



Finansdepartementet

Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Deres ref.:

Vår ref.: 2011/95
MAB thjo 540

Dato: 12.04.2011

Høringsuttalelse - Finanskriseutvalgets utredning - NOU 2011: 1

Konkurransetilsynet viser til brev fra Finansdepartementet 2. februar 2011 vedrørende ovennevnte høring.

NOU 2011:1 beskriver årsakene til den internasjonale finanskrisen, og vurderer det norske finansmarkedet og finansmarkedsreguleringen i lys av finanskrisen. Utvalget har vurdert om det var særskilte nasjonale forhold som bidro til utviklingen av finanskrisen i Norge. Det er pekt på hvilke egenskaper ved eksisterende regelverk som det er viktig å videreføre og sider hvor det kan være rom for forbedringer.

Utvalget foreslår en rekke tiltak for å videreutvikle finansmarkedsreguleringen i Norge. Blant de sentrale forslagene er økt nordisk samarbeid om finansmarkedsregulering, ny skatte- og avgiftslegging av finanssektoren og tiltak for å bedre forbrukervernet i finansmarkedene. Konkurransetilsynet vil gi sine merknader til forslagene i det følgende.

Konkurransetilsynets synspunkter

Konkurransetilsynet er enig i utvalgets analyse om at finanskrisen internasjonalt blant annet skyldes at finansaktører tok større risiko enn det som ville vært korrekt i et marked med full informasjon. Som utvalget også peker på kommer dette av at de samfunnsøkonomiske kostnadene ikke er gjenspeilet i markedsprisene (negative eksternaliteter), spesielt ved at oppbygging av risiko ikke ble tilstrekkelig reflektert i markedsprisene. Dermed ble heller ikke risikoen hensyntatt av beslutningstakere i finansinstitusjonene. Disse forholdene medfører økt atferdsrisiko (såkalt "moral hazard"), som betyr at en aktør bare i begrenset grad opplever hele sitt risikobilde, og dermed kan opptre annerledes enn han ville gjort dersom han var fullt utsatt for den sanne risiko. På denne måten forsterkes disse aktørenes insentiver til å ta høyere risiko enn det som er optimalt fra et samfunnsøkonomisk synspunkt.

Effektiv ressursbruk forutsetter at de samfunnsøkonomiske kostnadene internaliseres hos aktørene som skaper dem. Konkurransetilsynet er derfor enig med utvalget i at markedsaktørene bør belastes de samfunnsøkonomiske kostnadene så vel som de privatøkonomiske kostnadene.

Konkurransetilsynet mener prinsipielt at en slik markedssvikt må korrigeres for å sikre finansiell stabilitet. Reguleringene bør sikre at konkurrentene blir stilt overfor like rammevilkår, og bør ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å håndtere markedssvikten. Konkurransetilsynet mener informasjon er grunnleggende for effektivt fungerende markeder. Riktige virkemidler vil sikre at markedsaktørene stilles overfor riktig prising av risiko, og dermed bidra til å sikre finansiell stabilitet. Tilsynet vil fremheve at en aktiv konkurransepolitikk er et viktig virkemiddel for å oppnå dette.

Utvalget foreslår flere tiltak som kan løse de ovennevnte problemstillinger. Disse behandles i det følgende.

Stabilitetsavgift

Utvalget foreslår i kapittel 15.4 å innføre en stabilitetsavgift som kan redusere avviket mellom private og samfunnsøkonomiske kostnader:

”Etter utvalgets syn bør norske finansinstitusjoner ilegges en stabilitetsavgift basert på institusjonenes gjeld ut over egenkapital og sikrede innskudd, og som reflekterer eventuelle forventninger hos kreditorene om at deres risiko er redusert som følge av sannsynligheten for statlig inngripen (implisitt statsgaranti). Utvalget tilrår at norske myndigheter utreder om og i tilfelle hvordan en slik stabilitetsavgift kan gjennomføres i Norge. En slik utredning bør inneholde en vurdering av om en eventuell stabilitetsavgift bør differensieres ut fra institusjonenes størrelse og løpetiden på institusjonenes finansiering, slik som det legges opp til i henholdsvis Tyskland og Storbritannia”.

Utvalget peker på at systemkritiske banker typisk er nasjonalt sett store aktører med lavere finansieringskostnader enn mindre banker, noe som blant annet skyldes antakelsen om en implisitt statsgaranti. De lavere finansieringskostnadene kan, alt annet likt, føre til at større banker bli større på bekostning av mindre banker. Dette vil igjen gjøre de store bankene enda mer systemkritiske og øke den implisitte statsgarantien for disse bankene.

Konkurransetilsynet er i utgangspunktet positiv til at det gjennomføres en utredning av om finansinstitusjonene bør ilegges en stabilitetsavgift. En slik utredning reiser imidlertid flere utfordrende problemstillinger. Man bør ta utgangspunkt i grunnlaget for en slik avgift, og diskutere i hvilken grad det er ønskelig med en slik implisitt og differensiert statsgaranti. Her vil det være knyttet utfordringer til å måle hvor høy implisitt statsgaranti de ulike finansinstitusjonene står overfor, og hvordan det vil være mulig å differensiere en avgift på bakgrunn av en slik implisitt garanti.

Videre bør det klargjøres om formålet med en slik avgift også skal være å korrigere for at finansinstitusjoner generelt tar høyere risiko enn hva som er samfunnsøkonomisk effektivt. Det vil være viktig å utrede hvordan en avgift vil kunne være med på å løse det iboende atferdsrisikoproblemet knyttet til statens implisitte garanti. Konkurransetilsynet finner det i utgangspunktet vanskelig å se at innføring av en stabilitetsavgift (som en forsikringspremie) i seg selv løser problemer forbundet med atferdsrisiko. En utredning bør også vurdere i hvilken grad innføringen av en regulering av den implisitte statsgarantien i seg selv kan forsterke markedets tillit til at staten garanterer for institusjonene, og dermed virke mot sin hensikt.

Det er i tillegg viktig å se forslaget om stabilitetsavgift i sammenheng med de avviklingsregimer som allerede foreligger nasjonalt og internasjonalt, og erfaringene fra den nasjonale bankkrisen for 20 år siden hvor de private aksjonærene måtte tåle tap av sine aksjeverdier. Dersom eierne tar hensyn til at de kan tape sine aksjeverdier, kan dette redusere deres atferdsrisiko.

En ytterligere problemstilling knyttet til dette er hvilken betydning statlig eierskap har for den implisitte statsgarantien. Problemstillingen har stor interesse for Norge, da den største banken har staten som største eier. En utredning bør også omfatte dette spørsmålet, og vurdere om nedsalg av statens eierpost eventuelt kan være et mulig tiltak.

Utvalget peker på at EU-kommisjonen har gått inn for at det etableres nasjonale avviklingsfond i alle EU-land, koblet til et felleseuropeisk regelverk for krisehåndtering. EU-kommisjonen har også varslet at den på dette området tar sikte på å legge fram konkrete lovforslag i løpet av våren 2011. Et vesentlig moment er likevel at en eventuell løsning må reflektere forhold i det norske markedet.

Konkurransetilsynet er av den oppfatning at det er viktig med harmoniserte rammevilkår innenfor EØS-området, da ulik avgiftsbelastning kan forstyrre konkurransen som skjer ved etablering over landegrensene. Det anbefales at man derfor ser hen til det pågående arbeidet i EU på dette feltet.

Finansiell aktivitetsskatt

Utvalget foreslår i kapittel 15.4.2 å utrede en skatt som kan korrigere for finansnæringens merverdiavgiftsunntak:

”Etter utvalgets syn bør norske myndigheter utrede grunnlaget for – og de eventuelle konsekvensene av – en skatt på finansinstitusjonenes overskudd og lønnsutbetalinger for å beskatte merverdien skapt i finanssektoren, og således korrigere for sektorens merverdiavgiftsunntak”.

Konkurransetilsynet er som utgangspunkt enig i at ulike sektorer bør ha like skattemessige rammevilkår. Når det gjelder en vurdering av hardere beskatning av finansinstitusjonene, bør hensynet til skattemessig likebehandling mellom sektorer avveies mot internasjonal likebehandling i forhold til beskatning av finansinstitusjoner i andre land i EU/EØS-området. En eventuell utredning av skatt på finansinstitusjonenes overskudd og lønnsutbetalinger bør vurdere nøye om den type skatt er egnet til å korrigere for sektorens merverdiavgiftsunntak.

Det er i den sammenheng viktig å ta i betraktning at skatt på overskudd og lønnsutbetaling i utgangspunktet ikke vil være egnet til å endre insentivene i finanssektoren. En slik beskatning vil eventuelt kun være egnet til å veie opp for fraværet av merverdiavgift i finansnæringen, og vil ikke løse problemene knyttet til atferdsrisiko.

Merverdiavgiftsunntaket for finansielle tjenester i Norge er i stor grad utformet på samme måte som i EU. Et viktig hensyn har vært at norske finansinstitusjoner bør ha tilnærmet samme rammevilkår finansinstitusjoner i andre land i EU/EØS-området. EU-kommisjonen har varslet at den vil utrede muligheten for å innføre en tilleggsskatt innen EU, og legge frem konkrete forslag innen sommeren 2011. Selv om en riktig satt profittbeskatning vil korrigere for ulike rammevilkår mellom bransjer, vil en særnorsk profittbeskatning gi det norske markedet vesentlig ulike rammevilkår sammenholdt med resten av EØS. Etter Konkurransetilsynets oppfatning tilsier hensynet til like rammevilkår at en bør avvente EU-kommisjonens utredning på dette området.

Kapitalkrav og innskuddsgaranti

Utvalget foreslår i kapittel 16.4.1 å styrke det nordiske regulerings samarbeidet, og vurderer strengere kapitalkrav til bankene enn EUs minstekrav:

”Utvalget tilrår at norske myndigheter arbeider for å styrke det nordiske regulerings samarbeidet, og at man på nordisk nivå vurderer strengere kapitalkrav enn EUs minstekrav [...]”. ”Dersom et nordisk samarbeid om krav ut over minimumskravene ikke fører fram, tilrår utvalget norske myndigheter å foreta en selvstendig vurdering av om det er behov for kapitalkrav ut over EUs minstekrav for norske banker”.

Konkurransetilsynet vil peke på at høyere kapitalkrav for norske banker kan gi et høyere kostnadsnivå for norske banker sammenliknet med utenlandske banker. Tilsynet er av den oppfatning at like rammevilkår bør tilstribes, ettersom flere banker har aktivitet over landegrensene.

I kapittel 16.4.4 tar utvalget opp spørsmål som angår dekningsnivået på bankenes innskuddsgaranti.

”Utvalget støtter intensjonen bak fullharmonisering av dekningsnivåer. Utvalget mener at en samlet vurdering likevel taler for at Norge ikke bør redusere dekningsnivået i innskuddsgarantiordningen. Et mindretall i utvalget [...], mener dekningsnivået i den norske innskuddsgarantiordningen bør harmoniseres med det europeiske dekningsnivået. Disse medlemmene vil peke på at innskuddsgarantiens størrelse ikke bør værere et konkurransevirkemiddel for banker og at garantien ikke bør ha en størrelse som kan invitere til atferdsrisiko (”moral hazard”) når det gjelder bankenes risikotaking.”

Det er Konkurransetilsynets vurdering at konkurransen over landegrensene i hovedsak foregår gjennom etablering over landegrensene, og ikke i særlig grad ved at kundene orienterer seg mot aktører i flere land. Situasjonen kan være en annen for blant annet større kunder i bedriftsmarkedet, men det er av mindre betydning i forhold til dekningsnivået i bankenes innskuddsgaranti. Norske

filialer av utenlandske banker har mulighet for å bli medlem av den norske innskuddsordningen (såkalt ”topping-up”), slik at det etter tilsynets oppfatning har mindre betydning for konkurransen om dekningsnivået i Norge er ulikt dekningsnivået i andre land. Følgelig er det av mindre betydning for konkurransen at dekningsnivået i Norge er høyere enn i resten av EØS-området.

Tilsynet stiller seg bak vurderingen om at medlemskap i en innskuddsgarantiordning kan motivere banker til å ta høyere risiko enn det som er samfunnsøkonomisk tjenlig, og kan i seg selv tale for en endring i dekningsnivået. De betraktningene som må gjøres ved vurderinger av tidligere omtalte tiltak vil også gjøre seg gjeldende ved en eventuell endring av innskuddsgarantien, ettersom en lavere innskuddsgaranti kan føre til en reduksjon i atferdsrisiko.

Kapittel 16.4.4 drøfter også problemet med forskjellige krav til medlemskap for norske banker og norske filialer av utenlandske banker:

”For å fjerne muligheten for at filialer av utenlandske banker kan spekulere mot den norske innskuddsgarantiordningen, tilrår utvalget at norske myndigheter utreder om i tilfelle hvordan lovregler kan innføres for å forhindre at filialer melder seg inn og ut av ordningen på opportune tidspunkt”.

Innskuddsgarantiordninger kan ifølge utvalget sammenlignes med forsikringsordninger, hvor innskuddsgarantiavgifter svarer til forsikringspremier. I teorien kan det lønne seg for banker å melde seg inn i urolige perioder, og ut når situasjonen er med stabil. Konkurransetilsynet av den oppfatning at adgangen til slik spekulering i når det er lønnsomt å være medlem i ordningen utgjør en uheldig side ved dagens ordning. Det bør følgelig være like medlemsvilkår i Bankenes sikringsfond for norske filialer av utenlandske banker og norske banker, for å motvirke ulike konkurransebetingelser i det norske markedet.

Forbrukernes stilling i finansmarkedet

Utvalget behandler forbrukernes stilling i finansmarkedet på flere punkter i utredningen. Utvalget peker på at myndighetene må bidra til å ivareta forbrukernes rettigheter og interesser overfor profesjonelle motparter i markedet. Den informasjonen finansinstitusjoner gir forbrukerne og andre som overveier investering, låneopptak m.v. bør være tilpasset den finansielle kunnskapen hos mottakeren, og være mest mulig standardisert for å legge til rette for sammenligning mellom ulike leverandører. Utvalget drøfter også de forskjellige tilsynsmyndighetenes rolle, og går inn for et tydeligere lovfestet ansvar for ivaretagelse av forbrukernes interesser.

Konkurransetilsynet vil i denne sammenheng peke på at konkurransepolitikken utgjør en sentral del av statens tiltak for å beskytte forbrukere mot markedsaktørene, noe som også er tilfellet når det gjelder finansmarkedene. Formålet med konkurranseloven er å fremme konkurranse for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser. Det er presisert i formålsbestemmelsen at det ved anvendelsen av loven skal tas særlig hensyn til forbrukernes interesser. I lovens forarbeider er det påpekt at det å fremme konkurranse skal bidra til å fremme forbrukerhensyn, og at erfaring tilsier at forbrukerhensyn blir ivaretatt best i markeder med konkurranse.

I markeder med virksom konkurranse har forbrukerne valgfrihet og mulighet til å påvike tilbudet av varer og tjenester. Forbrukernes etterspørsel gir signaler om hvordan de verdsetter ulike produkter, og konkurransen sørger for at ressursene blir kanalisert til produksjon som samsvarer med forbrukernes ønsker. Samtidig bidrar dette til effektiv ressursbruk ved at prisene reflekterer kostnadene ved å fremskaffe disse produktene.

For å ivareta forbrukerne i finansmarkedene er det derfor viktig med en aktiv håndheving av konkurranseloven. Konkurransetilsynets viktigste rolle er å håndheve de sentrale bestemmelsene i loven. Det er forbudet mot konkurransebegrensende avtaler (§ 10) og forbudet mot utilbørlig misbruk av dominerende stilling (§11), samt kontroll med foretakssammenslutninger som fører til eller forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen (§16).

Konkurransetilsynet har også en viktig oppgave i å styrke etterspørselssiden i markedene. Dette er forankret i konkurranseloven § 9 første ledd bokstav c), som gir tilsynet hjemmel til å iverksette tiltak

for å øke markedenes gjennomsiktighet. Godt opplyste og krevende forbrukere er en nødvendig betingelse for at konkurransen skal fungere etter forutsetningen. Som utvalget omtaler er det for finansmarkedene behov for tiltak for å sikre god forbrukerinformasjonen for å avhjelpe situasjoner der asymmetrisk informasjon har uheldige markedsmessige konsekvenser.

I forbindelse med finanskrisen ble det særlig tydelig at det er viktig med god og riktig tilpasset informasjon til forbrukerne. Konkurransetilsynet er på denne bakgrunn generelt positiv til tiltak som gjør forbrukerne i stand til å gjøre sammenlikninger og foreta informerte valg i markedet. Samtidig understrekes det at slike tiltak ikke må gjennomføres på en måte som går lenger enn det som er nødvendig, dersom konkurransen unødig blir begrenset til ulempe for forbrukerne. Med hjemmel i konkurranseloven § 9 første ledd bokstav e) er Konkurransetilsynet gitt i oppgave å påpeke konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak. Konkurransetilsynet er derfor involvert i arbeid for å bedre informasjonen rettet mot forbrukere i finansmarkedene. I den sammenheng vises det til at Konkurransetilsynet har et løpende samarbeid med Finanstillstyret, Forbrukerombudet og Forbrukerrådet hvor slike spørsmål behandles.

Det nevnes i denne sammenheng at konkurranseloven gjennomgås av et lovutvalg oppnevnt i statsråd 17. desember 2010. I forbindelse med gjennomgangen vil det skje en bredere vurdering av Konkurransetilsynets hjemler og virkemidler.

Finansinstitusjoners navnebruk

Utvalget foreslår i kapittel 14.4.1 at finansinstitusjoner ikke skal ha anledning til å markedsføre seg med sekundære forretningskjennetegn/merkenavn.

”Utvalget foreslår at finansinstitusjoner ikke lenger skal ha anledning til å benytte navn eller betegnelser i sin markedsføring som tildekker hvilken institusjon som faktisk vil stå for kundeforholdet, og slik at institusjonens kunder - faktiske eller potensielle – ikke kan villedes til å tro at de har et kundeforhold til en annen institusjon enn det som faktisk er tilfellet, herunder at bankkunder ikke villedes til å tro at de har en bedre innskuddssikring enn det som er tilfellet”.

Konkurransetilsynet mener man av hensyn til konkurransen bør være varsom med å sette strengere vilkår for finansinstitusjoners bruk av merkenavn enn hva som følger av alminnelige regler. Begrensningen i bruken av merkenavn kan begrense konkurransen på to måter.

For det første er bruk av merkenavn en viktig del av pris- og produktdifferensiering, på tilsvarende måte som i andre bransjer. Merkenavn kan i mange sammenhenger være tilknyttet det enkelte produkt, men kan også være bygget rundt navnet til aktørene. Dette er likevel ikke unikt for finansmarkedene, noe utvalgets mindretall også peker på.

For det andre kan muligheten til å videreføre merkenavn ved oppkjøp og fusjoner gjøre det enklere for mer effektive aktører å etablere seg. Det vil også kunne bidra til at allerede etablerte aktører får bedre muligheter til å selge ut deler av virksomheten, slik at en unngår innelåsning i uhensiktsmessige selskapsstrukturer. Dersom merkenavn derimot ikke kan videreføres ved oppkjøp og fusjoner, vil konkurransen kunne bli redusert, samtidig som insentivene til å bygge opp merkenavn kan avta.

Etter Konkurransetilsynets oppfatning bør man i stedet fokusere på tiltak som kan føre til bedre informasjon til forbrukerne, og på den måten gjøre det enklere for kunden å orientere seg når det gjelder bruk av sekundære forretningskjennetegn. Utvalgets forslag til regulering av finansinstitusjoners navnebruk kan føre til svakere konkurranse, mindre mangfold og færre valgmuligheter. Dette vil normalt ikke være til forbrukernes beste. Det vises for øvrig til tilsynets merknader i forbindelse med at tilsvarende forslag har vært fremmet tidligere.¹

¹ Jf, Finansdepartementets utkast til lovregler om finansinstitusjoners navnebruk sendt på høring 15. februar 2008, Konkurransetilsynets høringssvar av 30. april 2008 og brev til Finansdepartementets 4. september 2008.

Utover dette har Konkurransetilsynet ingen merknader.

Med hilsen

Eivind Stage (e.f.)
seksjonsleder

Therese Johannessen
rådgiver

Kopi til:

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet Postboks 8004 Dep 0030 Oslo

Mottakere:

Finansdepartementet Postboks 8008 Dep 0030 Oslo