

NOTAT

Dato: 1. november 2017

Sag: 16/01012-111

Sagsbehandler: /JKM

## Rådssag om Nykredits tilsagn om administrationsbidrag II

KONKURRENCE- OG

FORBRUGERSTYRELSEN

ERHVERVSMINISTERIET

<b>Indstilling</b>	Det <u>indstilles</u> , at projekt <b>Nykredits tilsagn om administrationsbidrag II</b> afsluttes og nedenstående erfaringer formidles i styrelsen.
<b>Erfaringer (punktform)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Styrelsens og rådets accept af, at der kan gælde forskellige tilsagn for eksisterende og nye kunder i Nykredit Realkredit.</li><li>• Det er vigtigt at få formuleret et tilsagn rigtigt i første omgang, da det kan få stor betydning for vurderingen af tilsagnet på et senere tidspunkt. At Totalkredit ikke var omfattet af tilsagn (5) har været meget væsentligt for dynamikken i sagen og for styrelsens forhandlingsposition ved forhandling af nye tilsagn.</li><li>• Det fungerede godt og fremmende for processen, at dele sagen i to problemstillinger med separate høringer hos Nykredit. I den forbindelse er det også værd at nævne, at det kan være en ide først at sende afgørelsesudkast for så vidt angår vurdering af tilsagn i høring hos sagsparter, når tilsagnsforhandlinger er kommet tilstrækkelig langt.</li></ul>
<b>Resumé af rådssagen</b>	<p>Nykredit anmodede den 29. juni 2016 om at få ophævet tilsagn (5), som Nykredit afgav i forbindelse med fusionen mellem Nykredit og Totalkredit i 2003 om loft på bidrags-satsen i Nykredit Realkredit.</p> <p>Konkurrencerådet fandt dog ikke, at der var grundlag for at ophæve tilsagnet i sin helhed. I vurderingen lagde rådet blandt andet vægt på, at konkurrenceforholdene på markedet – som blev forværret ved fusionen – stadig er af en sådan karakter, at der er behov for at tilgodese nogle af de reguleringsmæssige formål, som tilsagnet opfylder.</p> <p>Styrelsen fandt endvidere ikke, at tilsagnet – som påstået af Nykredit – havde haft en sådan negativ indvirkning på</p>

konkurrencen, at der var grundlag for at ophæve tilsagnet. Styrelsen fandt, at en række markedsforhold kunne betragtes som ændret i forhold til fusionstidspunktet, men heller ikke i en sådan grad, at tilsagnet er blevet unødigt byrdefuldt for Nykredit.

Nykredit afgav den 25. september 2017 en række nye tilsagn (A og B). De nye tilsagn indebærer, at:

- *Eksisterende kunder* i Nykredit Realkredit A/S med fastforrentede lån med afdrag, får ikke højere bidragssatser, mens kunder med de mere risikable lån kan opleve bidragsstigninger på op til 0,15 procentpoint. Rådet lagde vægt på, at de nye tilsagn beskytter eksisterende lån i Nykredit Realkredit mod prisstigninger, der skyldes tab af konkurrencepres som følge af fusionen. Disse lån vil fortsat have de laveste bidragssatser på markedet.
- Indtil 30. juni 2024 vil *nye kunder* i Nykredit Realkredit ikke blive opkrævet kurtage og kursskæring ved indfrielse i seks måneder efter varsling af bidragsstigninger. Konkurrencerådet vurderer, at det kan fremme konkurrencen og gøre det mindre lønsomt for Nykredit at hæve bidragssatserne, idet kundernes skifteomkostninger bliver lavere.
- Indtil 30. juni 2024 vil *nye kunder* i Nykredit Realkredit få afregnet deres eventuelle rabatter i forbindelse med terminsbetalingen hvert kvartal. Konkurrencerådet vurderer, at det vil reducere risikoen for at Nykredit benytter sin rabatmodel (kunde kroner) til at fastholde kunderne, så de ikke skifter til et andet institut.

Konkurrencerådet accepterede Nykredits tilsagn A og B. Rådet tog i vurderingen blandt andet højde for, at effekten af det oprindelige tilsagn udvandes, fordi Nykredit siden 2012 har valgt at udstede alle nye lån i regi af Totalkredit, som ikke er omfattet af bidragsloftet.

**Væsentligste problemer**

Sagen indeholdt relativt mange forskellige problemstillinger. De mest ressourcekrævende er beskrevet nedenfor:

**Markedsundersøgelse**

1. Case-teamet gennemførte en relativ stor markedsundersøgelse blandt alle danske pengeinstitutter med henblik på dels at fastslå Nykredits markedsstyrke, og dels at kunne foretage en vurdering af,

om pengeinstitutternes prioritetslån er en del af det relevante marked. Da Nykredits markedsandel ikke havde ændret sig tilstrækkeligt – selv om prioritetslån blev medregnet – og da andre markedsforhold heller ikke havde ændret sig tilstrækkeligt, var det ikke nødvendigt for styrelsen at lægge sig fast på en markedsafgrænsning.

#### **Todeling af tilsagn**

2. Som følge af, at Totalkredit ikke var omfattet af tilsagn (5), havde Nykredit siden 2012 udstedt alle nye lån i Totalkredit. Dermed blev effekten af tilsagnet udvandet. En væsentlig problemstilling for styrelsen var således, i hvilket omfang tilsagn (5) kunne erstattes af andre typer af tilsagn – dvs. uden loft over bidragssats – for eventuelle nye kunder i Nykredit Realkredit. I sidste ende valgte styrelsen at acceptere en sådan todeling af tilsagnet, således at de ved afgørelsen eksisterende kunder i Nykredit Realkredit stadig er omfattet af et prisloft, mens der for fremtidige nye kunder i Nykredit Realkredit gælder andre tilsagn, der kan medvirke til at forbedre vilkårene for kundemobilitet og dermed konkurrencen.

#### **Tidspres**

3. Nykredits tidligere tilsagn (5a) udløb den 31. marts 2017. På grund af det sene tidspunkt for Nykredits anmodning om ophævelse samt omfanget af styrelsens markedsundersøgelse viste det sig ikke muligt at have en afgørelse klar på det tidspunkt. Styrelsen valgte derfor i efteråret 2016 at forelægge en sag for rådet om midlertidig forlængelse af tilsagn (5a). Den midlertidige forlængelse skulle gælde et halvt år. Selv om fristen blev forlænget med et halvt år var det tidsmæssige pres i sagen en væsentlig faktor – det skyldtes også, at der i den periode skulle forhandles nye tilsagn med Nykredit. Styrelsen overholdt dog tidsfristen. Sagen om midlertidig forlængelse af tilsagn (5a) var også principiel og blev derfor mere ressourcekrævende end forventet.

#### **Beregninger fra Copenhagen Economics om tilsagnets effekt**

4. Nykredit fremlagde med bistand fra Copenhagen

Economics (CE) en række beregninger, som ifølge Nykredit viste, at tilsagn (5) var decideret skadelig for konkurrence, idet tilsagnet afholder Nykredit fra at udstede nye lån via Nykredit Realkredit. Styrelsen anvendte en del ressourcer på at undersøge og fastslå, at forudsætningerne for CE's beregninger – at Nykredit og Totalkredit er tilstrækkeligt differentierede produkter – ikke holdt. Styrelsen fandt derfor, at konkurrencen ikke vil blive ændret i væsentlig grad, selv om Nykredit Realkredit igen indtrådte som brand på markedet.

**Succes-  
kriterier og  
leverancer**

Det var et succeskriterium, jf. projektbeskrivelsen, at styrelsen sendte udkast til afgørelsen i høring hos Nykredit inden udgangen af 2016.

Set i bakspejlet var dette kriterium dog nok for optimistisk sat, da det blev sat på et tidspunkt, hvor styrelsen kun forventede at skulle gennemføre en mindre markedsundersøgelse, hvor pengeinstitutterne alene skulle spørges om størrelsen på deres prioritetsudlån. Da styrelsen i efteråret 2016 besluttede at gennemføre en større undersøgelse – og det som følge deraf blev besluttet at give Nykredit en midlertidig forlængelse af tilsagn (5a) på seks måneder – burde succeskriteriet formentlig have været justeret. Dertil kommer, at Nykredit først kom relativt sent til styrelsen med anmodningen om revidering af tilsagn (5).

Efter afgørelsen om midlertidig forlængelse af tilsagn (5a) i december 2016 – en sag der i øvrigt også krævede flere ressourcer end forventet – blev der udarbejdet en milepælsplan, hvor udkast til afgørelse skulle sendes i høring hos Nykredit senest uge 18 i 2017 (dvs. senest 5. maj 2017). Dette blev overholdt.

Derudover vurderes det, at projektet i øvrigt overholdt de milepæle, som blev sat op (hvor enkelte dog blev justeret undervejs). Vel at mærke samtidig med at der blev forhandlet med Nykredit om nye tilsagn. Disse forhandlinger trak ud – i alt væsentligt som følge af Nykredit – og den endelige ordlyd af tilsagnet lå først fast den 15. september 2017 – dvs. knap to uger før det endelige rådsmøde.

Rådets afgørelse forelå umiddelbart før den midlertidige forlængelse af tilsagn (5a) udløb. Overordnet må det derfor siges, at den relativt stramme tidsplan, der blev sat op

for projektet, blev overholdt.

Det vurderes, at en væsentlig årsag til, at projektet nåede i mål tidsmæssigt, var, at case-teamet valgte at dele afgørelsen op i to dele: 1) en del omhandlende spørgsmålet om ophævelse af tilsagn (5) og 2) en del omhandlende eventuelle nye tilsagn fra Nykredit til erstatning af tilsagn (5). Første del blev sendt i høring hos Nykredit i uge 18 med den normale seks ugers høringsfrist. Anden del blev – efter en forhandling med Nykredit, der endte med at strække sig fra april til september 2017 – sendt i høring i uge 36 med én uges høringsfrist. Undervejs valgte styrelsen at vente med at sende anden del vedr. vurderingen af nye tilsagn i høring, til der var opnået så stor enighed mellem styrelsen og Nykredit omkring tilsagnsteksten, at der kun udestod få mindre justeringer. Dette viste sig at være fornuftigt, da det lagde et vist pres på Nykredit til at nå i mål med forhandlingen.

Derudover var det et succeskriterium, at afgørelsen ikke blev hjemvist eller omstødt af en efterfølgende instans, og at Nykredit ikke kan påvise væsentlige fejl i analysen. Nykredit har ikke indbragt afgørelsen for andre instanser, og det vurderes ikke, at Nykredit har kunnet påvise væsentlige fejl. Desuden har Nykredit – ud fra de foreliggende oplysninger – givet udtryk for tilfredshed med selve processen. At Nykredit finder processen tilfredsstillende til trods for, at resultatet i sagen ligger langt fra Nykredits primære ønske, skyldes formentlig, at styrelsen var transparent over for og havde meget dialog med Nykredit (der blev i den forbindelse afholdt jævnlige møder i hele processen).

Derudover har Konkurrencerådet givet udtryk for tilfredshed med afgørelsen og med resultatet af tilsagnsforhandlingerne med Nykredit.

#### **Fremdrift**

Det vurderes, at projektet har haft en tilfredsstillende fremdrift.

Den midlertidige forlængelse af tilsagn (5a) gav styrelsen et halvt år ekstra til sagen. Set i forhold til sagens omfang var det dog ikke nødvendigvis særligt meget ekstra tid. Alligevel blev milepælsplanen – der blev fastlagt efter den midlertidige forlængelse af tilsagn (5a) – fulgt (næsten) til punkt og prikke. Det kan i den forbindelse fremhæves, at

case-teamet i perioden fra primo januar til ultimo marts 2017 fik udarbejdet et udkast til afgørelse på ca. 150 sider, som blev sendt i peer-review og fik god feedback.<sup>1</sup>

Den midlertidige forlængelse havde den fordel, at den satte en ret præcis deadline for, hvornår sagen skulle være afsluttet. Det gav både styrelsen og Nykredit et incitament til at blive færdig med sagen og forhandlingerne omkring nye tilsagn.

Det har til dels været en udfordring, at forhandlingen af nye tilsagn og af selve tilsagnsteksten i alt strakte sig over godt fem måneder (inkl. fire ugers sommerferie). Forhandlingen omkring form og indhold af nye tilsagn tog ca. tre måneder, mens den resterende tid (inkl. sommerferie) gik med at få tilsagnets ordlyd på plads.

Styrelsen søgte i første omgang at presse på ved at oplyse Nykredit, at forhandlingen skulle være afsluttet inden 1. maj 2017, hvis styrelsen skulle nå at have sagen klar inden deadline. Alligevel brugte Nykredit den første del af forhandlingsprocessen til at argumentere yderligere for, at tilsagnet skulle ophæves. Nykredits erkendelse af, at tilsagnet ikke ville blive ophævet, og at Nykredit derfor burde tænke mere intenst i nye tilsagn, indtraf først sent i denne proces.

Selv om styrelsen nåede i mål med projektet inden deadline vurderes det alligevel, at styrelsen måske godt kunne have presset Nykredit yderligere for at få de nye tilsagn i hus. Det kunne i givet fald have givet lidt bedre tid til at skrive vurderingen af de nye tilsagn, ligesom Nykredit ville kunne have fået en høringsfrist på mere end én uge for så vidt angår dette element af afgørelsen.

I den forbindelse bør det måske også nævnes, at styrelsens feedback på Nykredits forskellige forslag til tilsagnstekst skulle vendes internt mellem case-teamet, KJUR og direktionen. Dette gjorde processen en anelse tung og satte de relevante personer under et tidsmæssigt pres – især da det var vanskeligt at planlægge på forhånd, hvornår case-teamet havde brug for feedback. På grund af det tidsmæs-

---

<sup>1</sup> I denne proces var case-teamet endvidere omhyggelige med at booke tid til læsning af udkast til afgørelse hos kontor- og souschef. Dette bidrog også til, at tidsplanen kunne holde.

sige pres i denne del af processen valgte case-teamet at bede de relevante personer hos KJUR og direktionen om skriftlig feedback på tilsagnsteksten i stedet for at holde fysiske møder. Dette kan være uhensigtsmæssigt, da der så ikke er mulighed for at drøfte uenigheder/uklarheder face-to-face. Det blev dog vurderet til at være eneste mulige løsning, og efter omstændighederne fungerede det tilfredsstillende. Dette skyldtes også, at de relevante personer hos KJUR og direktionen var meget fleksible og pragmatiske i forhold til den snævre proces.

### **Ressourcer**

Sagen var projekteret med 1.500 timer. Dette overslag blev dog foretaget på et tidspunkt, før styrelsen besluttede at gennemføre en større markedsundersøgelse. De 1.500 timer afspejler derfor ikke (længere) et realistisk timeforbrug på sagen.

Dernæst viste afgørelsen om midlertidig forlængelse af tilsagn (5a) sig mere ressourcekrævende end forventet. Desuden præsenterede Nykredit undervejs i sagsforløbet styrelsen for en række beregninger foretaget af CE, der ifølge Nykredit viste, at tilsagnet havde negativ effekt på konkurrencen. Styrelsen anvendte en række ressourcer – blandt andet vha. godt input fra MØK – på at tilbagevise CE's påstande. Endelig blev forhandlingen med Nykredit om nye tilsagn også mere omfattende end forventet.

Resultatet blev, at styrelsen i alt endte med at anvende ca. 3.280 timer på sagen.

På baggrund af ovenstående bemærkninger vurderes det, at ressourceforbruget i sagen er tilfredsstillende. Det hører i den forbindelse også med til vurderingen, at markedsundersøgelsen i sagen gav input til styrelsens realkreditanalyse.

Case-teamet endte med at forelægge 5 knastenotater for styregruppen, hvilket var i overensstemmelse med milepælsplanen. Det kan overvejes, om alle notaterne i sidste ende var nødvendige at forelægge. Det hører dog med til den vurdering, at der var tale om en kompliceret sag, der gav anledning til en række principielle problemstillinger. Desuden viste knastenotaterne sig gavnlige for udformningen af udkastet til afgørelse.

### **Erfaringer til udbre-**

Sagens mest principielle element var, at styrelsen gav

## delse i styrelsen

Nykredit mulighed for at tilbyde anderledes typer af konkurrencefremmende tilsagn for nye kunder i Nykredit Realkredit – altså tilsagn, der ikke indeholdte et prisloft på bidragssatsen. Afgørende for denne beslutning var, at effekten af det oprindelige tilsagn efterhånden bliver mindre og mindre, da de nye kunder fik formidlet nye lån via Totalkredit, som ikke var omfattet af tilsagnet.

Styrelsen havde en del overvejelser om muligheden for nye typer tilsagn, da det var Nykredits egen fremgangsmåde, der fjernede effekten af tilsagnet. På den ene side kunne man derfor sige, at styrelsen ved accept af nye tilsagn belønnede Nykredit for at omgå det oprindelige tilsagn. På den anden side – og det blev afgørende – valgte styrelsen en pragmatisk og mere proportional løsning, hvor de nye tilsagn fremadrettet vil kunne have større effekt på konkurrencen på markedet end det gamle tilsagn.

Nykredit anvendte under sagsforløbet den manglende effekt af tilsagnet på nye kunder som det væsentligste argument for, at tilsagn (5) helt skulle ophæves. Styrelsen valgte dog at holde fast i, at så længe de konkurrencemæssige betænkeligheder var til stede, skulle der gælde tilsagn både for eksisterende og nye kunder.

Et læringspunkt til formidling er således styrelsens og rådets accept af, at der kan gælde forskellige tilsagn for eksisterende og nye kunder.

Et andet umiddelbart læringspunkt er, at det er vigtigt at få formuleret et tilsagn så godt som muligt i første omgang, da det kan få stor betydning for vurderingen af tilsagnet og sagen på et senere tidspunkt. At Totalkredit ikke var omfattet af tilsagn (5) har været meget væsentligt for dynamikken i sagen og for styrelsens forhandlingsposition ved forhandling af Nykredits nye tilsagn.

Et tredje læringspunkt er, at det fungerede godt og fremmende for processen, at dele sagen i to problemstillinger med separate høringer hos Nykredit.

I den forbindelse kan det også nævnes, at det kan være en fordel at vente med at sende afgørelsesudkastet for så vidt angår vurderingen af tilsagnet i høring, til at tilsagnsforhandlingen er nået tilstrækkelig langt. Høringsudkastet vil i et eller andet omfang kunne anvendes som løftestang i

forhandlingerne.

Ansvarlig for denne formidling er JKM. Ovenstående punkter vil desuden blive formidlet på konkurrencemøde den 2. november 2017.

**Opfølgingsplan**

Sagen giver ikke umiddelbart anledning til opfølgning. Styrelsen vil holde et møde med Nykredit, hvor sagsprocessen vil blive drøftet.