi ainoa tilipohjainen maksujärjestelmä Suomeen. Mikäli tilipohjaiset maksujärjestelmät olisivat maksupalveluille ainoa tapa tarjota tilipohjaisia maksuja, olisi keskittymällä kyky estää niiltä tilipohjaisten maksujen tarjoaminen.
96. Arvioidessaan keskittymän kykyä poissuljentaan KKV on kiinnittänyt huomiota siihen, että PSD2-säätelyn myötä maksupalvelut voivat halutessaan hyödyntää veloitusta pankkien avoimia maksurajapintoja tilipohjaisten maksujen tarjoamisessa. Verkkokauppamaksamisessa on viraston selvitysten perusteella useita niin kutsuttuja PSD2-maksupalveluntarjoajia, joiden tarjoama maksutapa perustuu pankkien avointen maksurajapintojen hyödyntämiseen. Kyseisten palveluntarjoajien asema on ilmoittajien toimittamien tietojen perusteella ollut PSD2-säätelyn voimaantumisen jälkeen merkittävässä kasvussa.
97. KKV on siten kiinnittänyt erityisesti huomiota poissuljennan arviointiin kivijalka- ja kaverimaksamisessa, joissa PSD2-säätely ei KKV:n selvitysten perusteella ole tarjonnut maksupalveluntarjoajille tehokasta tapaa toteuttaa tilipohjaista maksamista (ks. jakso 6.1.2.2).<sup>41</sup> Myös Pikiksen suunnitelmana on tällä hetkellä tarjota pikamaksuratkaisu vain kivijalka- ja kaverimaksamiseen.
98. Maksupalvelut voivat saada käyttöönsä sujuvamman maksukokemuksen tilipohjaisesti tekemällä sopimuksen pankin kanssa SCA-delegoinnista. Myös Pikiksessä maksukokemuksen sujuvuus ja tasapuolisuus

<sup>41</sup> Viraston selvitysten perusteella pääsy pankkien avointen maksurajapintojen vähäiseen hyödyntämiseen on niihin liittyvä vahvan tunnistautumisen toteutustapa, jonka kuluttajat mieltävät liian vaivalloiseksi tilanteissa, joissa maksutavan sujuvuus on tärkeää. Pankkien avoimet maksurajapinnat eivät siten ole varteenotettavia vaihtoehtoja maksupalveluille kivijalkamaksamisessa ja kaverimaksamisessa.

maksupalveluntarjoajien välillä on pyritty varmistamaan edellyttämällä pankkien suostumusta SCA-delegointeihin. SCA-delegointi antaa maksupalveluntarjoajalle liikkumavaraa sen suhteen, miten se tunnistaa asiakkaat PSD2-säätelyn edellyttämällä tavalla. SCA-delegointi mahdollistaa siten sen, että tilipohjainen maksutapa voi käyttökokemuksensa puolesta olla kuluttajille varteenotettava vaihtoehto kivijalka- ja kaverimaksamiseen.

99. Suomessa tilipohjaista maksamista koskevat suorat sopimukset pankkien ja maksupalveluntarjoajien välillä [REDACTED] Mahdollisuus suorien sopimusten tekemiseen ei siten näytä tarjoavan maksupalveluntarjoajille tehokasta tapaa tilipohjaisen maksujärjestelmän korvaamiseen.
100. Virasto pitää siten todennäköisenä, että keskittymällä on kyky estää maksupalveluntarjoajien pääsy tilipohjaiseen maksamiseen kivijalkamaksamisessa ja kaverimaksamisessa.

#### *Kannustin estää pääsy tilipohjaiseen maksamiseen*

101. KKV on arvioinut, olisiko keskittymällä kannustin tarjota tilipohjaista maksujärjestelmäänsä kilpailevien maksupalveluntarjoajien käyttöön. Mikäli maksujärjestelmä on alamarkkinan kilpailijoiden kannalta keskeinen tuotantopanos, järjestelmän tarjoamisesta kieltäytyminen poistaisi tai heikentäisi keskittymän kohtaamaa kilpailupainetta.
102. Maksupalveluntarjoajat voivat kivijalka- ja kaverimaksamisessa tarjota maksamista kuitenkin myös korttipohjaisesti. KKV:n arvion mukaan keskittymän olisi siten kannattavinta tarjota tilipohjaista maksujärjestelmää muille maksupalveluille hintaan, joka olisi juuri alle korttipohjaisten maksujärjestelmien hintojen. Vaihtoehto on keskittymän kannalta edullisin, koska tuotantopanosen tarjoaminen ei heikennä sen asemaa alamarkkinoiden kilpailussa, sillä keskittymä kohtaa kuitenkin korttipohjaisia ratkaisuja hyödyntävät kilpailijat, ja lisämyynnin kerääminen ylämarkkinalla maksimoi sen voiton.
103. Virasto pitää todennäköisenä, että keskittymällä on kannustin tilipohjaisen maksujärjestelmän suljentaan kivijalka- ja kaverimaksamisen kilpailijoilta. KKV:n arvion mukaan keskittymä tarjoaisi maksujärjestelmää [REDACTED] hinnalla.

#### 7.3.4 Tehokkaaseen kilpailuun todennäköisesti kohdistuvat kokonaisvaikutukset

104. KKV on arvioinut poissuljennan kokonaisvaikutuksia kilpailuun kaveri- ja kivijalkamaksamisessa vertaamalla vaikutusta molempiin edellä jaksossa 7.3.1 kuvattuihin kontrafaktuaaleihin. Yrityskaupan jälkeisiä kilpailuedellytyksiä on siten arvioitu markkinakohtaisesti vertaamalla niitä i) yrityskaupan toteuttamisajankohdan mukaisiin kilpailuolosuhteisiin sekä ii) tilanteeseen, jossa Pikis tulisi ylämarkkinalle suunnitellun sisältöisenä.

105. Virasto on kiinnittänyt arvioinnissaan huomiota siihen, että poissuljenta koskisi kaveri- ja kivijalkamaksamisessa vain mobiilimaksupalveluita, jotka voisivat hyödyntää tilipohjaisia maksujärjestelmiä tuotantopanoksinaan.

#### Kaverimaksaminen

106. Mobiilimaksupalveluntarjoajista kaverimaksamista tarjoaa Suomessa tällä hetkellä Siirron lisäksi Vipps MobilePay, joka on selvä markkinajohtaja.<sup>42</sup> [REDACTED] Siirto tarjoaa ennen yrityskauppaa kaverimaksamista OP Ryhmän, Nordean, S-Pankin ja Ålandsbankenin asiakkaille. Siirron maksut ovat tilipohjaisia, ja sen toiminta markkinalla perustuu osin pankkien avointen maksurajapintojen hyödyntämiseen. Yrityskaupan jälkeen Siirto pyrkii tarjoamaan kaverimaksamista kaikkien pankkien asiakkaille, ja maksujen käynnistys tapahtuisi pankkien omissa kuluttajasovelluksissa.
107. Edellä kuvatusti KKV:n arvion mukaan keskittymällä on kyky ja kannustin olla tarjoamatta markkinoiden ainoaa tilipohjaista maksujärjestelmäänsä kilpaileville maksupalveluntarjoajille korttipohjaisia maksujärjestelmiä edullisemmin. Mikäli tilannetta verrataan yrityskaupan toteuttamisajankohdan mukaisiin kilpailuolosuhteisiin, ei poissuljennalla ole vaikutusta [REDACTED] kustannuksiin [REDACTED]
108. Kontrafaktuaalissa, jossa Pikis tulisi markkinoille, se tarjoaisi maksupalveluntarjoajille korttimaksamista kustannuksiltaan edullisemmän tavan tarjota kaverimaksamista. [REDACTED] KKV on arvioinut, voiko Pikiksen poissuljennan myötä kilpailijoilta saamatta jäävä kustannustason lasku johtaa kilpailun estymiseen. Arviossa on keskitytty poissuljennan kuluttajavaikutuksiin.
109. KKV:n selvitysten perusteella Pikis-ratkaisulla toteutetut kaverimaksut olisivat toteutettavissa kuluttajan näkökulmasta korkeintaan yhtä hyvällä käyttäjäkokemuksella kuin markkinoilla jo nykyisellään tarjottavat korttipohjaiset kaverimaksut. Kaverimaksaminen on jo ennen yrityskauppaa kuluttajille maksutonta.<sup>43</sup> Koska markkinahinta ei käytännössä voi laskea nykyisestä

<sup>42</sup> Ilmoittajien toimittamien tietojen mukaan mobiilimaksupalveluiden kaverimaksamisen vuoden 2023 markkinaosuudet olivat Vipps MobilePay [90–100] % ja Siirto [5–10] %.

<sup>43</sup> Vipps MobilePay on 20.1.2025 tiedottanut ottavansa käyttöön palvelumaksun, jonka myötä kaverimaksaminen muuttuu osin maksulliseksi. Palvelumaksu koskee kuitenkin vain 400 euron ylittävää määrää 24 tunnin sisällä tehtävissä siirroissa samalle vastaanottajalle. Vipps MobilePayn mukaan vain noin 2 prosenttia MobilePaylla tehtävistä siirroista henkilöiden välillä ylittää 400 euron rajan. Ks. <https://mobilepay.fi/artikkelit/2025/01/20/palvelumaksu>.

hintatasosta, ei poissuljennan maksupalveluiden kustannuksia nostava vaikutus välity suoraan kuluttajahintoihin.

110. KKV:n arvion mukaan kilpailijoiden saamatta jäävä kustannussäästö ei myöskään vaikuta merkittävästi markkinan kilpailuprosessiin ja sitä kautta epäsuoremmin kuluttajiin. Markkinoilla toimivat yritykset ovat [REDACTED] eikä [REDACTED] KKV:n arvion mukaan johda kilpailijoiden poistumiseen markkinalta. Kaverimaksamisen palvelut ovat mobiilimaksutoimijoille asiakashankintakanavia, ja tulovirta muodostuu ensisijaisesti kauppiaille myytävistä palveluista, jolloin tuloja kertyy kuluttajan maksaessa esimerkiksi verkkokaupassa tai kivijalassa. KKV on arvioinut, voiko kustannuskilpailuetu johtaa Siirron aseman merkittävään vahvistumiseen kaverimaksamisessa, mikä voisi vaikuttaa kilpailevien mobiilimaksupalveluntarjoajien kilpailukykyyn myös muissa maksamisen käyttötilanteissa.
111. Tilipohjaisen maksujärjestelmän hallinta ei KKV:n arvion mukaan kuitenkaan anna Siirrolle tällaista ratkaisevaa etulyöntiasemaa. Kuluttajien välisillä verkostovaikutuksilla on kaverimaksamisen markkinalla keskeinen rooli, sillä sekä rahaa siirtävän että vastaanottavan kuluttajan on käytettävä samaa maksupalvelua. Mitä laajempi joukko kuluttajia käyttää maksupalvelua sitä suoremman hyödyn kuluttaja palvelusta saa. Siirto kilpailee markkinalla laajan käyttäjäkunnan ja vahvan kuluttajabrändin saavuttanutta Vipps MobilePayta vastaan.
112. Markkinan verkostovaikutusten vuoksi markkinaosuuksien voittaminen on vaikeaa ja edellyttäisi, että Siirto pystyisi tarjoamaan käyttäjäkokeukseltaan tai kuluttajahinnaltaan selvästi MobilePayta parempaa palvelua kuluttajille. Tämä on kuitenkin haastavaa MobilePayn laajan käyttäjäkunnan, hyvän käyttökokeuksen ja maksuttomuuden vuoksi. KKV on kiinnittänyt arviossaan huomiota myös siihen, että Siirto on toiminut jo ennen yrityskauppaa tilipohjaisesti kaverimaksuissa OP Ryhmän ja Nordean mobiilisovellusten kautta (myös S-Pankin ja Ålandsbankenin asiakkaille), mutta sen osuus markkinasta on jäänyt vähäiseksi.
113. Virasto pitää siten yrityskaupan vaikutusten vertailukohdasta riippumatta todennäköisenä, että yrityskauppa ei johda tehokkaan kilpailun olennaiseen estymiseen kaverimaksamisessa mobiilimaksupalveluilla.

#### *Kivijalkamaksaminen*

114. Kivijalkamaksamisen markkinoilla suurimmat mobiilimaksupalveluntarjoajat ovat ilmoittajien toimittamien tietojen perusteella NFC-teknologiaa hyödyntävää maksamista tarjoavat Apple ([10–20] %) ja Google ([0–5] %).<sup>44</sup> Siirron toiminta kivijalkamaksamisessa on ollut hyvin vähäistä ja perustunut QR-

<sup>44</sup> Vuoden 2023 markkinaosuudet kivijalkamaksamisessa sisältäen mobiilimaksupalvelut ja korttimaksut, mutta ei käteistä.

koodien käyttöön. Vipps MobilePay on tiedottanut aloittavansa NFC-tekniologiaa hyödyntävän kivijalkamaksamisen palvelun tarjoamisen Suomessa vuoden 2025 aikana. Korttimaksaminen on kivijalkamaksuissa yleisin maksutapa, ja se kattaa valtaosan markkinasta.

115. Mobiilimaksupalveluiden poissuljennan vaikutus kivijalkamaksamisessa on samankaltainen kuin kaverimaksamisessa. Yrityskaupan myötä keskittymä hallitsee ainoaa tilipohjaista maksujärjestelmää, eikä sillä ole kannustinta tarjota sitä alamarckkinan kilpailijoilleen korttipohjaisia maksujärjestelmiä edullisemmin.
116. Mikäli yrityskaupan vaikutusta verrataan yrityskaupan toteuttamisajankohdan mukaisiin kilpailuolosuhteisiin, ei poissuljennalla ole vaikutusta kilpailijoiden nykyisiin kustannuksiin. KKV:n arvion mukaan tilipohjaisen maksujärjestelmän kustannusetu ei itsessään antaisi markkinalle tulevalle Siirrolle ratkaisevaa etulyöntiasemaa kilpaileviin maksutapoihin nähden. Kauppiaat tarjoavat kuluttajille laajan valikoiman eri maksutapoja veloitusetta, eikä kuluttajien maksutavan valintaa siten ohjaa maksupalveluntarjoajan kauppiahinta.<sup>45</sup> Kauppiashintojen ja maksutapoihin kohdistuvan kysynnän välisen suoran yhteyden puuttuessa KKV arvioi, ettei Siirto pysty kaappaamaan markkinaa itselleen muita edullisemmalla hinnoittelulla, [REDACTED]
117. Yrityskaupan vaikutuksia kivijalkamaksamisen hintatasoon tulee KKV:n arvion mukaan tarkastella myös sen perusteella, millainen vaikutus yrityskaupalla on kauppiaiden neuvotteluvoimaan suhteessa muihin maksutapoihin. Virasto pitää todennäköisenä, että yrityskauppa parantaa marginaalisesti kauppiaiden neuvotteluvoimaa verrattuna nykytilanteeseen, koska sen myötä Siirto pystyy tarjoamaan maksutapaansa kauppiaille korttipohjaisia maksutapoja edullisempaan hintaan, mikä kasvattaa kauppiaiden neuvotteluvoimaa suhteessa kalliimpiin maksupalveluntarjoajiin. Ero nykytilanteeseen on kuitenkin KKV:n arvion mukaan pieni, johtuen muun muassa Siirron [REDACTED] markkina-asemasta. Kauppiaan neuvotteluaseman kannalta edullisemmän vaihtoehdon käyttäjäkunnan laajuus vaikuttaa vakiintuneiden toimijoiden poisjättämisen uhan uskottavuuteen.
118. Vertaamalla sen sijaan yrityskaupan vaikutusta tilanteeseen, jossa Pikis olisi tullut markkinalle, poissuljenta johtaa siihen, että markkinoista Siirtoa selvästi suuremman osan kattavat kilpailijat eivät voi tarjota nykyistä kustannustasoaan edullisempaa tilipohjaista maksamista. Toisin kuin kaverimaksuissa, kivijalkamaksamisessa mobiilimaksupalveluntarjoajat hinnoittelevat palvelunsa

---

<sup>45</sup> Vaikka kauppiaat eivät kivijalkamaksamisessa peri kuluttajilta korvausta tarjoamiensa maksutapojen käytöstä, välittyy maksamisen hintataso kuluttajahintoihin tuotteiden hinnoissa.

suhteessa kauppiaisiin<sup>46</sup> ja hinnoissa on ennen yrityskauppaa laskuvaraa. On siten mahdollista, että mikäli kaikkien mobiilimaksupalveluiden käytettävissä olisi niiden nykyisin käyttämiä korttipohjaisia maksujärjestelmiä edullisempi tuotantopanos, kustannustason lasku voisi johtaa kauppiashintojen laskuun. Kustannusvaikutus välittyisi kauppiashintoihin maksutapojen välisen kilpailun seurauksena.

119. Pikiksen poissuljenta nostaisi kivijalkamaksamisen hintatasoa, jos kauppiaiden neuvotteluvoima olisi merkittävästi kasvanut Pikis-maksutavan markkinalle tulon vuoksi. Kauppiaiden neuvotteluvoiman kasvun kannalta on merkitystä erityisesti, kuinka suuri Pikis-maksutavan kustannusetu olisi verrattuna korttipohjaisiin maksujärjestelmiin, ja kuinka laajasti se olisi otettu käyttöön. Pikis-maksutavan ja korttipohjaisten maksujärjestelmien väliseen kustannuseroon liittyy epävarmuutta, sillä Pikikseen liittyvät hinnoittelumalli ja kustannustenjako määräytyvät tulevissa kaupallisissa neuvotteluissa. Virasto on kuitenkin selvittänyt kauppiaiden neuvotteluvoiman muutoksiin perustuvan hintavaikutuksen todennäköisyyttä sen perusteella, miten mobiilimaksupalvelut KKV:n selvitysten ja arvion perusteella hyödyntäisivät Pikis-maksuja toiminnassaan.
120. Kauppiaiden neuvotteluvoima ei vaikuttaisi merkittävästi paranevan tilanteessa, jossa Pikis olisi tullut markkinalle. Viraston arvion mukaan nykyiset mobiilimaksutoimijat eivät todennäköisesti korvaisi korttipohjaista maksamista sovelluksissaan kokonaan tilipohjaisella maksutavalla. [REDACTED] Kaiken kaikkiaan virasto arvioi, ettei Pikis-maksutapa tulisi saavuttamaan ainakaan lähitulevaisuudessa korttipohjaisiin maksujärjestelmiin verrattavaa asemaa mobiilimaksamisessa. Huomioiden lisäksi kustannuseron suuruuteen liittyvän epävarmuuden, KKV pitää epätodennäköisenä, että Pikiksen markkinalle tulolla olisi riittävän suuri vaikutus kauppiaiden neuvotteluvoimaan, jotta yrityskauppa johtaisi kuluttajahaittaan.
121. Virasto pitää siten vaikutusten vertailukohdasta riippumatta todennäköisenä, että yrityskauppa ei johda kuluttajahaittaan myöskään kivijalkamaksamisessa.

#### 7.4 Maksukorttien myöntämiseen perustuva poissuljenta maksupalveluissa

122. Ilmoittajat toimivat Visan ja Mastercardin maksukorttien liikkeeseenlaskijoina. Korttien liikkeeseenlaskulla tarkoitetaan maksukorttien myöntämistä kuluttaja-asiakkaille. Mobiilimaksupalveluntarjoajat tarjoavat palveluitaan hyödyntämällä kuluttajille myönnettyjä maksukortteja.

---

<sup>46</sup> Viraston selvitysten perusteella hintaneuvotteluita käydään todellisuudessa harvemmin suoraan kauppiaiden ja yksittäisten maksupalveluntarjoajien välillä, koska kauppiat hankkivat maksupalvelut tyypillisesti laajempina kokonaisuuksina myös kivijalkamaksamisessa, hankkien esimerkiksi maksupäätelaitteen tarjoajan kautta kattavan maksutapavalikoiman. Tällä yksinkertaisuudella ei ole kuitenkaan vaikutusta analyysin lopputulokseen.



123. Ilmoittajien mukaan maksukorttien lisääminen mobiililompakkoon edellyttää, että niistä tehdään virtuaalinen versio, eli niin sanottu "token". Korttiskeemat mahdollistavat pääasiassa tämän teknisen toteutuksen. Korttiskeemojen kanssa solmittavien sopimusten lisäksi pankkien on lähtökohtaisesti tehtävä kahdenväliset sopimukset niiden mobiililompakoita tarjoavien maksupalveluntarjoajien kanssa, joiden sovelluksissa pankin myöntämiä maksukortteja käytetään maksamiseen NFC-teknologiaa hyödyntäen. Jokainen pankki päättää sopimusten tekemisestä itsenäisesti myös yrityskaupan jälkeen.
124. KKV on kyseisen vertikaalisen yhteyden kilpailuvaikutusten tarkastelussaan keskittynyt arvioimaan, poistaako yrityskauppa pankkien kannustimen tehdä sopimuksia korttipohjaista mobiilimaksamista kivijalassa NFC-teknologialla tarjoavien maksupalveluntarjoajien kanssa. KKV:n käsityksen mukaan palveluiden tarjoaminen edellyttää, että maksupalveluntarjoaja tekee sopimuksen pankkien kanssa.<sup>47</sup> NFC-teknologialla on suuri merkitys kivijalkamaksamisessa, koska se mahdollistaa maksupalveluille kuluttajan käyttökokemuksen näkökulmasta sujuvan maksutavan tarjoamisen.<sup>48</sup>
125. OP Ryhmän ja Nordean yhteenlaskettu osuus maksukorttien myöntämisessä oli ilmoittajien toimittamien tietojen mukaan [50–60] % vuonna 2023. Tästä OP Ryhmän markkinaosuus oli [20–30] % ja Nordean [20–30] %. Ilmoittajien yhteenlaskettu markkinaosuus on merkittävä ja niiden liikkeelle laskemien korttien merkitys maksupalveluntarjoajan näkökulmasta suuri.
126. KKV pitää siten todennäköisenä, että ilmoittajilla on yhdessä kyky tuotanto-hyödykemarkkinoiden sulkemiseen. Viraston arvion mukaan OP Ryhmällä ja Nordealla ei ole kuitenkaan kannustinta estää korttipohjaisten mobiilimaksupalveluiden pääsyä myöntämiinsä maksukortteihin tai estää niiltä NFC-teknologian hyödyntäminen. Poissuljennalla OP Ryhmä ja Nordea voisivat pyrkiä vahvistamaan Siirron asemaa kivijalkamaksamisessa. Poissuljennan tulisi olla ilmoittajille kannattavampaa kuin nykyisenkaltaisen pääsyn tarjoaminen.
127. Pankeilla ja muilla maksukortteja myöntävillä toimijoilla on lähtökohtaisesti halu varmistaa, että niiden myöntämiä kortteja voidaan käyttää mahdollisimman laajasti eri käyttötapauksissa, palveluissa ja erilaisilla laitteilla, koska korttimaksaminen kerryttää liikkeellelaskijalle tuloja korttiskeemojen sääntöjen mukaisina maksuina. Ilmoittajien kannustinta poissuljentaan vähentää KKV:n arvion mukaan se, että menettely saattaisi ohjata kuluttajia käyttämään muiden myöntämiä maksukortteja ja jopa vaikuttaa kuluttajien pankkeja koskeviin mieltymyksiin maksamista laajemmin. Ilmoittajien poissulkemat maksupalvelut myös useissa tapauksissa menettelystä huolimatta jäisivät

<sup>47</sup> Virasto on tunnistanut, että tietyillä liiketoimintamallilla toimivat mobiilimaksupalveluntarjoajat tekevät sopimuksen maksukortin liikkeellelaskijan kanssa myös muita verkkokauppa- ja kaverimaksamisen käyttötilanteita koskien. KKV:n selvitysten mukaan näissä käyttötilanteissa mobiilimaksupalveluiden tarjoamista voidaan toteuttaa myös ilman kyseisenlaista sopimusta.

<sup>48</sup> Teknologiaa käytetään tällä hetkellä Suomessa kivijalkamaksamisessa, mutta sen hyödyntäminen on mahdollista myös kaverimaksamisessa.



markkinoille, ja kuluttajat voisivat jatkaa niiden käyttöä esimerkiksi muiden pankkien myöntämällä maksukorteilla.

128. Kivijalkamaksamisessa toimii tällä hetkellä vahvoja mobiilimaksupalveluntarjoajia, kuten Apple Pay ja Google Pay, joita vastaan Siirto ryhtyy kilpailemaan. Mobiilimaksupalveluntarjoajien välisen kilpailuasetelman lisäksi on huomionarvoista, että valtaosa kivijalkamaksamisesta tapahtuu edelleen maksukortilla. KKV:n arvion mukaan on epätodennäköistä, että ilmoittajat luopuisivat kokonaan maksukorttien myöntämisestä. Tämän vuoksi merkittävä osuus poissuljettujen mobiilimaksupalveluiden kysynnästä ohjautuisi joka tapauksessa todennäköisesti Siirron sijaan maksukortilla maksamiseen.

## 7.5 Kilpailu laskujen välitykseen liittyvissä palveluissa

129. KKV on arvioinut yrityskaupan kilpailuvaikutuksia laskujen välitykseen liittyvissä palveluissa keskittyen erityisesti yhteisyrityksen maksunsaajarekisteriin perustuvaan e-laskuosoitteen hakupalveluun.<sup>49</sup> Yhteisyrityksen palvelulla laskuttaja tai laskunvälittäjä voi hakea laskutettavan kuluttaja-asiakkaan e-laskuosoitteen Siirron maksunsaajarekisteristä, mikä mahdollistaa ensimmäisen e-laskun suoran lähettämisen sekä kertalaskutuksen. Yhteisyrityksen tarjoama palvelu tulee olemaan markkinoiden ainoa vaihtoehto tehostaa e-laskutusta kuvulla tavalla. Maksunsaajarekisteri ei korvaisi laskutuksessa hyödynnettäviä laskuttajan asiakasrekistereitä, vaan se käytännössä vain tehostaisi e-laskutusta.
130. Laskujen välittämisen tuotantoketjuun sisältyy yleensä sekä laskujen välityspalveluita tarjoava yritys että laskujen vastaanottokanava. Koska pankit voivat toimia sekä e-laskun lähettäjänä että vastaanottajana, ja koska suuri osuus laskuista on Finvoice-standardin mukaisia e-laskuja, on pankkien rooli laskuttamisessa merkittävä. Pankkien lisäksi e-laskujen välityspalveluita tarjoavat esimerkiksi laskutusoperaattorit. Laskujen sähköisiä vastaanottokanavia tarjoavat pankkien lisäksi esimerkiksi digipostilaatikot, kuten OmaPosti ja Kivra.
131. Viraston selvitysten perusteella keskittymällä ei todennäköisesti ole kannustinta olla tarjoamatta maksunsaajarekisteriinsä perustuvaa e-laskuosoitteiden hakupalvelua kilpaileville pankeille taikka laskutusoperaattoreille. Pankit tarjoavat yhteisyrityksen perustamisen jälkeen edelleen itsenäisesti e-laskujen välityspalveluita. Hyödyntäessään yhteisyrityksen tarjoamia laskupalveluita omien laskupalveluidensa yhteydessä pankit toimivat muiden laskumarkkinoimijoiden tapaan yhteisyrityksen asiakkaana vastaavasti kuin esimerkiksi laskutusoperaattorit.
132. Pankkien tai laskutusoperaattoreiden ostaessa palvelua yhteisyritykselle kertyy myyntiä, ja samalla pankkien e-laskujen käyttö saattaa lisääntyä.

<sup>49</sup> Yrityskauppaa koskevassa lausuntopalautteessa virastolle esitettiin huoli kilpailun estymisestä, mikäli yhteisyrityksen maksunsaajarekisteri ei olisi tasapuolisesti kaikkien laskujen välittäjien käytettävissä.

Pankkeihin kohdistuvan poissuljennan kannustinta vähentää niiden ostoista kertyvän myyntitulon lisäksi se, että yhteisyrityksen maksunsaajarekisterin kattavuus ja kaupallinen merkitys riippuvat osallistuvien pankkien palvelua käyttävien asiakkaiden määrästä.<sup>50</sup> Laskutusoperaattorien kohdalla kannustinta poissuljentaan taas vähentää myyntitulojen menetyksen lisäksi se, että pankit kilpailevat niiden kanssa vain osin samoista asiakkaista.

133. KKV:n arvion mukaan yhteisyrityksen palvelun laajakaan käyttöönotto ei heikennä kilpailua laskujen vastaanottokanavien välillä. Laskuttavilla yrityksillä on laskutuskanavia koskeva prioriteettijärjestys, joka on usein hintaperusteinen. Sen lisäksi laskuja vastaanottavat kuluttajat ja yritykset valitsevat käyttämänsä laskujen vastaanottokanavat. Lasku toimitetaan siten tyypillisesti siihen laskujen vastaanottokanavaan, joka on laskuttajan kannalta edullisin laskun vastaanottajan käyttämistä vaihtoehtoista. Yhteisyrityksen palvelun käyttöönoton todennäköisin vaikutus olisi e-laskutusta kalliimpien paperisten ja sähköpostilla lähetettävien laskujen väheneminen suoran e-laskutuksen mahdollistuessa. Yhteisyrityksen palvelulla pankkien e-laskukanaviin laskun lähettäminen toimisi käytännössä yhtä helposti kuin digipostilaatikoiden kohdalla.

## 7.6 Pankkien välinen kilpailu

134. Osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus vähittäispankkipalveluissa on 69 % ja yritys pankkipalveluissa 68 %. Yhteisyritys ei tarjoa pankkipalveluita, ja ilmoittajat jatkavat näiden palveluiden tarjoamista itsenäisesti myös yrityskaupan jälkeen.
135. KKV on arvioinut yrityskaupan vaikutuksia pankkien väliseen kilpailuun tarkastelemalla Siirron tarjoamien maksu- ja laskupalveluiden merkitystä vähittäis- ja yritys pankkipalveluiden kilpailussa. Suosituimpien mobiilimaksupalveluiden merkitys pankkien kuluttaja-asiakkaille on todennäköisesti kasvanut mobiilimaksamisen nopean lisääntymisen myötä. Laskutuspalveluita taas tarjotaan osana yritys pankkipalveluita, minkä lisäksi pankkien kuluttaja-asiakkaat voivat vastaanottaa ja maksaa e-laskuja pankkien palveluissa.
136. KKV:n arvion mukaan yrityskauppa ei johda pankkien välisen kilpailun estymiseen. Edeltävissä jaksossa kuvastusti viraston arvion mukaan yrityskaupasta ei seuraa kilpailulle haitallista poissuljenta maksupalveluissa. Siirto lähtee kilpailemaan vakiintuneita korttipohjaisia maksutapoja vastaan, eikä KKV:n arvion mukaan Siirron mahdollinen kustannusero korttiskeemoihin anna sille laadullista kilpailuetua. KKV on lisäksi edellä jaksossa 7.5 kuvannut, miksi Siirrolla ei ole kannustinta olla tarjoamatta sen maksunsaajarekisteriin perustuva e-laskuosoitteen hakupalvelua pankeille.

---

<sup>50</sup> Lisäksi yhteisyrityksen maksupalveluiden kilpailukyky kauppiaiden näkökulmasta nojaa pitkälti kuluttaja-asiakkaiden kattavuuteen, minkä vuoksi yhteisyrityksellä on todennäköisesti kannustin pyrkiä saamaan ja pitämään mahdollisimman laajasti pankit mukaan sen toimintaan.

137. Yhteisyrityksen palveluita voidaan tarjota sekä pankkien kuluttaja- että yritysasiakkaille. Kyseiset palvelut eivät kuitenkaan todennäköisesti muodosta keskeisimpiä tuotantopanoksia taikka asiakkaan valintaan vaikuttavia tekijöitä siinä palvelukokonaisuudessa, jota pankit tarjoavat vähittäis- ja yritys pankki-asiakkailleen. KKV on arviossaan kiinnittänyt huomiota myös siihen, että yhteisyrityksen maksu- ja laskupalveluiden kilpailukyky kauppiaiden näkökulmasta nojaa pitkälti kuluttaja-asiakkaiden kattavuuteen, minkä vuoksi yhteisyrityksellä on todennäköisesti kannustin pyrkiä saamaan mahdollisimman laajasti pankit mukaan sen toimintaan.

## 8 Yhteenveto kilpailuvaikutusten arvioinnista

138. Yrityskaupassa Siirto-yhteisyritykseen yhdistetään OP Ryhmän ja Nordean vähäiset Siirto-kauppiassopimukset ja Siirto alkaa myydä itsenäisesti sen tilipohjaiseen maksujärjestelmään ja maksunsaajarekisteriin perustuvia mobiilimaksu- ja laskutuspalveluita kauppiaille ja pankeille. Maksupalvelut tarjotaan kuluttajille Siirron toimintaan osallistuvien pankkien omissa asiakaskanavissa, eikä Siirto itse tarjoa kuluttajasovellusta.
139. KKV:n selvitysten perusteella Siirrosta muodostuu erityisesti OP Ryhmän ja Nordean vahvan vähittäispankkimarkkinan aseman vuoksi todennäköisesti ai- noa tilipohjainen maksujärjestelmä Suomeen. Maksupalveluntarjoajat voivat hyödyntää Siirron maksujärjestelmän sijaan myös maksukortteja. KKV:n selvi- tysten perusteella tilipohjainen maksujärjestelmä tulee kuitenkin todennäköi- sesti muodostumaan kustannuksiltaan korttiskeemoja edullisemmaksi. Siirrolla on viraston arvion mukaan kyky ja kannustin olla tarjoamatta maksujärjestel- määnsä kilpaileville maksupalveluntarjoajille korttipohjaista vaihtoehtoa edullisemmin.
140. KKV on arvioinut poissuljennan kokonaisvaikutuksia kilpailuun kaveri- ja kivijal- kamaksamisessa tarkastellen kahta eri kontrafaktuaalia. Yrityskaupan jälkei- siä kilpailuedellytyksiä on arvioitu vertaamalla niitä yrityskaupan toteuttamis- ajankohdan mukaisiin kilpailuolosuhteisiin sekä tilanteeseen, jossa Suomen Pankin pikamaksamisen edistämistä koskevan yhteistyöprojekti Pikiksen mu- kainen ratkaisu toteutuisi suunnitellun sisältöisenä.
141. Viraston arvion mukaan poissuljennan vaikutus maksupalveluiden väliseen kilpailuun on kuitenkin pieni. Siirron toiminta maksupalveluiden markkinoilla on yrityskaupan toteuttamishetkellä vähäistä. Siirron tilipohjaisuus ei kustan- nushyödyttään huolimatta anna sille laadullista kilpailuetua, sillä Siirto [REDACTED] kuluttajille [REDACTED] käyttöko- kemusta. KKV:n arvion mukaan Siirto ei pelkällä kustannusedullaan kykene saamaan merkittävässä määrin kuluttajia siirtymään korttimaksamisesta tai vakiintuneista mobiilimaksupalveluista Siirron käyttäjiksi.
142. Selvitykset viittaavat siten siihen, että Siirto ei pystyy saavuttamaan merkittä- vää asemaa maksupalveluiden markkinoilla edes melko pitkällä tarkastelu- jaksolla. Pankeilla on siten KKV:n arvion mukaan kannustin tarjota myös

jatkossa asiakkailleen Siirron kanssa kilpailevia maksupalveluita, eikä Siirron maksujärjestelmä muodostu maksupalveluiden kilpailukyvyn kannalta välttämättömäksi tuotannon tekijäksi.

143. KKV on arvioinut myös yhteisyrityksen laskujen välitykseen tarjoamien uusien palveluiden vaikutuksia kilpailuun. Siirron tarjoamalla e-laskuosoitteen haku- palvelulla tehostetaan e-laskutusta, eikä sille ole markkinoilla korvaavaa vaihtoehtoa. KKV:n arvion mukaan yhteisyrityksellä on kuitenkin kannustin, erityisesti tulojen maksimoimiseksi ja mahdollisimman laajan kuluttajakattavuuden saavuttamiseksi, tarjota palvelua pankeille ja laskuoperaattoreille.
144. Yrityskaupan vähäinen vaikutus maksupalveluiden ja laskujen välityksen kilpailuun tarkoittaa myös sitä, että yhteisyrityksestä ei todennäköisesti muodostu merkittävää tekijää pankkien välisessä kilpailussa vähittäis- tai yritys- pankkipalveluiden markkinalla. Siirron kilpailukyky ja houkuttelevuus kauppi- aan näkökulmasta nojaa siihen, että Siirto kykenee ensinnäkin saamaan sen toimintaan mukaan mahdollisimman monta pankkia ja toisaalta niiden asi- akkaat käyttämään Siirron palveluita.
145. Viraston arvion mukaan yrityskauppa ei edellä kuvatuin perustein johda kil- pailulain 25 §:ssä tarkoitetulla tavalla tehokkaan kilpailun olennaiseen esty- miseen Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla.

## 9 Sovelletut säännökset

Kilpailulaki (948/2011) 21, 22, 24, 25 ja 26 §.

## 10 Muutoksenhaku

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tässä asiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta markkinaoikeudelta kilpailulain 49 a §:n mukaan siten kuin oikeu- denkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään. Valitus- osoitus on päätöksen liitteenä.

## 11 Lisätiedot

Lisätietoja päätöksestä antavat erityisasiantuntija Yasmin Huttunen, puhelin 029 505 3060, ja ekonomisti Aapo Aaltio, puhelin 029 505 3003, sähköpostit etu- nimi.sukunimi@kkv.fi.

Ylijohtaja

Timo Mattila

Erityisasiantuntija

Yasmin Huttunen