

## Innhold

<b>1</b>	<b>INNLEDNING</b> .....	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>KONKURRANSETILSYNETS TIDLIGERE ARBEID INNEN BANKMARKEDET</b> .....	<b>3</b>
2.1	BOLIGLÅNSRAPPORTEN .....	3
2.2	FORETAKSSAMMENSLUTNINGER.....	4
2.2.1	<i>Nordea Bank/Danske Bank</i> .....	5
2.2.2	<i>DNB/Sbanken</i> .....	5
2.2.3	<i>Vipps/BankAxept/BankID</i> .....	6
2.3	HØRINGSUTTALELSER.....	6
2.3.1	<i>Høringer - Tilpasninger i kapitalkravene for banker</i> .....	6
2.3.2	<i>Høring - Tilleggsfordeler ved kredittopptak</i> .....	7
2.4	KRONIKKER .....	7
<b>3</b>	<b>ANDRE LANDS KONKURRANSEMYNDIGHETERS ARBEID I BANKMARKEDET</b> .....	<b>8</b>
3.1	SVERIGE.....	8
3.2	DANMARK .....	9
3.3	BELGIA .....	10
<b>4</b>	<b>OVERORDNET OM BANKMARKEDET</b> .....	<b>11</b>
<b>5</b>	<b>KONKURRANSESITUASJONEN I DET NORSKE BOLIGLÅNSMARKEDET</b> .....	<b>15</b>
5.1	INNLEDNING .....	15
5.2	MARKEDSSTRUKTUR I BOLIGLÅNSMARKEDET .....	15
5.3	KONKURRANSEPARAMETERE I BOLIGLÅNSMARKEDET .....	18
5.4	ETABLERINGS- OG EKSPANSJONSHINDRINGER I BOLIGLÅNSMARKEDET .....	19
5.4.1	<i>Innledning</i> .....	19
5.4.2	<i>Lav kundemobilitet</i> .....	20
5.4.3	<i>Regulatoriske krav</i> .....	20
5.4.4	<i>Tilgang til fellesløsninger</i> .....	21
5.5	KJØPERMAKT .....	21
5.6	SAMLET VURDERING .....	22
<b>6</b>	<b>VURDERING AV BEHOV FOR TILTAK I BANKMARKEDET</b> .....	<b>23</b>
6.1	TILTAK SOM KAN ØKE KUNDEMOBILITETEN.....	23
6.2	KONKURRANSEMESSIGE HENSYN BØR VEKTLLEGES VED INNFORING AV NY REGULERING .....	24
6.2.1	<i>Konkurrensemessige hensyn bør vektlegges ved vurderingen av nye kapitalkrav</i> .....	24
6.2.2	<i>Anmodningsvedtak i forbindelse med statsbudsjettet 2024</i> .....	24
6.2.3	<i>Effektiv håndheving</i> .....	25

# 1 Innledning

Nærings- og fiskeridepartementet har bedt Konkurransetilsynet vurdere konkurransesituasjonen i det norske bankmarkedet og fremme eventuelle forslag til tiltak som kan styrke konkurransen. Frist for tilsynets bidrag er 31. januar 2024.<sup>1</sup>

Bakgrunnen for forespørselen er Finansdepartementets arbeid med Finansmarkedsmeldingen 2024, der Finansdepartementet tar sikte på å utarbeide en grundig drøfting av konkurransen i bankmarkedet, og eventuelle behov for tiltak.

Konkurransetilsynets bidrag baserer seg på tilsynets kjennskap til bankmarkedet, andre konkurransemyndigheters tidligere arbeid i dette markedet, økonomiske fagartikler, konkurransefaglige retningslinjer og annen offentlig tilgjengelig informasjon om bankmarkedet.

Konkurransetilsynet er av den oppfatning at det norske bankmarkedet består av flere ulike markeder eller segmenter. Det bemerkes at tilsynet ikke har foretatt en endelig markedsavgrensing av bankmarkedet.<sup>2</sup> Etter tilsynets vurdering er det likevel forhold som tilsier at banktjenester til privatpersoner og bedrifter kan utgjøre to separate markeder, og at markedene kan avgrenses ytterligere basert på produkter og tjenester. Tilsynet har i dette bidraget valgt å fokusere på boliglånsmarkedet grunnet dette markedets størrelse og betydning for norske forbrukere, særlig gitt dagens relativt høye rentenivå. Bankene har rapportert økte rentemarginer og tilsynet anbefaler derfor at Finansdepartementet også ser nærmere på innskuddsmarkedet i sitt videre arbeid med årets finansmarkedsmelding.

I det følgende vil Konkurransetilsynet først redegjøre for tilsynets og andre lands konkurransemyndigheters tidligere arbeid i bankmarkedet. Deretter vil tilsynet gi en overordnet beskrivelse av bankmarkedet og presentere en kortfattet analyse av konkurransesituasjonen i boliglånsmarkedet. Endelig vil tilsynet redegjøre for behovet for tiltak i bankmarkedet.

Kort oppsummert mener Konkurransetilsynet at flere faktorer peker i retning av at konkurransen i boliglånsmarkedet ikke fungerer optimalt. Tilsynet viser i den forbindelse til den økte konsolideringen i markedet den siste tiden, lav kjøpermakt og høye etablerings- og ekspansjonshindringer. Tilsynets tidligere arbeid viser at markedsforholdene kan legge til rette for koordinering, og tilsynet har tidligere også funnet tegn til at markedsaktørene har samordnet rentenivået.

Det er Konkurransetilsynets vurdering at tiltak som reduserer søke- og byttekostnadene i bankmarkedet, kan bidra til å øke kundemobiliteten og dermed styrke konkurransen. Tiltak som reduserer etablerings- og ekspansjonshindre, vil etter tilsynets vurdering ytterligere legge til rette for økt konkurranse. Tilsynet understreker videre betydningen av grundig utredning før innføring av nye tiltak, herunder at konkurransemessige vurderinger kommer frem og vektlegges i tråd med utredningsinstruksens krav. Dette gjelder blant annet for kommende høring om gjennomføring av de siste delene av Basel III-anbefalingene fra EU, og ved gjennomføringen av anmodningsvedtaket i statsbudsjettet for 2024 om at bankene blant annet må rapportere gjennomsnittlige renter på boliglån.<sup>3</sup> Tilsynet vurderer også at det kontinuerlig bør arbeides for at relevante tilsynsmyndigheter har nødvendige ressurser og verktøy for å iverksette tiltak som fremmer konkurranse.

---

<sup>1</sup> Brev fra Nærings- og fiskeridepartementet 5. desember 2023

<sup>2</sup> For nærmere informasjon om avgrensning av det relevante markedet, kan det ses hen til vurderingskriteriene som fremgår av EFTAs overvåkningsorgan om avgrensning av det relevante marked innen konkurranseretten i Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) – EFT L 200, 16. juli 1998, og EØS-tillegget til EF-tidende No 28, 16. juli 1998, side 3.

<sup>3</sup> <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/endringer-i-bankenes-kapitalkrav/id3018238/> og <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=95557>, vedtak 80

## 2 Konkurransetilsynets tidligere arbeid innen bankmarkedet

### 2.1 Boliglånsrapporten

Konkurransetilsynet publiserte en rapport om konkurransen i boliglånsmarkedet i 2015.<sup>4</sup> Som et ledd i arbeidet med rapporten, gjennomførte Konkurransetilsynet en undersøkelse blant banker med virksomhet i Norge for perioden 2007–2013.<sup>5</sup> Tilsynet innhentet også data fra SSB, Norges Bank, Finans Norge, Finansportalen og DNB Markets. Tilsynets undersøkelse viste at konsentrasjonen i boliglånsmarkedet hadde vært stabil i perioden for undersøkelsen. På tidspunktet for undersøkelsen var det 137 banker som hadde virksomhet i Norge.<sup>6</sup> De fleste av disse bankene var svært små med et begrenset geografisk nedslagsfelt og utøvde derfor ikke et direkte konkurransepress på hverandre.<sup>7</sup>

Konkurransetilsynet vurderte i rapporten at markedsforholdene i boliglånsmarkedet lå til rette for at en koordinering var mulig og stabil, og at bankene hadde sammenfallende interesser og insentiver til å koordinere sin markedsatferd.<sup>8</sup> Grunnet risikoen for endringer som kunne gjøre det enda enklere for bankene å finne et samlingspunkt for rentenivået ved koordinering, vurderte tilsynet konkurransen i boliglånsmarkedet som sårbar.<sup>9</sup> Tilsynets undersøkelser viste at bankene signaliserte sine strategier i media,<sup>10</sup> og at dette gjorde det lettere å finne et samlingspunkt for rentenivået ved koordinering.<sup>11</sup>

Konkurransetilsynets analyser indikerte en samordning av bankenes priser i slutten av utvalgsperioden. Dette var basert på at utlånsmarginen økte i årene 2012 til 2014, at bankenes listepreiser<sup>12</sup> ikke fulgte utviklingen i bankenes finansieringskostnader, og at det var relativt lite variasjon i bankenes listeprisrenter, samtidig som bankens utlånsmarginer hadde økt.<sup>13</sup>

I rapporten viste Konkurransetilsynet videre til at det var lav kundemobilitet i bankmarkedet. Noe av grunnen til dette knyttet seg til søke- og byttekostnader, som gjorde det vanskeligere for kundene å orientere seg i markedet og å bytte bank. Søke- og byttekostnader muliggjorde at bankene kunne sette høyere pris uten å miste en vesentlig andel kunder, og dermed begrense konkurransen i markedet.

Kort oppsummert viste Konkurransetilsynets rapport at strukturelle markedsforhold i boliglånsmarkedet, i tillegg til etablerings- og ekspansjonsbarrierer, gjorde at markedet var sårbart for koordinering. Videre viste rapporten også indikasjoner på at aktørene hadde hentet økte marginer gjennom å samordne sin opptreden i markedet.

Konkurransetilsynet pekte på at det var viktig at hindringer som begrenset bankenes konkurranseevne, i størst mulig grad ble redusert, og at det ble etablert rammevilkår som var like for alle aktører. Tilsynet pekte særlig på at hindringer for kundemobiliteten burde reduseres, at rammelovgivningen i størst mulig

<sup>4</sup> Konkurransetilsynet, «Konkurransen i boliglånsmarkedet», 2015

<sup>5</sup> Undersøkelsen omfattet følgende elleve banker: DNB, Nordea, Danske Bank, Handelsbanken, Sparebank 1 SR-Bank, Sparebank 1 SMN, Sparebank 1 Nord-Norge, Sparebanken Hedmark, Sparebanken Vest, Skandiabanken og Gjensidige Bank.

<sup>6</sup> Norges Bank, «Finansiell stabilitet 2014», side 50, tabell 1

<sup>7</sup> Konkurransetilsynet, «Konkurransen i boliglånsmarkedet», 2015, side 8

<sup>8</sup> Koordinerte virkninger kan oppstå både som følge av ulovlig samarbeid og gjennom stilltiende samarbeid.

Konkurranseloven § 10 forbyr samarbeid mellom foretak som har til formål eller virkning å begrense konkurransen. Med stilltiende samarbeid menes en situasjon der konkurrenter, uten å inngå en eksplisitt avtale om å begrense konkurransen, oppnår en fredelig sameksistens som innebærer redusert konkurranse. Stilltiende samarbeid er ikke nødvendigvis ulovlig etter konkurranseloven, men kan like fullt være til hinder for virksom konkurranse. Se nærmere om koordinerte virkninger i EU-kommisjonens retningslinjer for horisontale samarbeidsavtaler, kapittel 6.2.2.1 og EU-kommisjonens retningslinjer for horisontale foretakssammenslutninger, avsnitt 39.

<sup>9</sup> Konkurransetilsynet, «Konkurransen i boliglånsmarkedet», 2015, side 52

<sup>10</sup> Konkurransetilsynet, «Konkurransen i boliglånsmarkedet», 2015, side 51 og 52

<sup>11</sup> Konkurransetilsynet, «Konkurransen i boliglånsmarkedet», 2015, side 52

<sup>12</sup> Bankene offentliggjør priser på sine produkter på sine hjemmesider. Banker som tilbyr boliglån opererer med en listepreis for utlånsrenter. Noen banker offentliggjør disse listepriene på sine hjemmesider. Banker som opererer i Norge, er pålagt å rapportere sine priser til Finansportalen. Listepriene er dermed offentlig tilgjengelig. Listeprisrenten varierer blant annet med lånets størrelse og belåningsgraden. Bankene differensierer også mellom ulike kundegrupper eller enkeltkunder.

<sup>13</sup> Konkurransetilsynet, «Konkurransen i boliglånsmarkedet», 2015, side 52

grad la til rette for en sunn konkurranse, og at det ble reagert mot forhold som kunne bidra til å etablere en koordinert atferd.<sup>14</sup>

Konkurransetilsynet foreslo ulike tiltak for å øke konkurransen i boliglånsmarkedet. Tilsynet viste til at det var behov for grundige vurderinger av konkurransemessige konsekvenser ved innføring av nytt regelverk for banksektoren, og at konkurransemessige hensyn i større grad burde vektlegges.<sup>15</sup>

Konkurransetilsynet anbefalte videre en harmonisering med EUs kapitalkravsregelverk.<sup>16</sup> Tilsynet har i flere høringsvar<sup>17</sup> gitt uttrykk for at det er viktig med et harmonisert regelverk for å sikre like rammevilkår for bankene innen EU/EØS-området, og at særnorske regler bør unngås.

I rapporten pekte Konkurransetilsynet også på et behov for økt søkelys på signalisering som et konkurranseproblem generelt, og spesielt knyttet til banksektoren og boliglånsmarkedet, da signalisering i bankmarkedet kan øke risikoen for koordinert atferd.<sup>18</sup>

Konkurransetilsynet pekte videre på at tiltak som ville gjøre Finansportalen mer synlig, ville bidra til å øke kjennskapen til bankbytteregulene, og dermed bedre kundemobiliteten. Tilsynets gjennomgang av ulike forbrukerundersøkelser viste lav kundemobilitet i bankmarkedet, og tilstedeværelse av søke- og byttekostnader som gjorde det vanskelig for kundene både å orientere seg i markedet, og å bytte bank. Rent konkret viste tilsynet til at det kunne vurderes å lage en enkel og forståelig fremstilling av bankbytteregulene, som bankene skulle gjøre synlig på sine nettsider.<sup>19</sup>

## 2.2 Foretakssammenslutninger

Konkurransetilsynet skal forby foretakssammenslutninger<sup>20</sup> som i betydelig grad vil hindre effektiv konkurranse, særlig som et resultat av at en dominerende stilling skapes eller styrkes. Kontrollen med foretakssammenslutninger etter konkurranselovens kapittel 4 innebærer at tilsynet fører tilsyn med strukturen i markedet.<sup>21</sup>

Konkurransetilsynet har behandlet en rekke foretakssammenslutninger i bank- og betalingsmarkedet de siste årene. Tilsynet har grepet inn mot to av disse foretakssammenslutningene: DNB Bank ASA (DNB) sitt oppkjøp av Sbanken ASA (Sbanken) i 2021<sup>22</sup> og Vipps AS (Vipps) sitt oppkjøp av BankAxept AS (BankAxept) og BankID Norge AS (BankID) i 2018.<sup>23</sup> Videre har tilsynet nylig vurdert Nordea Bank Abp (Nordea) sitt oppkjøp av personkundefunksjonen til Danske Bank A/S (Danske Bank) i 2023. Tilsynet vil i det følgende redegjøre for disse sakene.

<sup>14</sup> Konkurransetilsynet, «Konkurransen i boliglånsmarkedet», 2015, side 60

<sup>15</sup> Konkurransetilsynet, «Konkurransen i boliglånsmarkedet», 2015, side 60–61

<sup>16</sup> Konkurransetilsynet, «Konkurransen i boliglånsmarkedet», 2015, side 61–62

<sup>17</sup> Se blant annet Høringsuttalelse – beregningsgrunnlag for kapitalkrav (<https://konkurransetilsynet.no/wp-content/uploads/2018/08/horingsuttalelse-beregningsgrunnlag-for-kapitalkrav.pdf>), Svar på høring – utkast til regler om systemviktige finansinstitusjoner (<https://konkurransetilsynet.no/wp-content/uploads/2018/08/svar-pa-horing-utkast-til-regler-om-systemviktige-finansinstitusjoner.pdf>), Høringsuttalelse – forskrifter om kapitalkrav, godtgjørelsesordninger mv. (<https://konkurransetilsynet.no/decisions/694-horingsuttalelse-horing-fors/>), Høringsuttalelse – Nye likviditetskrav til finansforetak (<https://konkurransetilsynet.no/decisions/horingsuttalelse-nye-likviditetskrav-for-finansforetak2/>), Høringsuttalelse – NOU 2018:5 Kapital i omstillingens tid – Næringslivets tilgang til kapital (<https://konkurransetilsynet.no/decisions/horingsuttalelse-nou-20185-kapital-i-omstillingens-tid/>) og Høringsuttalelse – Tilpasninger i kapitalkravene for banker (<https://konkurransetilsynet.no/decisions/horingsuttalelse-tilpasninger-i-kapitalkravene-for-banker/>).

<sup>18</sup> Konkurransetilsynet, «Konkurransen i boliglånsmarkedet», 2015, side 62–63

<sup>19</sup> Konkurransetilsynet, «Konkurransen i boliglånsmarkedet», 2015, side 64

<sup>20</sup> Fusjoner og oppkjøp er typiske eksempler på foretakssammenslutninger. Se nærmere om foretakssammenslutninger her: <https://konkurransetilsynet.no/fusjoner-og-oppkjop-%c2%a716/mer-om-fusjoner-og-oppkjop/>

<sup>21</sup> Foretakssammenslutninger må meldes til Konkurransetilsynet dersom de involverte foretakene har en samlet omsetning over 1 milliard kroner og der foretakene enkeltvis har omsetning over 100 millioner kroner. Tilsynet kan også pålegge partene i en foretakssammenslutning meldeplikt, selv om transaksjonen ikke er over terskelverdiene for meldeplikt. Se nærmere om meldeplikten her: <https://konkurransetilsynet.no/fusjoner-og-oppkjop-%c2%a716/mer-om-fusjoner-og-oppkjop/>

<sup>22</sup> Vedtak V2021-13 DNB Bank ASA – Sbanken ASA – konkurranseloven § 16 – inngrep mot foretakssammenslutning – forbud, 16. november 2021

<sup>23</sup> Vedtak V2018-18 Vipps AS – BankAxept AS/BankID Norge AS – konkurranseloven § 16 jf. § 20 – inngrep mot foretakssammenslutning – vilkår, 27. april 2018

### 2.2.1 Nordea Bank/Danske Bank

Nordeas oppkjøp av Danske Banks personkundefunksjon i Norge ble tillatt av Konkurransetilsynet 15. desember 2023.<sup>24</sup>

Nordea og Danske Bank var før foretakssammenslutningen den nest største og tredje største banken innen personkundefunksjon i Norge.<sup>25</sup> I første fase av saksbehandling vurderte Konkurransetilsynet at det var rimelig grunn til å anta at oppkjøpet i betydelig grad kunne hindre effektiv konkurranse. Tilsynet sendte derfor varsel om at inngrep mot oppkjøpet kunne bli aktuelt.<sup>26</sup>

Konkurransetilsynet var bekymret for at konkurransen i markedene for lån med pant i bolig, kollektive avtaler og banktjenester for formuende personer («private banking»),<sup>27</sup> ville svekkes grunnet bortfallet av konkurransepress mellom Nordea og Danske Bank. Dette var blant annet basert på at partene var nære konkurrenter i disse markedene, og at markedene allerede var konsentrerte. Tilsynet var også bekymret for at foretakssammenslutningen kunne øke sannsynlighet for koordinering i markedet for lån med pant i bolig, eller føre til at en eventuell eksisterende koordinering ble mer stabil. Dette var blant annet basert på at det blir færre landsdekkende aktører, og at markedet kunne bli mer gjennomskiktig som følge av foretakssammenslutningen.

I den videre saksbehandlingen innhentet Konkurransetilsynets ytterligere informasjon fra partene og andre aktører i markedet. Denne informasjonen ble grundig analysert og etter en konkret helhetsvurdering fant tilsynet at det ikke i tilstrekkelig grad var sannsynliggjort at foretakssammenslutningen i betydelig grad ville hindre effektiv konkurranse.

I markedet for lån med pant i bolig kom Konkurransetilsynet til at Nordea Bank ikke ville oppnå betydelig økt markedsrett som følge av personkundetransaksjonen, verken nasjonalt eller regionalt.

Når det gjaldt banktjenester for formuende personer, fant Konkurransetilsynet at det var flere aktører som utøvde konkurransepress overfor partene, både andre banker og uavhengige investeringsrådgivere. Videre så tilsynet hen til at flere nye aktører hadde etablert seg de siste årene, samt at noen av de eksisterende aktørene hadde økt sin satsing i markedet.

I markedet for kollektive avtaler kom Konkurransetilsynet til at markedsutviklingen den senere tid kunne tilsi at Danske Bank allerede var en mindre aktiv aktør enn hva historiske markedsandeler skulle tilsi.

Konkurransetilsynets fant heller ikke tilstrekkelige holdepunkter for at foretakssammenslutningen ville føre til eller forsterke en eventuell koordinert atferd mellom bankene.

Konkurransetilsynet avsluttet derfor saksbehandlingen uten å gripe inn mot oppkjøpet.<sup>28</sup>

### 2.2.2 DNB/Sbanken

Konkurransetilsynet la i vedtak V2021-13 ned forbud mot DNB sitt oppkjøp av Sbanken. DNB og Sbanken var før foretakssammenslutningen den største og fjerde største distributøren av fondsprodukter i Norge. DNB og Sbanken stod begge for en svært høy andel av veksten innen fond og særlig aksjesparekonto (ASK).

I vedtaket la Konkurransetilsynet til grunn at DNB og Sbanken var nære konkurrenter i markedet for fondsdistribusjon, og at konkurransepresset mellom dem etter foretakssammenslutningen vil falle bort og isolert sett føre til økte priser. Sbanken hadde etter tilsynets vurdering en sentral rolle i markedet som

<sup>24</sup> Foretakssammenslutningen bestod av to separate transaksjoner: 1) Nordea Bank Abp, Nordea Eiendomskreditt AS og Nordea Finans Norge AS overtok eierandeler og forpliktelser knyttet til Danske Bank A/S sin norske personkundefunksjon, og 2) Nordea Funds Ltd. overtok som fondsforvalter for visse fond fra Danske Invest Asset Management AS og Danske Invest Management A/S

<sup>25</sup> Markedsandel målt i utlånsvolum til personkundemarkedet per første kvartal 2023. Kilde Finanswatch, bankenes rapporter (<https://finanswatch.no/nyheter/bank/article16004853.ece>).

<sup>26</sup> Varsel - Nordea Bank Abp/Nordea Funds Oy - Danske Bank A/S' norske privatkundefunksjon/deler av Danske Invest Asset Management AS og Danske Invest Management A/S - konkurranseloven § 20 2. ledd - inngrep etter konkurranseloven § 16 kan bli aktuelt, 7. november 2023.

<sup>27</sup> «Private banking» tilbys til formuende kunder av banker eller andre finansinstitusjoner. Private Banking er en personlig rådgivningstjeneste som blant annet består av investeringsrådgivning og formuesforvaltning, skatteplanlegging og pensjonsplanlegging, og concierge-tjeneste.

<sup>28</sup> Avgjørelse A2023-4 Nordea Bank Abp - Danske Bank A/S' norske privatkundefunksjon - konkurranseloven § 20 jf. § 16 - underretning om henleggelse av saken, 20. desember 2023.

prispresser og en pådriver innen innovasjon og teknologisk utvikling, og Sbanken tok en større andel av veksten enn markedsandelen skulle tilsi.

Videre vurderte Konkurransetilsynet at det var høye etableringshindringer i markedet, begrenset grad av potensiell konkurranse, at kjøpermakten var begrenset og at ervervs-spesifikke effektivitetsgevinster ikke var dokumentert i tilstrekkelig grad. Tilsynets fant på dette grunnlaget at foretakssammenslutningen i betydelig grad ville hindre effektiv konkurranse i markedet for fondsdistribusjon og vedtok å forby oppkjøpet.<sup>29</sup>

Partene påklaget Konkurransetilsynets vedtak. Konkurranseskjemenemnda opphevet tilsynets vedtak 16. mars 2022, og tillot dermed DNBs oppkjøp av Sbanken. Nemnda vurderte at DNB og Sbanken var nære konkurrenter, men at også andre aktører var nære konkurrenter, og at disse var egnet til å erstatte hele eller store deler av konkurransepresset fra Sbanken. Nemnda fant videre at Sbanken ikke skilte seg klart fra andre aktører innen innovasjon og teknologisk utvikling. Nemndas helhetsvurdering var derfor at det ikke var sannsynliggjort at foretakssammenslutningen mellom DNB og Sbanken, ville føre til betydelig konkurranseskade i markedet for fondsdistribusjon.

### 2.2.3 Vipps/BankAxept/BankID

Vipps ervervet BankAxept og BankID i 2018. Vipps er en digital betalingsløsning som eies av norske banker. BankAxept er et nasjonalt betalingssystem, mens BankID er en elektronisk legitimasjonstjeneste for sikker identifisering og signering på nett.

Konkurransetilsynet vurderte at foretakssammenslutningen ville føre til at det vertikalt integrerte foretaket gjennom utestengende atferd kunne hindre effektiv konkurranse i ett eller flere av de relevante produktmarkedene. Tilsynet varslet derfor at inngrep mot foretakssammenslutningen kunne bli aktuelt.<sup>30</sup>

Etter Konkurransetilsynets varsel fremmet partene forslag til avhjelpende tiltak. Tilsynet kom til at foretakssammenslutningen mellom Vipps, BankAxept og BankID i betydelig grad ville hindre effektiv konkurranse i markedet for betalingsløsninger i Norge, men fant at de foreslåtte avhjelpende tiltakene samlet sett ville avbøte de konkurransebegrensende virkningene av foretakssammenslutningen.

Konkurransetilsynet tillot på denne bakgrunn foretakssammenslutningen på vilkår. Vilkårene omfattet blant annet en forpliktelse til å gi konkurrerende betalingsløsninger tilgang til BankID og BankAxept på ikke-diskriminerende vilkår. Vedtaket ble gitt en varighet på tre år.<sup>31</sup>

Konkurransetilsynet fornyet vedtaket i 2021 for tre nye år, og tilsynet vurderer nå om vedtaket igjen skal fornyes.<sup>32</sup> Frist for en eventuell fornying av vedtaket er 27. april 2024.

## 2.3 Høringsuttalelser

Konkurransetilsynet har de siste ti årene svart på en rekke høringer knyttet til kapitalkravregelverket for banker, jf. kapittel 2.3.1. I regelverket stilles det blant annet ulike kapitalkrav overfor såkalte IRB-banker og såkalte standardmetodebanker,<sup>33</sup> og utenlandske banker. Tilsynet har videre inngitt en høringsuttalelse i forbindelse med Justis- og beredskapsdepartementet høring om tilleggsfordeler ved kredittopptak i 2022, jf. kapittel 2.3.2.

### 2.3.1 Høringer - Tilpasninger i kapitalkravene for banker

Finansdepartementet gjennomførte en høring om norsk regelverkstilpasninger til EUs kapitalkravsregelverk for banker (CRR/CRD IV-regelverket) som ble innlemmet i EØS-avtalen 29. mars 2019. Finansdepartementet foreslo særnorske regelverkstilpasninger som skulle bidra til å forhindre

<sup>29</sup> Vedtak V2021-13 DNB Bank ASA - Sbanken ASA - konkurranse-loven § 16 - inngrep mot foretakssammenslutning – forbud, 16. november 2021.

<sup>30</sup> Varsel - Vipps AS - BankAxept AS - BankID Norge AS - konkurranse-loven § 20 annet ledd - inngrep etter konkurranse-loven § 16 første ledd kan bli aktuelt, 20. februar 2018.

<sup>31</sup> Vedtak V2018-18 Vipps AS – BankAxept AS/BankID Norge AS – konkurranse-loven § 16 jf. § 20 - inngrep mot foretakssammenslutning – vilkår, 27. april 2018.

<sup>32</sup> Vedtak V2021-5 Fornylse av vedtak V2018-18 – Vipps AS – BankAxept AS – BankID Norge AS – konkurranse-loven § 6 annet ledd jf. § 16, 26. april 2021.

<sup>33</sup> Beregning av kapitalkrav med IRB-metoden («Internal Ratings Based») benyttes av de største bankene i Norge som har fått tillatelse av Finanstilsynet til å benytte denne metoden, jf. Finanstilsynets Rundskriv 3/2021. De mindre sparebankene i Norge benytter standardmetoden til beregning av kapitalkrav, se <https://www.finanstilsynet.no/tema/kapitaldekning/beregninggrunnlaget/>.

svekkelser i kapitalnivået i norske banker og opprettholde reelle kapitalkrav på et nivå som samsvarer med risikoen i norsk økonomi. Forslagene bestod i å øke systemrisikobufferkravet fra 3 til 4,5 prosent for alle banker, med ulik innfasing for henholdsvis IRB- og standardmetodebankene. I tillegg omfattet forslaget midlertidige minstekrav for gjennomsnittlig risikovekting av boliglån og lån til næringsseidendom.

Konkurransetilsynet sendte hørings svar 30. oktober 2019.<sup>34</sup> Høringen var en av flere høringer knyttet til endringer i reguleringen av finansmarkedssektoren. Tilsynet har i høringsuttalelsene etterlyst vurderinger av de konkurransemessige effektene av nytt regelverk og særnorske krav for finansmarkedet.<sup>35</sup> Videre har tilsynet etterlyst en vurdering av de økte kapitalkravenes påvirkning på etableringsmuligheter og ekspansjon i bankmarkedet. Tilsynet har også understreket viktigheten av at regulering i bankmarkedet utformes på en måte som sikrer like konkurransevilkår for alle banker som opererer i Norge, og at eventuelle avvik fra EUs regelverk derfor bør begrunnes særskilt.

### 2.3.2 Høring - Tilleggsfordeler ved kredittopptak

Justis- og beredskapsdepartement sendte 21. juni 2022 Finanstilsynets høringsnotat om tilleggsfordeler ved kredittopptak på høring. Finanstilsynet foreslo i høringsnotatet at finansforetak bare kunne tilby tilleggsfordeler ved kredittopptak hvis de samme tilleggsfordelene også ble tilbudt på debetløsninger. Forslaget om regulering kom ifølge Finanstilsynet etter en tiårsperiode med vekst i usikret kreditt, som har ført til gjeldsproblemer for mange forbrukere.

Konkurransetilsynet innga hørings svar 31. oktober 2022.<sup>36</sup> Tilsynet pekte i hørings svaret på at mange kredittkortutstedere tilbyr tilleggsfordeler som del av sin forretningsmodell, og vil ikke kunne tilby debetkort uten større investeringer og tidkrevende prosesser. Tilsynets viste til faren for at flere aktører ville tre ut av det norske markedet hvis den foreslåtte reguleringen ble iverksatt, noe som kunne føre til færre tilbydere av kredittkort og høyere priser for forbrukerne.

Konkurransetilsynet uttalte forståelse for målsettingen om å legge til rette for at forbrukere skal kunne ta mer velinformerte, rasjonelle valg ved kredittopptak og å redusere gjeldsopptak blant sårbare forbrukere. Samtidig uttalte tilsynet at det bør ses på hvordan dette kan oppnås på en mindre konkurransebegrensende måte.

## 2.4 Kronikker

Konkurransetilsynet har skrevet flere kronikker om konkurransen i bankmarkedet de siste årene.<sup>37</sup>

### 1) Kronikk: Bytt bort dyre banktjenester<sup>38</sup>

Konkurransetilsynet pekte i kronikken på at det kan være mye å spare på å bytte bank. I Norge er det tilrettelagt for at det skal være lett å bytte, men likevel er det få som bytter bank. Dersom flere forbrukere velger bort bankene med dårligst betingelser, vil bankene skjerpe seg i konkurransen. Det kan skape bedre tilbud for alle.

### 2) Kronikk: Ikke røp fremtidig boliglånsrente<sup>39</sup>

Da kronikken ble skrevet, var Norges Bank ventet å øke styringsrenten fremover. Konkurransetilsynet påpekte at bankene må unngå å signalisere til konkurrentene om de vil øke sine boliglånsrenter. Denne typen signalisering kan øke faren for koordinering som kan gi kundene et dårligere og dyrere banktilbud.

### 3) Kronikk: Priskutt og motstand i fondsbransjen - Konkurransetilsynet<sup>40</sup>

Ordningen med returprovisjon i fondsdistribusjonsmarkedet ble utfordret av flere aktører i markedet, deriblant Sbanken. Aktørene som utfordret ordningen, lot returprovisjonen komme kundene til gode

<sup>34</sup> Høringsuttalelse – Tilpasninger i kapitalkravene for banker (2019/0260-3).

<sup>35</sup> Se Høringsuttalelse – beregningsgrunnlag for kapitalkrav (2013/0243-3), Svar på høring – utkast til regler om systemviktige finansinstitusjoner (2013/0811-3), Høringsuttalelse – forskrifter om kapitalkrav, godtgjørelsesordninger mv. (2014/0043-2), Høringsuttalelse – Nye likviditetskrav til finansforetak (2015/0232-2) og Høringsuttalelse – NOU 2018:5 Kapital i omstillingens tid – Næringslivets tilgang til kapital (2018/0227-2).

<sup>36</sup> Hørings svar – Tilleggsfordeler ved kredittopptak (2022/0331-6).

<sup>37</sup> De mest relevante kronikkene fra perioden 2018–2023 er trukket frem.

<sup>38</sup> Nettavisen, 28. mai 2023.

<sup>39</sup> Dagens Næringsliv, 23. september 2021.

<sup>40</sup> Dagens Næringsliv, 10. desember 2019.

gjennom lavere priser, i stedet for å beholde den selv. Noen konkurrenter svarte med å redusere sine priser, mens en annen fondsforvalter stengte for distribusjon til nye kunder gjennom Sbanken. Konkurransetilsynet mente at dette var konkurranse i praksis, og at den måtte få lov å spille seg ut fritt til det beste for forbrukerne. Tilsynet pekte videre på at aktørene i markedet ikke måtte falle for fristelsen til å snakke sammen om hva som ville være den beste responsen på det som skjedde i markedet.

#### 4) Kronikk: Rentesignaler kan gi dyrere boliglån - Konkurransetilsynet<sup>41</sup>

I 2018, da kronikken ble skrevet, ga Norges Bank uttrykk for at styringsrenten ville stige til i overkant av to prosent ved utgangen av 2021, en økning med 1,5 prosentpoeng i perioden. Når Norges Bank økte sin styringsrente, økte bankenes kostnader. Konkurransetilsynet poengterte at det ikke nødvendigvis var bankenes kunder som skulle finansiere kostnadsøkningen. Hvis banker offentlig ga uttrykk for hva de tenkte å gjøre med boliglånsrenten sin, såkalt signalisering, kunne dette ødelegge for konkurransen i markedet. Signalisering kan i ytterste konsekvens utgjøre brudd på konkurranselovens forbud mot konkurransebegrensende samarbeid, og resultere i høye gebyrer for de involverte.

### 3 Andre lands konkurransemyndigheters arbeid i bankmarkedet

Konkurransemyndighetene i flere andre land har også vurdert konkurransen i bankmarkedet de senere årene. Tilsynet har sett nærmere på arbeidet fra svenske, danske og belgiske konkurransemyndigheter.<sup>42</sup>

#### 3.1 Sverige

Konkurrensverket i Sverige har utarbeidet flere rapporter om konkurransen i bankmarkedet de siste årene, blant annet rapportene «Den svenske fondsmarknaden – en fordypning» fra 2015,<sup>43</sup> «Storbankskoncernernas ulike versamheter – en översiktlig beskrivning av olika delmarknader» fra 2016,<sup>44</sup> «Konkurrensen i Sverige: Bankmarknaden» fra 2018,<sup>45</sup> og «Finansmarknaden – konkurrens i kristider» fra 2023.<sup>46</sup>

I rapporten fra 2016 vurderte svenske konkurransemyndigheter at fire store banker i Sverige, Nordea, SEB, Handelsbanken og Swedbank, til sammen hadde en meget sterk posisjon i markedene for innskudd, utlån og kredittgivning, til tross for det relativt høye antallet aktive aktører i disse markedene. Innlåsingseffekter og lav kundemobilitet ble brukt som forklaringer for dette, og som igjen førte til at bankene kunne operere med høye gebyrer, marginer og lønnsomhet.<sup>47</sup>

Konkurrensverket pekte i rapporten fra 2023 på at det er indikasjoner på at konkurransen i det svenske bankmarkedet har bedret seg de siste årene. De viste til at det har vært en økning i kundemobiliteten og bruken av flere banker til ulike tjenester. I tillegg har bankenes gjennomsnittlige bruttomarginer, fondsforvaltningsgebyrer og aksjeprovisjoner begynt å avta.<sup>48</sup>

I rapporten fra 2023 ble det videre vist til at det svenske boliglånsmarkedet har gjennomgått regulatoriske reformer de siste årene. Et eksempel var kravet om at banker som har vært på markedet siden juni 2015, må informere kundene om gjennomsnittrenten på boliglånene sine. Formålet er at forbrukerne skal kunne ta velbegrunnede beslutninger om sine boliglån. Konkurrensverket har imidlertid advart om at denne informasjonsplikten potensielt, i strid med intensjonene, kan redusere konkurransen i boliglånsmarkedet og dermed føre til høyere marginer på boliglån. Begrunnelsen for denne bekymringen er at slik informasjon kan øke gjennomsiktigheten i et konsentrert marked med lav kundemobilitet, og dermed øke faren for stilltiende koordinering i markedet. Konkurrensverket

<sup>41</sup> Dagens Næringsliv, 20. september 2018

<sup>42</sup> Årsaken til at Konkurransetilsynet har sett på svenske og danske konkurransemyndigheters arbeid, er at disse landene anses å være de mest sammenlignbare med Norge. Arbeidet fra belgiske konkurransemyndigheter er fra 2023 og kan være relevante for Norge.

<sup>43</sup> Konkurrensverket, «Den svenska fondmarknaden – en fördjupning», Rapport 2015:8

<sup>44</sup> Konkurrensverket, «Storbankskoncernernas olika verksamheter – en översiktlig beskrivning av olika delmarknader», Rapport 2016:2

<sup>45</sup> Konkurrensverket, «Konkurrensen i Sverige 2018, Kapittel 9 Bankmarknaden», Rapport 2018:1

<sup>46</sup> Konkurrensverket, «Finansmarknaden – Konkurrens i kristider», Analys i korthet 2023:2

<sup>47</sup> Konkurrensverket, «Storbankskoncernernas olika verksamheter – en översiktlig beskrivning av olika delmarknader», Rapport 2016:2, side 5 og Konkurrensverket, «Storbankskoncernernas olika verksamheter – en översiktlig beskrivning av olika delmarknader», Rapport 2016:2

<sup>48</sup> Konkurrensverket, «Finansmarknaden – Konkurrens i kristider», Analys i korthet 2023:2, side 5



understrekte også at den gjennomsnittlige boliglånsrenten bare representerer et gjennomsnitt, og ikke bør betraktes som et minimumsnivå som kundene automatisk skal akseptere uten nærmere vurdering.<sup>49</sup>

Konkurrensverket anbefalte blant annet følgende i sin rapport fra 2023:

- De stigende boliglånsrentene fører til at flere husholdninger ønsker å binde boliglånsrentene sine. Konkurrensverket mener det er viktig at forbrukere som ønsker å si opp fastlån tidlig, ikke rammes av krav om urimelig høy kompensasjon til banken. En bedre utformet modell for å kompensere over- eller underkurs, kan styrke konkurransen i boliglånsmarkedet ved å redusere risikoen for at kompensasjonen hindrer forbrukere med fastrenteavtaler å bytte bank.
- Kunder kan oppnå bedre betingelser på eksempel boliglånsrente og innskuddsrente ved å forhandle med banken sin eller bytte bank. Konkurrensverket oppfordrer kunder til å være aktiv og sammenligne renter mellom banker og andre kredittinstitusjoner, for eksempel ved bruk av sammenligningstjenester.
- Kunder som ikke ønsker å bytte bank helt, kan velge å bruke flere banker til ulike tjenester. De store bankene tilbyr gjerne en pakke med produkter og tjenester, som gjør at de ikke kan eller ikke trenger å konkurrere hardt innenfor alle segmentene. Konkurrensverket mener at kunder bør vurdere å bruke flere banker eller bytte helt til den banken som tilbyr den beste produktpakken for dem.
- Innskuddskontoer i Sverige er dekket av den statlige innskuddsgarantien på inntil 1 050 000 SEK per person og institusjon. Det er dermed ingen risiko ved å bruke en mindre nisjebank til innskudd opp til dette beløpet.

### 3.2 Danmark

Konkurrens- og forbrukerstyrelsen i Danmark publiserte i august 2022 en rapport om konkurransen i bankmarkedet for privatkunder.<sup>50</sup>

I rapporten gjennomgås tidligere studier som kan brukes til å sammenligne konkurransen i bankmarkedet i Danmark med andre land. Studiene peker generelt på at konkurransen er mindre effektiv i Danmark enn i de fleste andre sammenlignbare land, selv om bildet ikke er entydig.

Danske konkurransemyndigheter viser til at det danske bankmarkedet består av få store og mange mindre aktører, at antallet banker har sunket over tid, og at størrelsen på den gjennomsnittlige banken har økt betydelig.

Danske konkurransemyndigheter vurderer at det er etablerings- og ekspansjonshindringer i bankmarkedet, som kan svekke konkurransen. Etablerings- og ekspansjonshindringene knytter seg blant annet til stordriftsfordeler og omfattende og kompleks regulering av bankene, samt til asymmetrisk informasjon mellom kundene og bankene, bundling av produkter og tjenester og lav kundemobilitet.

I rapporten kommer det frem at i gjennomsnitt bytter om lag fem prosent av privatkundene primærbank årlig, og at nivået har vært stabilt de siste ti årene. Videre viser rapporten at kundemobiliteten i Danmark er relativt lav sammenlignet med andre markeder, men relativt høy i et internasjonalt perspektiv. Kundemobiliteten varierer mellom ulike kundegrupper, der noen kunder oftere skifter bank, mens andre kunder sjelden eller aldri har byttet bank.

Danske konkurransemyndigheter finner at kundemobiliteten er begrenset for en stor gruppe kunder, og at dette reduserer bankenes insentiver til å tilby kundene gode betingelser, særlig overfor de minst aktive kundene.

En årsak til den lave kundemobiliteten er ifølge de danske konkurransemyndighetene at kundene opplever markedet som komplekst, og at dette gjør det vanskelig å sammenligne produkter og banker. Rundt 40 prosent av dem som vurderer å bytte bank, ender opp med å ikke bytte bank på grunn av kompleksiteten. Videre pekes det på at mange kunder synes det er vanskelig å få oversikt over

<sup>49</sup> Konkurrensverket, «[Finansmarknaden – Konkurrence i kristider](#)», *Analys i korthet* 2023:2, side 7 og 8

<sup>50</sup> Konkurrens- og forbrukerstyrelsen, «[Konkurrencen på bankmarkedet for privatkunder](#)», 2022

bankkostnadene sine.<sup>51</sup> En annen årsak som er trukket frem til den lave kundemobiliteten, er at bankene og kundene ofte ønsker å etablere totalkundeforhold, hvor kundenes bankvirksomhet er samlet på ett sted.

I rapporten fremgår det videre at bankenes egenkapitalavkastning i Danmark i gjennomsnitt har ligget på rundt ni prosent etter 2015, og det er anslått at avkastningen har vært noen prosentpoeng høyere enn en beregnet normalavkastning, som tar hensyn til risikoen ved å eie bankaksjer. Under finanskrisen og rett etter denne var egenkapitalavkastningen lavere enn en beregnet normalavkastning.

Ifølge rapporten er det også relativt høye lønnspremier i det danske bankmarkedet.<sup>52</sup> De beregnede lønnspremiene er på topp ti blant 128 ulike bransjer i analysen og er høyere enn i bransjer som forsikring, pensjon, kredittforeninger og finansielle tjenester.

### 3.3 Belgia

I november 2023 ga belgiske konkurransemyndigheter råd til den belgiske regjeringen om å gjennomføre tiltak for å bedre konkurransesituasjonen i banksektoren.<sup>53</sup> Rådet var særlig motivert av lave innskuddsrenter på sparekontoer til tross for økte styringsrenter fra den europeiske sentralbanken.

De belgiske konkurransemyndighetene pekte på at det belgiske bankmarkedet for privatkunder fungerer som et oligopol for de største aktørene, og at markedet har egenskaper, slik som gjennomsiktighet, tilbud av lignende tjenester og hyppige interaksjoner, som letter koordinering og begrenser konkurransen. Dette gir de største aktørene muligheten til å observere og reagere på konkurrentenes oppførsel i tråd med felles interesser. Denne dynamikken gjenspeiles i at innskuddsrentene på sparekontoer hos de store bankene har vært relativt like, i motsetning til hva som observeres hos de mindre aktørene i markedet.

Flere hindringer for konkurransen ble identifisert, primært knyttet til asymmetrisk informasjon, manglende gjennomsiktighet, begrenset kundemobilitet, lav etterspørselastisitet og fravær av motvirkende kjøpermakt. Høye faste kostnader og andre tilbudssidebarrierer som regulatoriske barrierer i markedet, kan forsterke disse hindringene.

På grunnlag av dette ble det foreslått blant annet følgende tiltak:

- Tiltak for å bedre forbrukerinformasjon, herunder gi økt publisitet for eksisterende verktøy som rentesammenligninger og kontoendringsprosedyrer. Det ble også anbefalt å sentralisere informasjonen til et nøytralt, uavhengig organ som har som oppgave å utdanne og beskytte forbrukere.
- Tiltak for å forenkle bankbytte, herunder å løse utfordringer som tap av kontohistorikk og vanskeligheter med å overføre avtalegiro-lignende tjenester. Det ble også foreslått at det bør undersøkes å innføre et landsdekkende system for kontonummerportabilitet.
- Innføring av regulerte spareinstrumenter inspirert av modellen til franske Livret d'Epargne Populaire<sup>54</sup>, som kan styrke konkurransen om spareprodukter.
- Pålegg om produktseparasjon og et prinsipielt forbud mot koblingssalg og andre pakketilbud, for å bedre kundemobiliteten.

<sup>51</sup> I rapporten vises det til at danske konkurransemyndigheter gjennomførte et eksperiment med 100 deltakere i 2021. Deltakerne i eksperimentet fikk 40 minutter til å samle informasjon om utgiftene sine til bank-, pensjons- og forsikringsselskaper. Formålet var ikke å vurdere nøyaktigheten av deltakernes totale kostnader, men å undersøke om de selv mente de hadde funnet relevant og korrekt informasjon.

Resultatene viste at nesten halvparten av deltakerne ga opp å finne informasjon om minst én av kostnadspostene sine til bank og pensjon, mens omtrent én av fem gjorde det samme for forsikringer. Dette antyder ifølge rapporten at det kan være vanskeligere for forbrukere å få oversikt over bankkostnader enn forsikringskostnader.

<sup>52</sup> Lønnspremien er den delen av lønnen som ikke kan forklares med målbare faktorer som utdanningsnivå og erfaring, og høy lønnspremie kan være en indikasjon på at konkurransen ikke er effektiv.

<sup>53</sup> Autorité belge de la Concurrence, «Advice of the Belgian Competition Authority with respect to retail banking services», Executive Summary», 2023

<sup>54</sup> Livret d'Epargne Populaire er en subsidiert sparekonto forbeholdt forbrukere med lav inntekt og formue, <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2367>

- For å bedre overvåke og handle mot mulige overtredelser i banksektoren, ble det anbefalt å legge til rette for å økt samarbeid mellom belgiske konkurransemyndigheter og andre offentlige myndigheter.

#### 4 Overordnet om bankmarkedet

Bankmarkedet er et stort og viktig marked for norske forbrukere. Velfungerende konkurranse mellom bankene bidrar til mer kostnadseffektiv drift, lavere priser og bedre løsninger for kundene. Et effektivt og fungerende bankmarked er også avgjørende for den økonomiske veksten og stabiliteten i Norge.

Bankmarkedet i Norge består av norske banker, datterbanker med utenlandsk morselskap og norske filialer av utenlandske banker. Flere av de største bankene i Norge er utenlandske datterbanker eller filialer, eksempelvis Nordea (datterbank), Danske Bank (filial) og Handelsbanken (filial). De utenlandske bankene er hovedsakelig svenske og danske.

Det er stor forskjell på størrelsen til bankene og deres geografiske nedslagsfelt. Markedet er karakterisert av noen få store og mellomstore banker og mange små banker. Ved utgangen av 2022 var det 110 banker i Norge og 18 filialer av utenlandske banker, i tillegg til 70 finansierings- og kredittforetak.<sup>55</sup> Noen få banker har et landsdekkende geografisk nedslagsfelt, mens de fleste bankene er regionale eller lokale.

Tabellen nedenfor viser en oversikt over de ti største bankene i Norge målt i forvaltningskapital for 2022. Tabellen viser at DNB er den klart største banken i Norge etterfulgt av Nordea, Danske Bank og Handelsbanken.

**Tabell 1** De 10 største bankene i Norge<sup>56</sup>

	<b>Bank</b>	<b>Forvaltningskapital (milliarder kroner)</b>
1	DNB Bank	3 236
2	Nordea Bank	– <sup>57</sup>
3	Danske Bank	–
4	Handelsbanken	–
5	Sparebank 1 SR Bank	346
6	Sparebanken Vest	264
7	Sparebank 1 SMN	223
8	SpareBank 1 Østlandet	171
9	Sparebanken Sør	157
10	SpareBank 1 Nord-Norge	123

De fleste mellomstore og mindre bankene er såkalte sparebanker, hvor flertallet er organisert som selveiende stiftelser. Fra midten av 1990-tallet har utviklingen innenfor sparebanksektoren i hovedsak

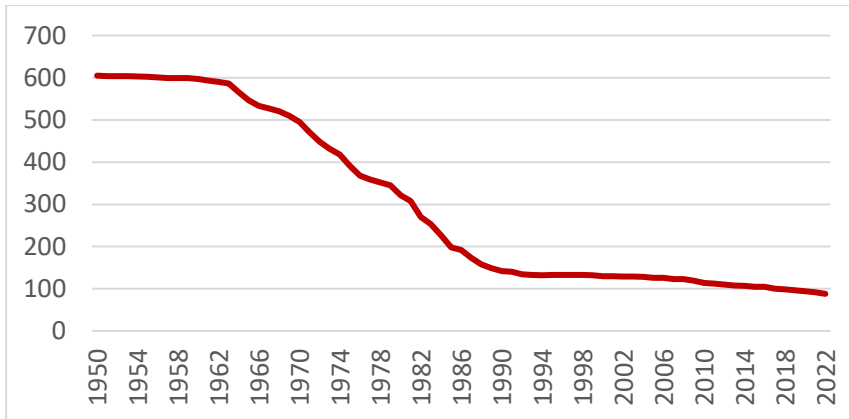
<sup>55</sup> Norges Bank, Bankstatistikk per 31.12.2022, <https://www.norges-bank.no/tema/Statistikk/bankstatistikk/>

<sup>56</sup> Konkurransetilsynet har utarbeidet tabellen på bakgrunn av informasjon fra Norges Banks bankstatistikk per 31.12.2022 og selskapenes årsrapporter.

<sup>57</sup> Konkurransetilsynet har ikke tilgjengelig informasjon om forvaltningskapitalen for de norske virksomhetene til Nordea, Danske Bank og Handelsbanken, men har likevel foretatt en rangering basert på Norges Bank sin beregning av markedsandeler for totalt utlån til privatpersoner og bedrifter i Norge, se Norges Bank, Appendix to Norges Bank Papers No. 5 | 2022: «A framework for advice on the systemic risk buffer», Chart 1.11, Largest banks' market shares, (Q1 2022), side 8

vært preget av at enkeltbanker har gått sammen i ulike allianser. Alliansene har strategiske og operative samarbeid, blant annet for å oppnå stordriftsfordeler ved innkjøp og på teknologisiden. Alliansene Sparebank 1-gruppen og Eika-gruppen omfatter til sammen om lag 60 sparebanker, mens om lag 25 sparebanker står utenfor alliansesamarbeid.<sup>58</sup>

Over tid har det skjedd store endringer i markedsstrukturen i den norske banksektoren. I perioden 1960 til rett etter bankkrisen på begynnelsen av 1990-tallet ble antall sparebanker redusert fra rundt 600 til i underkant av 150, se figur 1 nedenfor.



**Figur 1** Antall sparebanker i Norge fra 1950 til 2022<sup>59</sup>

De siste 20 årene har de største enkeltstående endringene av markedsstrukturen i bankmarkedet vært DNBs oppkjøp av bankvirksomheten til Gjensidige NOR i 2003,<sup>60</sup> DNBs oppkjøp av Sbanken i 2022<sup>61</sup> og Nordeas oppkjøp av privatkundevirksomheten til Danske Bank som ble meldt til Konkurransetilsynet i 2023.<sup>62</sup>

Tabell 2 nedenfor viser alle foretakssammenslutningene i bankmarkedet som har vært meldt til Konkurransetilsynet fra 2015 og frem til i dag, samt tidspunktet for inngivelse av melding.

**Tabell 2** Meldte foretakssammenslutninger i bankmarkedet fra 2015 og frem til i dag<sup>63</sup>

2023	Sparebank 1 Kreditt AS – Eika Kredittbank AS
2023	Nordea Bank Abp / Nordea Funds Oy – Danske Bank A/S' norske privatkundevirksomhet / deler av Danske Invest Asset Management AS og Danske Invest Management A/S
2023	EQT Funds Management S.à.r.l. – Bank2 ASA / Eiendomsfinans AS
2022	SpareBank 1 SMN – SpareBank 1 Søre Sunnmøre
2022	SpareBank 1 Markets AS – SpareBank 1 SR-Bank ASA / SpareBank 1 Nord-Norge (kapitalmarkedsavdelingene)

<sup>58</sup> Norges Bank, «Det norske finansielle systemet 2023», side 62

<sup>59</sup> Sparebankforeningen, Antall sparebanker i Norge, <https://www.sparebankforeningen.no/om-oss/antall-sparebanker-i-norge/>

<sup>60</sup> <https://konkurransetilsynet.no/decisions/2101-v2003-61/>

<sup>61</sup> <https://konkurransetilsynet.no/konkurranseskjennemnda-opphever-konkurransetilsynets-forbud-mot-dnbs-kjop-av-sbanken/>

<sup>62</sup> <https://konkurransetilsynet.no/tillet-at-nordea-kjoper-danske-bank/>

<sup>63</sup> Tabellen er utarbeidet av Konkurransetilsynet på bakgrunn av informasjon fra tilsynets nettsider: <https://konkurransetilsynet.no/fusjoner-og-oppkjop-%c2%a716/?status=Under+behandling>, filtrert fra år 2015 til i dag på «Marked: Bankvirksomhet».

2022	SpareBank 1 SR-Bank ASA – virksomhet fra Swedbank Norge (NUF)
2021	SpareBank 1 Sørøst-Norge – SpareBank 1 Modum
2021	Nordax Bank AB (publ) – Norwegian Finans Holding ASA
2021	DNB Bank ASA – Sbanken ASA
2021	SpareBank 1 BV – Sparebanken Telemark
2020	Helgeland Sparebank – virksomheter fra SpareBank 1 Nord-Norge
2020	KKR & Co. Inc./Aktiebolaget Grundstenen 165954 – Avida Holding AB
2018	Nordea Bank AB – Gjensidige Bank ASA
2017	Goldcup 15175 AB (under navneendring til Butterfly Bidco AB) – Bluestep Holding AB
2017	Swedbank AB – Payex Holding AB
2016	Sparebanken Hedmark – Bank 1 Oslo Akershus AS
2015	Resurs Bank AB – yA Bank AS og Metatech AS

I tillegg er Konkurransetilsynet kjent med flere foretakssammenslutninger i bankmarkedet som foreløpig ikke er meldt. Sparebank 1 SR-Bank og Sparebank 1 Sørøst-Norge kunngjorde 26. oktober 2023 at de vil slå seg sammen til det som vil bli Norges største sparebank.<sup>64</sup> Sandnes Sparebank og Hjelmeland Sparebank annonserte 7. desember 2023 at bankene slår seg sammen.<sup>65</sup> I januar 2024 ble det også kjent at Sparebank 1 Østlandet og Totens Sparebank har inngått en intensjonsavtale om å slå seg sammen,<sup>66</sup> og 11. januar 2024 annonserte Skue Sparebank og Hjørdal og Gransherad Sparebank at de utreder muligheten for en fusjon mellom bankene.<sup>67</sup>

Videre er Konkurransetilsynet kjent med flere foretakssammenslutninger de senere årene mellom små og mellomstore sparebanker som ikke har vært meldepliktige.<sup>68</sup>

Totalt har fem nye banker fått konsesjon av Finanstilsynet i perioden fra 2017 frem til første kvartal i 2023.<sup>69</sup>

En annen utvikling i bankmarkedet de siste årene er en økende grad av digitalisering. Digitale løsninger som nettbank og mobilbank har økt tilgjengeligheten, og tillater kunder å utføre betalinger, opprette kontoer og søke om lån uavhengig av bankens åpningstid og fysiske tilstedeværelse.

Automatisering og digitalisering har ikke bare endret måten kundene bruker banktjenester på, men har også påvirket bankenes distribusjon. En trend som har pågått over flere år er at banker legger ned fysiske filialer og i større grad satser på digitale løsninger. Eksempelvis er utlånsvirksomheten i dag preget av å være sentralisert og heldigital, og kunder er i liten grad avhengig av å fysisk møte opp i en bank.<sup>70</sup>

<sup>64</sup> Børs melding 26. oktober 2023, <https://newsweb.oslobors.no/message/602181>, besøkt 24. januar 2024.

<sup>65</sup> Pressemelding 7. desember 2023, <https://www.dengulebanken.no/rogaland-sparebank>, besøkt 24. januar 2024.

<sup>66</sup> Pressemelding 3. januar 2024, <https://www.sparebank1.no/nb/ostlandet/om-oss/investor/egenkapitalbevis/intensjonsavtale-totens-sparebank.html>, besøkt 24. januar 2024.

<sup>67</sup> Pressemelding 11. januar 2024, <https://www.skuesparebank.no/aktuelt/Utredning-om-fusjon>, besøkt 25. januar 2024.

<sup>68</sup> Eksempelvis Vik Sparebank, Aurland Sparebank og Indre Sogn Sparebank fusjonerte 2019 under navnet Sogn Sparebank, Surnadal Sparebank og Sparebank 1 Nordvest fusjonerte 2021 under navnet Sparebank 1 Nordmøre og Arendal og Omegns Sparekasse og Østre Agder Sparebank fusjonerte 2022 under navnet Agder Sparebank, se for øvrig <https://www.sparebankforeningen.no/om-oss/fusjoner-og-endringer/>.

<sup>69</sup> Finansmarkeds meldingen 2023, Meld. St. 18 (2022–2023), side 40

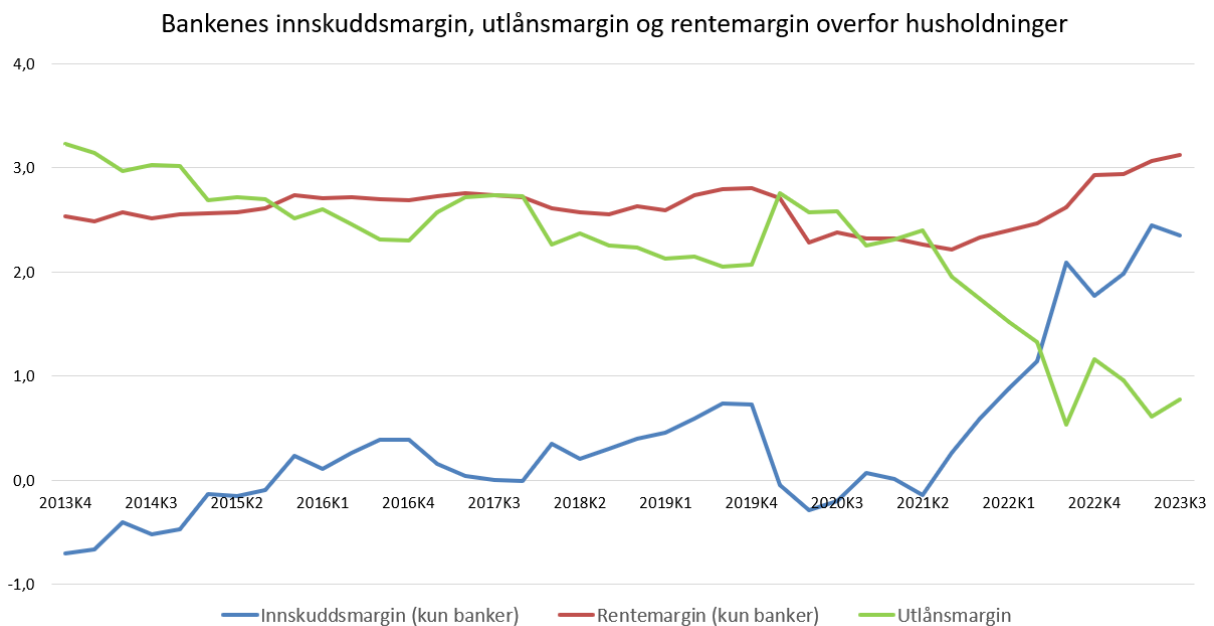
<sup>70</sup> Samtidig er det noen kunder som av ulike årsaker faller utenfor og ikke kan eller vil benytte seg av digitale løsninger, jf. omtale i kapittel 3.5 i Finansmarkeds meldingen 2023, Meld. St. 18 (2022–2023).

Digitaliseringen vurderes også å ha bidratt til at tradisjonelle lokale og regionale sparebanker har lansert heldigitale konsepter, eksempelvis Bulder (Sparebanken Vest) og Himla (Fana Sparebank). Slike digitale konsepter har økt sin kundemasse betydelig de siste årene. Både Bulder og Himla ble lansert i 2019, og per oktober 2023 hadde disse to konseptene en samlet utlånsportefølje på om lag 49 milliarder kroner.<sup>71</sup>

Banker som opererer i Norge, tilbyr et stort utvalg av finansielle produkter og tjenester. Bredden i tilbudet varierer mellom de forskjellige bankene. De ulike produktene og tjenestene har ulike egenskaper og formål, og tilbys av forskjellige aktører, banker og andre aktører, i ulike deler av landet.

Konkurransetilsynet har som tidligere nevnt ikke foretatt en endelig markedsavgrensing av bankmarkedet.<sup>72</sup> Etter tilsynets vurdering er det likevel forhold som tilsier at banktjenester til privatpersoner og bedrifter kan utgjøre to separate markeder, og at markedet kan avgrenses ytterligere basert på produkter og tjenester. Tilsynet vil i kapittel 5 fokusere på boliglånsmarkedet grunnet markedets størrelse og betydning for norske forbrukere, særlig gitt dagens rentenivå.

Konkurransetilsynet anbefaler at Finansdepartementet også ser nærmere på innskuddsmarkedet i sitt videre arbeid med årets finansmarkedsmelding. Bakgrunnen for dette er at rentemarginen, differansen mellom utlåns- og innskuddsrenten, har økt de siste årene, se figur 2 nedenfor. Høy rentemargin kan være en indikasjon på at konkurransen ikke fungerer optimalt i innskudds- og/eller boliglånsmarkedet. Videre er tilsynet kjent med at andre europeiske konkurransemyndigheter har sett nærmere på utviklingen i innskuddsrenten de siste årene. Tilsynet viser i den forbindelse eksempelvis til at belgiske konkurransemyndigheter har funnet at innskuddsrentene på sparekontoer hos særlig de store bankene har vært relativt like de senere årene i Belgia, samt at innskuddsrentene ikke har økt i like stor grad som styringsrenten, jf. nærmere omtale i kapittel 3.3.



**Figur 2** Bankenes innskuddsmargin, utlånsmargin og rentemargin, i prosent<sup>73</sup>

<sup>71</sup> Sparebanken Vest og Fana Sparebank, kvartalsrapporter tredje kvartal 2023.

<sup>72</sup> For nærmere informasjon om avgrensing av det relevante markedet, kan det ses hen til vurderingskriteriene som fremgår av EFTAs overvåkningsorgan om avgrensing av det relevante marked innen konkurranseretten i Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) – EFT L 200, 16. juli 1998, og EØS-tillegget til EF-tidende No 28, 16. juli 1998, side 3.

<sup>73</sup> Figur hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/10700>, 4. kvartal 2013 – 3. kvartal 2023. Innskuddsmargin, rentemargin og utlånsmargin for banker overfor husholdninger.

## 5 Konkurransesituasjonen i det norske boliglånsmarkedet

### 5.1 Innledning

Konkurransetilsynet bemerker at gjennomgangen i dette kapittelet ikke utgjør en fullstendig utredning av boliglånsmarkedet.

Boliglån er et av de viktigste bankproduktene, og for mange er boligkjøp en av de største økonomiske investeringene som gjennomføres i løpet av livet. Ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB) eide 81,8 prosent av befolkningen i Norge egen bolig i 2022.<sup>74</sup> Gjeldsbelastningen i norske husholdninger er den høyeste blant OECD-landene.<sup>75</sup>

Velfungerende konkurranse er avgjørende for at norske bankkunder skal betale lavest mulig rente på sine boliglån. Dette er særlig viktig når renten på boliglån øker sterkt og reduserer betjeningsevnen til folk i stadig større grad. Fra høsten 2021 til i dag har renten på boliglån økt kraftig, og Norges Bank anslår at husholdningenes rentebelastning vil øke til ti prosent av disponibel inntekt i 2024.<sup>76</sup> Dette vil være den høyeste rentebelastningen siden tidlig på 1990-tallet.

Banker som tilbyr lån med pant i bolig kan grovt sett deles inn i fire grupper:

- (1) Tradisjonelle banker: Alle de tradisjonelle bankene i Norge tilbyr boliglån til privatkunder. Dette inkluderer fullsortimentsbankene Nordea, DNB, Handelsbanken og Storebrand, i tillegg til regionale og lokale sparebanker.
- (2) Nisjebanker: Aktører som markedsfører seg mot spesifikke kundegrupper. Eksempelvis Nordnet Bank som tilbyr boliglån som del av sitt private banking-tilbud rettet mot formuende personer.
- (3) Forbrukslånsbanker: Aktører som tilbyr refinansiering av sikret og usikret gjeld, eksempelvis Instabank og Bluestep Bank.
- (4) Statlige aktører: Statlige låneordninger som tilbyr lån med pant i bolig til bestemte grupper, eksempelvis Statens pensjonskasse og Husbanken.

### 5.2 Markedsstruktur i boliglånsmarkedet

Det norske boliglånsmarkedet er dominert av noen få store aktører, etterfulgt av en rekke mindre regionale og lokale banker.

Markedsandeler og konsentrasjonsnivå er nyttige utgangspunkt for å beskrive markedsstrukturen og konkurransesituasjonen i et marked.<sup>77</sup> Jo høyere markedsandel en aktør har, desto mer sannsynlig er det at aktøren kan utøve markedsrett, for eksempel gjennom å øke prisene.<sup>78</sup> Jo høyere konsentrasjonsnivå i et marked, desto mer sannsynlig er det at det ikke er effektiv konkurranse i markedet. Høyere konsentrasjonsnivå øker også faren for koordinering.<sup>79</sup>

Figur 3 nedenfor viser markedsandeler for de største bankene og bankgrupperingene i 2022 for samlet brutto utlån til privatkunder.

<sup>74</sup> SSB, <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/bolig-og-boforhold/statistikk/boforhold-registerbasert>

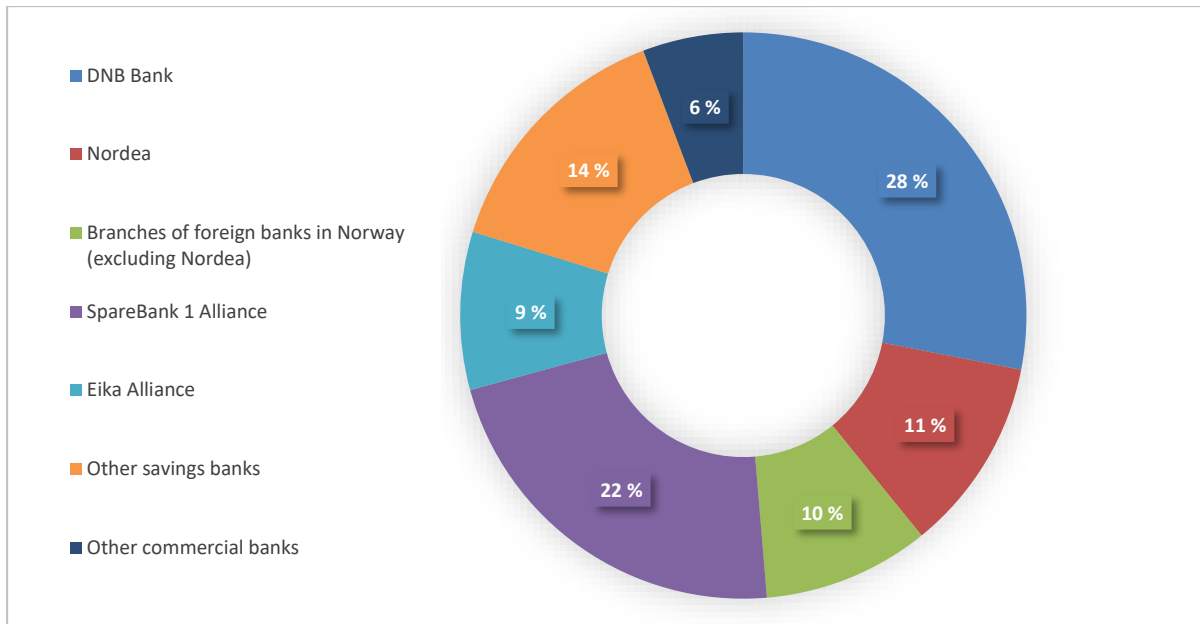
<sup>75</sup> Finanstilsynet, «Finansielt utsyn – desember 2023», 2023, side 7

<sup>76</sup> Norges Bank, «Pengepolitisk rapport 2/2023», 2023, side 18

<sup>77</sup> Markedsandeler og markedskonsentrasjon gir imidlertid ikke nødvendigvis et fullstendig eller presist bilde av konkurransesituasjonen eller graden av konkurranse mellom ulike banker i et differensiert marked, jf. Kommisjonens retningslinjer for vurdering av horisontale foretakssammenslutninger (2004/C/31/03), avsnitt 14 og 28

<sup>78</sup> Kommisjonens retningslinjer for vurdering av horisontale foretakssammenslutninger (2004/C/31/03), avsnitt 27

<sup>79</sup> Kommisjonens retningslinjer for vurdering av horisontale foretakssammenslutninger (2004/C/31/03), avsnitt 39



**Figur 3** Markedsandeler per 31. desember 2022 - brutto utlån til personmarkedet<sup>80</sup>

Figuren viser at DNB hadde en markedsandel på 28 prosent innen utlån til privatkunder i 2022. Deretter følger Sparebank 1-alliansen med en samlet markedsandel på 22 prosent, øvrige sparebanker med 14 prosent, Nordea med elleve prosent<sup>81</sup> og øvrige filialbanker av utenlandske banker, som i hovedsak omfatter Danske Bank og Handelsbanken, med omtrent ti prosent til sammen. I realiteten består Sparebank 1-alliansen, Eika-alliansen og grupperingen «øvrige sparebanker» av et stort antall selvstendige banker med lave eller svært lave nasjonale markedsandeler.

Figur 4 gir en oversikt over samlet utlån til privatpersoner fordelt etter lånetype.

## Banker og kredittforetak, utlån etter type, til husholdninger

Beløp i millioner kroner

Nedbetalingslån med pant i bolig	2 848 199
Rammelån med pant i bolig	621 575
Nedbetalingslån med annen pant	100 397
Nedbetalingslån med pant i næringsseiendom	70 849
Nedbetalingslån uten pant	43 273
Kredittkort	25 851
Rammelån med pant i næringsseiendom	16 143
Rammelån med annen pant	13 440
Andre rammelån uten pant	12 575
Leiefinansiering	11 705
Gjenkjøpsavtale	2 933
Factoring	1 266

**Figur 4** Banker og kredittforetak, utlån etter type lån, til husholdninger<sup>82</sup>

<sup>80</sup> Norges Bank, Bankstatistikk 31.12.2022, hentet fra <https://www.norges-bank.no/tema/Statistikk/bankstatistikk/>. Merk at Konkurransetilsynet ikke har tilgjengelig informasjon til å beregne bankenes markedsandeler i boliglånsmarkedet, verken på nasjonalt eller lokalt nivå.

<sup>81</sup> Nordea har etter overtakelsen av Danske Banks personkundefunksjon en høyere markedsandel enn dette.

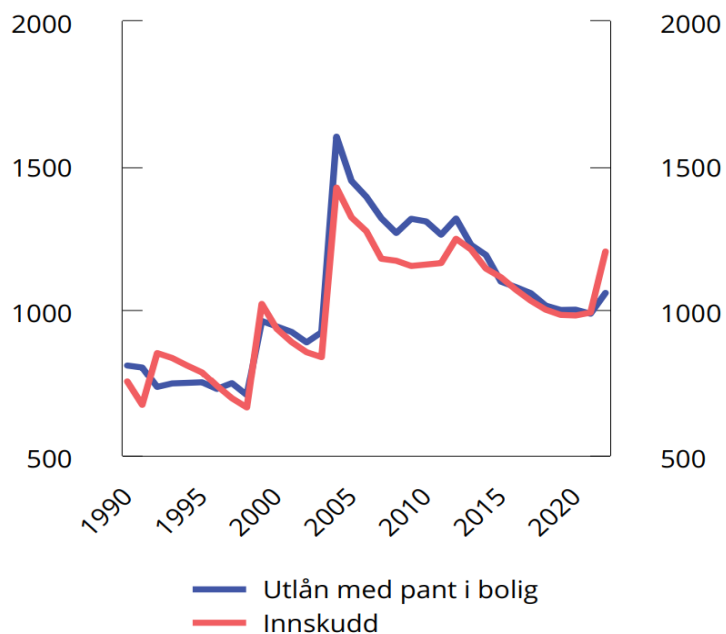
<sup>82</sup> Finans Norge, <https://www.finansnorge.no/tema/statistikk-og-analyse/bank/fakta-om-norsk-banknaring/>



Figuren viser at majoriteten av bankers utlån til privatkunder er sikret med pant i bolig, enten i form av et nedbetalingslån eller rammelån.<sup>83</sup> Det kan derfor antas at markedsandelene for boliglån ikke er vesentlig annerledes enn markedsandelene for utlån til privatkunder totalt sett.

Samlet konsentrasjonsgrad i et marked måles gjerne med Herfindahl-Hirschman-indeksen (HHI), som beregnes ved å summere de kvadrerte markedsandelene til foretakene.<sup>84</sup> Indeksen legger dermed mer vekt på markedsandelen til store aktører, slik at HHI er høyere i markeder der noen aktører er særlig store sammenlignet med markeder der antall aktører er det samme, men der markedsandelene er jevnere fordelt.

Finanstilsynet har foretatt HHI-beregninger for boliglånsmarkedet basert på bankenes samlede utlånsportefølje, se figur 5 nedenfor. Samlet utlån med pant i bolig var på omtrent 3 469 milliarder kroner per november 2023.<sup>85</sup>



**Figur 5** Konsentrasjon i boliglånsmarkedet målt ved HHI<sup>86</sup>

Figuren viser at konsentrasjonen i det norske boliglånsmarkedet målt ved HHI økte kraftig i 2004 etter DNBs oppkjøp av bankvirksomheten til Gjensidige. I de påfølgende årene har HHI hatt en nedadgående trend. Dette skyldes blant annet at DNB har tapt markedsandeler til mindre banker i perioden fra 2005 til 2022.<sup>87</sup> I 2022 har det vært en økning i HHI som skyldes flere foretakssammenslutninger i 2022, blant annet DNBs oppkjøp av Sbanken.<sup>88</sup>

<sup>83</sup> Se også SSB, tabell 08101

<sup>84</sup> Kommisjonens retningslinjer for vurdering av horisontale foretakssammenslutninger (2004/C/31/03), avsnitt 16 og 19–21

<sup>85</sup> SSB, tabell 08101

<sup>86</sup> Finansmarkedsmeldingen 2023, Meld. St. 18 (2022–2023), figur 3.11 på side 39. Opprinnelig kilde er oppgitt å være Finanstilsynet.

<sup>87</sup> Ved utgangen av 2005 hadde DNB en markedsandel innen boliglån på 31,7 %, og ved utgangen av 2019 hadde de 26,5 % markedsandel. Se <https://e24.no/boers-og-finans/i/PR8pwX/her-er-grafen-som-kan-forklare-dnbs-raid-paa-sbanken>, besøkt, 30. januar 2024, med primærkilder hentet fra SSB og kvartalsrapporter.

<sup>88</sup> Finansmarkedsmeldingen 202, Meld. St. 18 (2022–2023), side 39, fotnote 5

En annen måte å vurdere konsentrasjonen i et marked på, er å se på den samlede markedsandelen til de største aktørene i markedet. Samlet markedsandel til de fem største bankene i boliglånsmarkedet var 55 prosent i 2022, og har vært relativt stabil de siste ti årene.<sup>89</sup>

Beregningene av samlet markedsandel til de fem største bankene og HHI for 2022 indikerer isolert sett at det norske boliglånsmarkedet ikke er veldig konsentrert. Samtidig tilsier den økte konsolideringen i bankmarkedet det siste året at konsentrasjonen trolig har økt siden 2022.

Det er også verdt å merke seg at mange av bankene som er inkludert i konsentrasjonsberegningene, ikke tilbyr boliglån i hele Norge. Utvikling av nye digitale konsepter fra tradisjonelle lokale og regionale banker har ført til at noen lokale og regionale banker i større grad enn tidligere tilbyr boliglån utenfor sitt tradisjonelle hjemmeområde, jf. omtale i kapittel 4. Flere av disse konseptene tilbyr imidlertid ikke lån til kunder i områder med lav områdescore, jf. kapittel 5.3. Konsentrasjonsgraden i boliglånsmarkedet vil således variere betydelig mellom ulike geografiske områder i Norge.

For å få et best mulig innblikk i konsentrasjonen i boliglånsmarkedet, anbefaler Konkurransetilsynet at Finansdepartementet i finansmarkedsmeldingen beregner markedsandeler for boliglån separat, i tillegg til samlet utlån til privatmarkedet. Det bør videre beregnes markedsandeler for de ulike bankene som er med i allianse-samarbeid separat, og ikke samlet, ettersom tilsynet vurderer disse bankene som selvstendige markedsaktører. Siden konkurransen i boliglånsmarkedet foregår både på nasjonalt og lokalt/regionalt nivå, kan det også være relevant å beregne markedsandeler på for eksempel fylkesnivå.

Når konkurransesituasjonen endres, som følge av nye aktørers inntreden i markedet eller endret atferd blant eksisterende aktører, kan det ta tid før dette påvirker markedsandelene, når disse er basert på samlet utlånsportefølje. På bakgrunn av dette vurderer Konkurransetilsynet at det også kan være relevant å beregne markedsandeler basert på tall for antall nye utlån eller antall nye pant.<sup>90</sup> En slik tilnærming kan gi et tidligere signal på om markedet er i endring, og i hvilken retning det beveger seg i, sammenlignet med markedsandeler basert på samlet utlånsportefølje.

Konkurransetilsynet er videre av den oppfatning at det er relevant å se på samlede markedsandeler for de fem største bankene og HHI over tid for å se hvordan konsentrasjonen i boliglånsmarkedet har utviklet seg. Tilsynet mener derfor at beregninger som viser utviklingen i markedsandeler til de fem største bankene og HHI også bør tas med i årets finansmarkedsmelding.<sup>91</sup> Etter tilsynets vurdering er det mer relevant å se på hvordan utviklingen har vært de siste fem til ti årene enn de siste 30 årene, jf. figur 5 ovenfor.

Konkurransetilsynet vil også bemerke at boliglånsmarkedet er kjennetegnet av at aktørene tilbyr differensierte produkter, jf. kapittel 5.3 nedenfor. I slike markeder vil ikke nødvendigvis markedsandeler og andre mål på konsentrasjonsnivå reflektere konkurranseintensiteten mellom aktørene. Årsaken er at markedsandeler kan over- eller underestimere hvor nære konkurrenter aktørene i markedet er.<sup>92</sup> Ulike mål på konsentrasjonsnivået i boliglånsmarkedet kan derfor ikke uten videre benyttes til å konkludere om hvordan konkurransesituasjonen i markedet er. I tillegg har andre faktorer, som etablerings- og ekspansjonsmuligheter og graden av kjøpermakt, også betydning for hvordan konkurransen i et marked fungerer.

### 5.3 Konkurransparametere i boliglånsmarkedet

Aktørene i boliglånsmarkedet tilbyr i stor grad samme produkt, men det er likevel en del differensieringsfaktorer. De fleste banker tilbyr flere ulike typer boliglån, og mange tilbyr gunstige rentebetingelser til fagforeningsmedlemmer, unge låntakere eller ved finansiering av energieffektive boliger. Andre aktører har som del av sin forretningsmodell å tilby samme rente til alle sine kunder.<sup>93</sup>

Det er også forskjell i bankenes geografiske nedslagsfelt. Geografisk tilstedeværelse er en del av bankenes strategi. Noen banker ønsker å markedsføre seg som nasjonale banker, mens andre satser på

<sup>89</sup> Se Finansmarkedsmeldingen 2023, Meld. St. 18 (2022–2023), side 39 og 40. I 2015 kom Konkurransetilsynet frem til samme tall, se <https://konkurransetilsynet.no/publications/sarbar-konkurranse-i-boliglansmarkedet/>, side 16

<sup>90</sup> Pantedata kan hentes fra SSB, tabell 08101

<sup>91</sup> Se Finansmarkedsmeldingen 2023, Meld. St. 18 (2022–2023), side 39 og 40

<sup>92</sup> Kommisjonens retningslinjer for horisontale foretakssammenslutninger (2004/C 31/03), avsnitt 28

<sup>93</sup> For eksempel Sbanken, Bulder, Nybygger og Himla.

en sterk posisjon lokalt eller regionalt. Flertallet av de tradisjonelle bankene har fremdeles fysiske kontorer, mens mange av de nye tilbudene er heldigitale konsepter. For disse konseptene skjer all kundekontakt via telefon, nettbank og mobilbank.

I sentrale strøk er utvalget av banker større enn i mindre sentrale strøk. Dette skyldes flere faktorer, blant annet bankenes bruk av verktøy som område- og kommunescore ved behandling av lånesøknader.<sup>94</sup> Noen banker tilbyr ikke lån i områder med lav område- og kommunescore eller tilbyr en lavere belåningsgrad på grunn av at det er høyere risiko forbundet med å tilby boliglån i slike områder.<sup>95</sup>

Kostnadsstrukturen er også ulik på tvers av bankene, og har betydning for hvilke renter bankene kan tilby. Den største forskjellen er mellom såkalte IRB-banker og standardbanker, som har ulike krav til egenkapitaldekning, noe som gjør at standardbanker har en høyere kostnad ved finansiering av utlån enn de større IRB-bankene for banker med lav risiko. Flere av de mindre bankene i Norge har påpekt at disse forskjellene er konkurransevridende og uheldig for konkurransen.<sup>96</sup> Dette gjennomgås nærmere i kapittel 5.4.3.

Det er Konkurransetilsynets vurdering at den viktigste konkurranseparameteren i boliglånsmarkedet er rentesatsen. Rentekostnadene utgjør en stor del av husholdningskostnadene, og små rentedifferanser kan resultere i betydelige besparelser. De fleste kunder vil være opptatt av hvilken rente de kan få, og den tilbudte rentesatsen vil være avgjørende for å kunne tiltrekke seg boliglånskunder.

Kundeservice og tilgjengelighet, samt digitale løsninger er andre viktige konkurranseparametere i markedet. Konkurransetilsynet viser til at en stadig større del av kommunikasjonen mellom bank og kunde skjer digitalt, og at en enkel og oversiktlig nettbank og mobilbank er blitt en nødvendighet i markedet.

## 5.4 Etablerings- og ekspansjonshindringer i boliglånsmarkedet

### 5.4.1 Innledning

Etablerings- og ekspansjonshindringer er viktige faktorer i vurderingen av konkurransesituasjonen i et marked. Etableringshindringer er en samlebetegnelse for alle forhold som kan hindre eller gjøre det vanskelig for nye foretak å etablere seg. Ekspansjonshindringer er forhold i markedet som hindrer muligheten for allerede etablerte markedsaktører å ekspandere sin virksomhet.

Tilstrekkelig konkurransepress fra aktører som ikke er etablert i det relevante markedet, kan begrense de etablerte aktørenes insentiver og mulighet til å utøve markedsrett, for eksempel gjennom å øke prisene. Dersom det er god lønnsomhet innenfor en sektor, kan liten grad av nyetablering og liten endring i markedsandeler være en indikasjon på at det eksisterer etablerings- og/eller ekspansjonshindringer for nye og eksisterende aktører.<sup>97</sup>

For å etablere seg eller ekspandere i det norske boliglånsmarkedet, kreves det blant annet tillatelser fra myndighetene og oppfyllelse av diverse regulatoriske krav, tilgang på tilstrekkelig kundemasse, kapital, nøkkelkompetanse for eksempel innen jus, risikoevaluering og IT, gode teknologiske løsninger, samt tilgang til fellesløsninger. Konkurransetilsynet har tidligere vurdert at det er vesentlige etablerings- og ekspansjonshindringer i det norske boliglånsmarkedet.<sup>98</sup> Tilsynet vil i det videre redegjøre for enkelte etablerings- og ekspansjonshindringer knyttet til kundemobilitet, regulatoriske krav og tilgang til fellesløsninger.

<sup>94</sup> Kommune- og områdescore er et verktøy utviklet av Eiendomsverdi AS, der en kommunescore på 0–3 indikerer et lite velfungerende boligmarked, 4–9 et moderat fungerende boligmarked og 10–20 et velfungerende boligmarked. Oslo er eneste kommune i landet med kommunescore på 20. Se også: <https://www.huseierne.no/globalassets/horinger/2022/huseierne---horing-utlansforskriften-hosten-2022.pdf>

<sup>95</sup> For eksempel Bulder: <https://faq.bulder.no/nb/articles/81825-boligen-hytten-min-dukke-ikke-opp>, besøkt 23. januar 2024

<sup>96</sup> For eksempel Storebrand: <https://www.nettavisen.no/norsk-debatt/forskjellsbehandling-av-norske-banker-rammer-lanekundene/o/5-95-497266>, besøkt 23. januar 2024

<sup>97</sup> Evensen og Sæveraas, «Konkurranseloven og EØS-konkurranseloven», 2009, side 310

<sup>98</sup> [https://konkurransetilsynet.no/wp-content/uploads/2018/08/rapport\\_konkurransen-i-boliglansmarkedet1.pdf](https://konkurransetilsynet.no/wp-content/uploads/2018/08/rapport_konkurransen-i-boliglansmarkedet1.pdf), side 22

### 5.4.2 Lav kundemobilitet

Ved nyetablering eller ekspansjon i en sektor med høye faste kostnader vil det være viktig å kunne tiltrekke seg en stor nok kundemasse for å oppnå lønnsom drift.

Konkurransetilsynets undersøkelser i 2015 viste at det var lav kundemobilitet i bankmarkedet.<sup>99</sup> Ifølge Forbrukertilsynets «Bytteundersøkelsen 2023» har 25 prosent av respondentene byttet eller reforhandlet banktjenester i 2022.<sup>100</sup> Syv prosent oppga å ha flyttet boliglånet sitt i 2022, mens 15 prosent reforhandlet lånebetingelser med sin nåværende bank. Tallene for boliglån er i tråd med funnene i tilsynets boliglånsrapport fra 2015.<sup>101</sup>

Det er relativt få bankkunder som bytter bank årlig, noe som gjør det utfordrende for en ny aktør å etablere seg og vokse, fordi det blir vanskelig å tiltrekke seg en tilstrekkelig kundemasse. Lav kundemobilitet vanskeliggjør også ekspansjon for eksisterende aktører. Gjennomgangen i kapittel 5.5 viser at det er søke- og byttekostnader i bankmarkedet som bidrar til at kundemobiliteten er lav.

### 5.4.3 Regulatoriske krav

For å drive bankvirksomhet i Norge, kreves det tillatelse fra myndighetene, og ved etablering må det søkes om konsesjon fra Finanstilsynet.

For å sikre at bankene er solide, stiller myndighetene krav til kapitaldekning, som angir hvor mye egenkapital bankene må ha i forhold til et risikovektet beregningsgrunnlag. Risikovektene reflekterer tapsrisikoen, og derfor må banker med mer risikable eksponeringer ha høyere egenkapital enn de med mindre risikable eksponeringer.<sup>102</sup>

Kapitalkravene for norske banker har lenge vært høyere enn i mange andre land. Videre har norske banker styrket sin soliditet betydelig de siste årene, i takt med økte kapitalkrav.<sup>103</sup>

De største norske bankene benytter egne modeller godkjent av Finanstilsynet, kjent som IRB-metoden, for å beregne risikovekter. Mindre banker benytter standardiserte risikovekter fastsatt i regelverket, kjent som standardmetoden. Dagens standardmetode fører til høyere kapitalkrav enn IRB-metoden for banker med lav risiko. I slike tilfeller har standardbanker høyere kostnad ved finansiering av utlån enn de større IRB-bankene.

Flere mellomstore og små banker har i ulike anledninger trukket frem at forskjeller i kapitalkrav mellom standardbanker og IRB-banker er en konkurransebegrensende faktor i markedet for boliglån.<sup>104</sup> Det finnes også eksempler på foretakssammenslutninger hvor et av de uttalt viktigste målene har vært å bli, eller gjøre oppkjøpskandidaten til, en IRB-bank for å oppnå lavere kostnader.<sup>105</sup>

Bankene må videre oppfylle de lovkrav som gjelder for virksomheten, og reguleringen er kompleks og omfattende. Bankene må derfor opparbeide seg tilstrekkelig kunnskap, samt sikre at virksomheten overholder loven, og dette krever betydelige ressurser. Dette gjelder særlig i oppstartsfaser og perioder med innføring av ny og omfattende regulering.

<sup>99</sup> Se <https://konkurransetilsynet.no/publications/sarbar-konkurranse-i-boliglansmarkedet/>, besøkt 2. januar 2024. Tilsynet har ikke prioritert å gjøre en tilsvarende grundig undersøkelse av kundemobiliteten nå, dels av hensyn til at Finansdepartementet har bedt Finanstilsynet om en oversikt over og vurdering av konkurransesituasjonen i det norske bankmarkedet, og om forslag til eventuelle tiltak som kan styrke kundemobiliteten og konkurransen.

<sup>100</sup> <https://storage02.forbrukerradet.no/media/2023/04/bytteundersokelsen-2023-1.pdf>, side 7 og 21, besøkt 2. januar 2024.

<sup>101</sup> I 2014 var det 5–10 prosent som byttet bank eller flyttet banktjenester hvert år, mens 17 prosent forhandlet seg til en lavere lånerente på boliglånet. Se <https://konkurransetilsynet.no/publications/sarbar-konkurranse-i-boliglansmarkedet/>, side 53, besøkt 2. januar 2024

<sup>102</sup> For eksempel <https://www.norges-bank.no/contentassets/e56a17ab4a8c4069802338e3ffa05c9a/staff-memo.pdf?v=01/14/2020145807&ft=.pdf>, side 3

<sup>103</sup> Nasjonalbudsjettet 2024, side 67

<sup>104</sup> For eksempel Storebrand: <https://www.nettavisen.no/norsk-debatt/forskjellsbehandling-av-norske-banker-rammer-lanekundene/o/5-95-497266>

<sup>105</sup> Se for eksempel uttalelser i forbindelse med DNBs oppkjøp av Sbanken (<https://www.dn.no/marked/dnb/sbanken/abg-sundal-collier/dnb-kan-ha-betalt-22-mrd-for-mye-for-sbanken/2-1-1514570>) og fusjonen mellom Sparebank 1 BV og Sparebank 1 Telemark (<https://finanswatch.no/nyheter/bank/article13782231.ece>), begge besøkt 12. januar 2024

De regulatoriske kravene for etablering av bankvirksomhet, kombinert med den omfattende reguleringen av banksektoren, fører til økte etablerings-, ekspansjons- og driftskostnader. Konkurransetilsynet vurderer at reguleringen av sektoren utgjør en betydelig etableringshindring for nye aktører og en ekspansjonshindring for allerede etablerte aktører.

#### 5.4.4 Tilgang til fellesløsninger

Etablering av en bank krever også tilgang til bankenes fellessystemer for betalingsformidling. Betalingssystemenes regelverk og strukturen på tilgangsprisene kan fremstå som etableringshindre, spesielt for etablering av nye og små aktører. Gjennom bestemmelser i betalingstjenestedirektivet fra EU skal alle betalingstjenestetilbydere ha tilgang til betalingssystemene på like vilkår. Dette er blant annet gjennomført i Norge gjennom § 5-2 i betalingssystemloven, som sier at vilkårene for å delta i betalingssystemene skal være objektive, ikke-diskriminerende og rimelige.

Tilgang til betalingssystemene NICS og BankAxept er forbeholdt banker. NICS og BankAxept er unntatt bestemmelsene i betalingssystemloven § 5-2 gjennom at de er notifisert etter finalitetsdirektivet.<sup>106</sup> Deltakelse i NICS og BankAxept må derfor godkjennes av systemeier.<sup>107</sup>

Alle banker i Norge har tilgang til betalingssystemene, og dette vurderes ikke som en særlig etableringshindring i dagens marked. Det er likevel viktig å påpeke at dette må opprettholdes også i fremtiden for å unngå at tilgang til betalingssystemer skal bli en etableringshindring.

Infrastrukturen for betalingstjenester i Norge er etablert gjennom avtaler mellom bankene som opererer i Norge. Bankene konkurrerer ved å tilby individuelle grensesnitt, tjenester og priser til kundene. Betalingstjenestedirektivet (PSD2) har som hensikt å legge til rette for økt konkurranse og innovasjon i markedet for betalingstjenester, gjennom blant annet å senke terskelen for tredjepartsaktører å etablere seg og operere i markedet. Tredjepartsaktører skal gjennom tilgang til bankenes kontoer kunne tilby kontobaserte betalingstjenester og informasjonstjenester i konkurranse med bankenes etablerte løsninger.

For at intensjonen bak innføring av PSD2 i norsk regelverk om økt konkurranse og innovasjon skal oppnås, er det viktig at det føres et effektivt tilsyn med bankenes etterlevelse av de krav som PSD2 stiller, herunder tilrettelegging av tilgang for tredjepartsaktører gjennom datadelingsgrensesnitt, såkalte API-er.

### 5.5 Kjøpermakt

Kundenes kjøpermakt kan i visse tilfeller hindre tilbyderne i et marked i å utøve markedsrett. Graden av kjøpermakt vil normalt bestemmes av hvor avhengig kunden er av tilbyderen og hvor avhengig tilbyderen er av kunden. En kunde vil være mindre avhengig av tilbyderen dersom kunden har muligheter og insentiver til å bytte leverandør.

Boliglånsmarkedet består av en rekke privatkunder, hvor den enkelte bank ikke er avhengig av den enkelte kunde. Dette tilsier at kjøpermakten er lav. Samtidig har enkelte kunder noe høyere kjøpermakt dersom de har medlemskap i organisasjoner som forhandler bankbetingelser på vegne av et større antall kunder.

I boliglånsmarkedet er det relativt få kunder som bytter bank hvert år, jf. kapittel 5.4.2.

Bankprodukter og -tjenester er komplekse, og det oppstår dermed søkekostnader forbundet med å orientere seg i boliglånsmarkedet. Søkekostnader er kostnader som oppstår ved at det tar tid og krefter å søke etter og sammenligne tilbud fra ulike aktører. Dette er kostnader som oppstår selv om kundene ikke ender opp med å bytte bank, og selv om kunden ikke allerede har et kundeforhold til en bank. Søkekostnadene fører også til at både nye og eksisterende kunder blir mindre prissensitive. Studier har vist at søkekostnader i et marked nesten alltid er negativt for konkurransen.<sup>108</sup>

Byttekostnader er kostnader som kunden pådrar seg ved å bytte til en ny leverandør, men som ikke gjør seg gjeldende dersom vedkommende blir værende hos sin nåværende leverandør. Byttekostnader kan

<sup>106</sup> Direktiv 2009/44/EF av 6. mai 2009 (finalitetsdirektivet)

<sup>107</sup> Se blant annet Bits, «Regler om BankAxept-infrastruktur», 14. februar 2023

<sup>108</sup> Honka, «Quantifying search and switching costs in the US auto insurance industry», 2014

være reelle eller opplevde, og de kan også være konstruerte av leverandøren for å gjøre det vanskeligere for kunden å bytte leverandør.<sup>109</sup>

Dersom det er vesentlige byttekostnader i markedet, vil kundene kun bytte leverandør dersom en annen leverandør kan tilby betydelig lavere pris eller betydelig bedre kvalitet. Byttekostnader virker derfor innelåsende og reduserer eksisterende kunders prisfølsomhet.<sup>110</sup>

I boliglånsmarkedet er det både reelle og opplevde byttekostnader. Et eksempel på reelle byttekostnader er tinglysningsgebyret.<sup>111</sup> Når det gjelder opplevde byttekostnader, kan dette være opplevde tidskostnader forbundet med et bankbytte og psykologiske kostnader som merkevarelojalitet.

Konkurransetilsynet uttalte i en kronikk 28. mai 2023:

*«I Norge er det tilrettelagt for at det skal være lett å bytte bank. Finansavtalelovens bestemmelser, bankenes egne regler og ulike bankbyttetjenester skal sørge for at bankbytte er enkelt og gjennomføres i løpet av noen dager.»<sup>112</sup>*

I boliglånsmarkedet er det likevel relativt få kunder som bytter bank hvert år, jf. kapittel 5.4.2. Dette tyder på at det fortsatt er søkekostnader, og i hvert fall opplevde byttekostnader i boliglånsmarkedet. Konkurransetilsynet har tidligere funnet at den lave kundemobilteten kan skyldes at det er søke- og byttekostnader i boliglånsmarkedet.<sup>113</sup> Tilsynet viser videre til at 43 prosent av forbrukerne kun har én bankforbindelse og 37 prosent oppgir å ha to bankforbindelser. Til sammen har da 80 prosent av forbrukerne kun én eller to bankforbindelser.<sup>114</sup> Videre viser tilsynet til at 12 prosent av forbrukerne flyttet eller reforhandlet bankinnskudd i 2022, og 22 prosent flyttet eller reforhandlet boliglånet sitt.<sup>115</sup> Dette tyder på at kundene i liten grad tilpasser seg endrede betingelser ved å overføre innskudd og lån mellom bankforbindelsene uten å avslutte eksisterende kundeforhold.

Søke- og byttekostnader gjør det vanskeligere for kundene både å orientere seg i markedet, og å bytte bank. Dette er negativt for konkurransen fordi kundene til dels blir låst til en tilbyder. Både søke- og byttekostnadene åpner for at bankene kan sette høyere pris uten å miste en vesentlig andel kunder, og kan dermed begrense konkurransen i markedet.

Søke- og byttekostnader begrenser kundens mulighet til å bytte leverandør, og tilsier dermed at kjøpermakten i markedet er lav.

## 5.6 Samlet vurdering

Beregningene av samlet markedsandel til de fem største bankene og HHI for 2022 indikerer isolert sett at det norske boliglånsmarkedet ikke er veldig konsentrert. Samtidig tilsier den økte konsolideringen i bankmarkedet de siste par årene at konsentrasjonen trolig har økt siden 2022. Det er også verdt å merke seg at mange av bankene som er inkludert i konsentrasjonsberegningene, ikke tilbyr boliglån i hele Norge, og at konsentrasjonsgraden således varierer betydelig mellom ulike geografiske områder i Norge.<sup>116</sup>

Konkurransetilsynet viser også til at aktørene i boliglånsmarkedet tilbyr differensierte produkter. I slike markeder vil ikke nødvendigvis markedsandeler og andre mål på konsentrasjonsnivå reflektere konkurranseintensiteten mellom aktørene. Årsaken er at markedsandeler kan over- eller underestimere hvor nære konkurrenter aktørene i markedet er.<sup>117</sup> Ulike mål på konsentrasjonsnivået i boliglånsmarkedet kan derfor ikke uten videre benyttes til å konkludere på hvordan konkurransesituasjonen i dette markedet er.

<sup>109</sup> Klemperer, «Competition when Consumers have Switching Costs», 1995

<sup>110</sup> Motta, «Competition Policy: Theory and Practice», 1993, side 79

<sup>111</sup> <https://www.kartverket.no/eiendom/dokumentavgift-og-gebyr/tinglysningsgebyr>

<sup>112</sup> <https://konkurransetilsynet.no/kronikk-bytt-bort-dyre-banktjenester/>

<sup>113</sup> <https://konkurransetilsynet.no/publications/sarbar-konkurranse-i-boliglansmarkedet/>, side 54–59

<sup>114</sup> <https://storage02.forbrukerradet.no/media/2023/04/bytteundersokelsen-2023-1.pdf>, side 33, besøkt 2. januar 2024

<sup>115</sup> <https://storage02.forbrukerradet.no/media/2023/04/bytteundersokelsen-2023-1.pdf>, side 26

<sup>116</sup> Som påpekt i kapittel 5.2, gir heller ikke markedsandeler eller markedskonsentrasjon et fullstendig bilde eller en presis indikasjon på konkurransesituasjonen eller graden av konkurranse mellom ulike banker

<sup>117</sup> Kommisjonens retningslinjer for horisontale foretakssammenslutninger (2004/C 31/03), avsnitt 28

Det er etter Konkurransetilsynets vurdering flere forhold ved det norske boliglånsmarkedet som indikerer at konkurransen ikke fungerer optimalt. Tilsynet viser til at det er søke- og byttekostnader i markedet som bidrar til at kundemobiliteten og kjøpermakten er lav, og som gjør det vanskelig for nye aktører å etablere seg og for eksisterende aktører å ekspandere. Tilsynet vurderer også at reguleringen av sektoren utgjør en betydelig etableringshindring for nye aktører, og en ekspansjonshindring for allerede etablerte aktører.

Konkurransetilsynet har tidligere vurdert at konkurransen i boliglånsmarkedet var sårbar ettersom markedsforholdene har lagt til rette for koordinering. Økt konsolidering, slik vi ser indikasjoner på, vil kunne øke faren for koordinering. I arbeidet med boliglånsrapporten i 2015, fant også tilsynet indikasjoner på at bankene har økt sine marginer gjennom å samordne sin oppreden i markedet.<sup>118</sup>

Konkurransetilsynet vurderer på denne bakgrunn at konkurransen i boliglånsmarkedet kunne vært bedre. Tiltak som reduserer etablerings- og ekspansjonshindringene og/eller øker kundemobiliteten, vil etter tilsynets mening kunne bedre konkurransen.

For å vurdere nærmere hvordan konkurransesituasjonen i boliglånsmarkedet har utviklet seg de siste årene og spesielt siden Konkurransetilsynets boliglånsrapport i 2015, samt for å vurdere konkurransesituasjonen i andre deler av bankmarkedet som for eksempel i innskuddsmarkedet, anbefaler tilsynet Finansdepartementet å se nærmere på utviklingen av bankenes lønnsomhet. Dette kan gi indikasjoner på hvordan bankenes markedsrett har utviklet seg i denne perioden. I den forbindelse vises det til gjennomgangen i kapittel 3.1 og 3.2, hvor det kommer frem hvilke mål på lønnsomhet som er benyttet av svenske og danske konkurransemyndigheter. Det kan videre vurderes å undersøke nærmere om det finnes tegn på koordinert atferd i bankmarkedet i dag. Tilsynet viser i den forbindelse til at belgiske konkurransemyndigheter har funnet at innskuddsrentene på sparekontoer hos særlig de store bankene har vært relativt like de senere årene i Belgia, samt at innskuddsrentene ikke har økt i like stor grad som styringsrenten, jf. nærmere omtale i kapittel 3.3.

## 6 Vurdering av behov for tiltak i bankmarkedet

### 6.1 Tiltak som kan øke kundemobiliteten

En forutsetning for god konkurranse i bankmarkedet er at kundene enkelt kan bytte bank, eller bruke flere banker samtidig, og at det er enkelt å orientere seg om de ulike tilbudene. Konkurransetilsynet vurderer derfor at tiltak som reduserer søke- og byttekostnader, kan bidra til å øke kundemobiliteten og dermed styrke konkurransen.

Finansportalen er opprettet for å gjøre det enklere for forbrukerne å sammenligne priser og produkter, og dermed redusere søkekostnadene. I løpet av 2022 flyttet eller reforhandlet 37 prosent av forbrukerne bank- og/eller forsikringstjenester. Til sammenligning flyttet eller reforhandlet 22 prosent av forbrukerne boliglånet sitt.<sup>119</sup> Én av fem som flyttet eller reforhandlet banktjenester i 2022, benyttet tilgjengelige priskalkulatorer og prisoversikter.<sup>120</sup> Det er positivt for kundemobiliteten dersom flere blir kjent med og bruker sammenligningstjenester som Finansportalen. Konkurransetilsynet mener at tiltak som vil gjøre Finansportalen eller andre sammenligningstjenester mer synlig og brukt, vil føre til reduserte søkekostnader, og dermed økt kundemobilitet og økt konkurranse.

Bankene har bankbytteregler som forenkler mange av de praktiske forholdene ved et bankbytte. Likevel opplever mange forbrukere at byttekostnadene knyttet til å bytte bank, er høye. Dersom flere av forbrukerne kjenner til hva bankene har forpliktet seg til, vil det redusere de opplevde byttekostnadene ved å bytte bank. Tiltak som handler om å informere forbrukerne om bankbyttereglene, kan dermed føre til reduserte byttekostnader, og derigjennom økt kundemobilitet og økt konkurranse.

Videre vil nye tiltak som reduserer de administrative byrdene ved bankbytte, kunne øke kundemobiliteten og dermed konkurransen. Dette kan innebære løsninger for automatisk overføring av kontohistorikk, avtalegiro, kontonummer og BankID.<sup>121</sup> Konkurransetilsynet viser i denne forbindelse

<sup>118</sup> <https://konkurransetilsynet.no/publications/sarbar-konkurranse-i-boliglansmarkedet/>, side 49

<sup>119</sup> <https://storage02.forbrukerradet.no/media/2023/04/bytteundersokelsen-2023-1.pdf>, side 26

<sup>120</sup> <https://storage02.forbrukerradet.no/media/2023/04/bytteundersokelsen-2023-1.pdf>, side 38

<sup>121</sup> For at kontohistorikken, kontonummeret og den eksisterende BankID skal opprettholdes, må eksisterende kundeforhold beholdes. Det er ofte kostnadsfritt og uproblematisk. Noen kunder foretrekker imidlertid å

til Finanstilsynets oppdrag om å komme med forslag til eventuelle tiltak som kan styrke kundemobiliteten og konkurransen, herunder en ny vurdering av kontonummerportabilitet og alternative tiltak med samme formål.

## 6.2 Konkurransmessige hensyn bør vektlegges ved innføring av ny regulering

På tross av at norske myndigheter understreker viktigheten av effektiv konkurranse, synes det å være en svakhet ved innføring av nytt regelverk i Norge at konkurransehensyn ikke er tilstrekkelig vurdert eller vektlagt i siste års høringsnotater. Konkurransetilsynet har i hørings svar knyttet til innføring av nytt kapitalkravsregelverk etterlyst konkurransemessige vurderinger av de foreslåtte endringene i regelverket.<sup>122</sup> Tilsynet hadde også et møte høsten 2022 med Finansmarkedsavdelingen i Finansdepartementet om kapitalkrav og konkurranseeffekter.

Konkurransetilsynet understreker betydningen av grundig utredning før innføring av tiltak, herunder at konkurransemessige vurderinger kommer frem og vektlegges i tråd med utredningsinstruksens krav.<sup>123</sup>

### 6.2.1 Konkurransmessige hensyn bør vektlegges ved vurderingen av nye kapitalkrav

I desember 2023 godkjente EU-landene gjennomføring av de siste delene av Basel III-anbefalingene i EU. Det er ventet at Europaparlamentet formelt vil godkjenne det omforente forslaget innen kort tid. Regelverksendringene omfatter blant annet en ny standardmetode for å beregne kapitalkrav for kredittrisiko og et nytt kapitalkravgulv for banker som bruker IRB-metoden. Den nye standardmetoden er mer risikosensitiv enn dagens metode, og kan gi lavere kapitalkrav for lån med lav belåningsgrad. Den nye standardmetoden og endringer for IRB-bankene vil bidra til likere krav for små og store banker i Norge.<sup>124</sup>

Finanstilsynet har fått i oppdrag å utarbeide et høringsnotat om gjennomføring av forventede EØS-regler som svarer til regelverksendringen. Finanstilsynet skal herunder vurdere virkninger og hvordan nasjonale valg i regelverket eventuelt bør benyttes. Det er etter Konkurransetilsynets vurdering viktig at konkurransemessige hensyn vektlegges i dette arbeidet i tråd med utredningsinstruksens krav.

### 6.2.2 Anmodningsvedtak i forbindelse med statsbudsjettet 2024

Stortinget vedtok 4. desember 2023 budsjetttrammer og anmodningsvedtak i forbindelse med statsbudsjettet 2024, herunder følgende anmodningsvedtak:<sup>125</sup>

*«Stortinget ber regjeringen innen 1. juli 2024 stille krav til at bankene må rapportere gjennomsnittlige renter på boliglån og offentliggjøre data som danner grunnlag for beslutninger om pris og tildeling av lån på finansportalen.no.»*

Et lignende krav er allerede innført i Sverige, se kapittel 3.1.

Et mål med anmodningsvedtaket kan være å redusere forbrukernes søkekostnader og dermed øke kundemobiliteten og konkurransen i boliglånsmarkedet. Konkurransetilsynet er som nevnt positive til tiltak som kan øke kundemobiliteten. Tiltaket som foreslås vil imidlertid øke gjennomsiktigheten i markedet, som igjen kan øke faren for koordinert adferd.<sup>126</sup> Tilsynet har tidligere funnet at boliglånsmarkedet allerede har kjennetegn som kan legge til rette for stilltiende koordinering, jf. kapittel

---

håndtere kun én bankforbindelse og velger å si opp sitt eksisterende kundeforhold. Disse kundene kan oppleve byttekostnader i form av tap av kontohistorikk og kontonummer, samt å måtte endre primærbank-tilknytning for BankID

<sup>122</sup> For eksempel <https://konkurransetilsynet.no/decisions/horingsuttalelse-tilpasninger-i-kapitalkravene-for-banker/>, <https://konkurransetilsynet.no/decisions/698-horingsuttalelse-utkast-til-r/> og <https://www.regjeringen.no/contentassets/ed88f787866a431aa93a8da306e0b7c8/konkurransetilsynet.pdf?uid=Konkurransetilsynet>. Tilsynet vurderte videre i 2015 at norske myndigheters innføring av nytt kapitalkravsregelverk kan ha bidratt til å dempe konkurransen mellom bankene, se <https://konkurransetilsynet.no/publications/sarbar-konkurranse-i-boliglansmarkedet/>, side 5.

<sup>123</sup> I denne forbindelse vises det til Finansdepartementets utredningsinstruks, og da særlig til kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 *Minimumskravene til utredning* og punkt 2-2 *Omfang og grundighet*.

<sup>124</sup> <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/endringer-i-bankenes-kapitalkrav/id3018238/>

<sup>125</sup> <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=95557>, vedtak 80

<sup>126</sup> Dette argumentet trekkes også frem av svenske konkurransemyndigheter i rapporten «Finansmarknaden – konkurrens i kristider» fra 2023



2.1. Studier fra andre land av lignende tiltak bekrefter også at slike tiltak kan føre til stilltiende koordinering og dermed lavere konkurranse i markedet.<sup>127</sup>

I likhet med hva svenske Konkurrentverket har påpekt i sin rapport, jf. omtale i kapittel 3.1, kan det også være et problem ved tiltaket dersom kunder betrakter den gjennomsnittlige boliglansrenten som et minimumsnivå, og dermed lar være å forhandle med banken om lavest mulig rentesats.

Konkurransetilsynet bemerker igjen viktigheten av at konkurransemessige hensyn vurderes i forbindelse med regelverksarbeid. Tilsynet ber om å bli involvert i den konkrete implementeringen av anmodningsvedtaket for å bidra til å begrense konkurranseskadelige virkninger av vedtaket. Konkret er det viktig at informasjonen som skal publiseres, er tilstrekkelig historisk, og at forbrukerne blir informert om at de fortsatt kan forhandle med banken om lavere rente enn den oppgitte gjennomsnittrenten.

### 6.2.3 Effektiv håndheving

Konkurransetilsynet har tidligere vurdert at markedsforholdene i boliglansmarkedet legger til rette for at en koordinering er mulig og stabil, og at bankene har sammenfallende interesser og insentiver til å koordinere sin markedsatferd.<sup>128</sup>

Koordinerte virkninger kan oppstå både som følge av ulovlig samarbeid og gjennom stilltiende samarbeid. Konkurranseloven § 10 forbyr samarbeid mellom foretak som har til formål eller virkning å begrense konkurransen. Med stilltiende samarbeid menes en situasjon der konkurrenter, uten å inngå en eksplisitt avtale om å begrense konkurransen, oppnår en fredelig sameksistens som innebærer redusert konkurranse.<sup>129</sup> Stilltiende samarbeid er ikke nødvendigvis ulovlig etter konkurranseloven, men kan like fullt være til hinder for virksom konkurranse.

Et nytt markedsetterforskningsverktøy til Konkurransetilsynet, slik Nærings- og fiskeridepartementet har hatt på høring, vil kunne gi tilsynet muligheter til å innføre tiltak i markeder der konkurransen ikke fungerer optimalt, selv om aktørene i markedet ikke bryter dagens konkurranselov.<sup>130</sup>

For bedre å kunne overvåke og eventuelt gripe inn mot konkurranseutfordringer i banksektoren, anbefaler Konkurransetilsynet videre fortsatt samarbeid mellom konkurransemyndigheter og andre offentlige myndigheter, og at det kontinuerlig arbeides for at relevante tilsynsmyndigheter har tilstrekkelige ressurser og verktøy til å iverksette tiltak for å bedre konkurransen.

<sup>127</sup> I Danmark ønsket konkurransemyndighetene å stimulere konkurransen i betongmarkedet ved å offentliggjøre priser og rabatter. De påla leverandørene å rapportere inn denne informasjonen som tidligere var privat informasjon mellom leverandørene og den enkelte kunde. En studie (se S. Albek, P. Møllgaard og P. Overgaard (1997), *Government-Assisted Oligopoly Coordination? A Concrete Case*) fant at etter offentliggjøringen ble prisene høyere og mer like. Det var ikke lenger fristende å gi rabatter, da rivalene fikk umiddelbart vite om det og kunne matche.

I Chile påla myndighetene alle bensinstasjoner å rapportere prisendringer på en webside drevet av det offentlige. En studie (F. Luco (2015), *Who Benefits from Information Disclosure? The Case of Retail Gasoline*) fant at prisene økte med om lag ti prosent. Forklaringen er at det er selskapene som er mest ivrige med å følge med på den nye websiden, og dermed kan de reagere umiddelbart på rivalens prisendringer.

I Israel lanserte myndighetene en offentlig prisportal for dagligvarepriser. En studie (I. Alter og O. Rigbi, 2019), *Price Transparency, Media and Informative Advertising*, fant at dagligvareprisene sank med fire til fem prosent etter reguleringen ble innført. At mediene brukte informasjon fra portalen aktivt til å publisere prissammenligninger, ble fremhevet som en viktig forklaringsvariabel.

<sup>128</sup> <https://konkurransetilsynet.no/publications/sarbar-konkurranse-i-boliglansmarkedet/>, side 49

<sup>129</sup> Se nærmere om koordinerte virkninger i EU-kommisjonens retningslinjer for horisontale samarbeidsavtaler, kapittel 6.2.2.1 og EU-kommisjonens retningslinjer for horisontale foretakssammenslutninger, avsnitt 39

<sup>130</sup> For mer informasjon, se høring av forslag til endringer i konkurranseloven m.m – markedsetterforskning og utredning av overtredelsesgebyr og ledelseskantene mot fysiske personer.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing/id2967952/>