

Konkurransetilsynet
Leveres digitalt

Innsigelser til melding om foretakssammenslutning – Sparebank 1 Østlandet og Totens sparebank

Huseierne har fått kopi av fusjonsmeldingen (heretter «meldingen») for fusjonen mellom Sparebank 1 Østlandet og Totens sparebank (heretter «fusjonen»), levert til Konkurransetilsynet 24. mai 2024.

Vi i forbrukerorganisasjonen Huseierne mener at en fusjon mellom Sparebank 1 Østlandet og Totens sparebank vil ramme forbrukernes interesser i betydelig grad. Fusjonen vil hindre effektiv konkurranse på boliglånsmarkedet lokalt, dette fordi det skapes en aktør som styrker en allerede dominerende stilling i dette markedet.

Vi mener derfor at fusjonen ikke må tillates.

Hyppige fusjoner i bankmarkedet, i det siste blant landsdekkende banker, har ført til høy konsentrasjon i mange lokale markeder. Dette gjør at markedene nå må behandles lokalt for å unngå for sterk konsentrasjon i ulike markeder. Markedene der partene Totens sparebank og Sparebank 1 Østlandet krysser hverandre er slike markeder.

«Konkurransetilsynets markedsavgrensning må være fremoverrettet», står det i meldingen - det er vi i forbrukerorganisasjonen Huseierne enige i: Nettopp derfor må bankmarkedet behandles lokalt for å ivareta konkurransen som er der, og unngå for høy konsentrasjon i disse markedene.

Rentekostnader er husholdningenes høyeste bokostnad

Huseierne er en landsdekkende forbrukerorganisasjon som representerer vanlige boligeiere over hele landet. Vi har 278.000 medlemmer som utgjør over 10 prosent av alle landets husholdninger. Huseierne arbeider for at flest mulig kan eie sitt eget hjem, og er opptatt av å ivareta den norske boligmodellen.

Rentekostnadene er den største bokostnaden for norske boligeiere¹, og denne bokostnaden kan boligeiere i noen grad påvirke selv gjennom å velge billigste bankalternativ. Derfor er det svært viktig for forbrukerne at konkurransen i bankmarkedet styrkes, gjennom å gjøre markedet mer transparent og å sikre best mulig informasjon til forbrukerne. Huseierne mener det vil bidra til at forbrukerne styrker sin forhandlingsposisjon i møte med bankene.

¹ Ref Huseiernes bokostnadsindeks. https://www.huseierne.no/globalassets/boligfakta/boligfakta-2023/r21-2023-bokostnadsindeks_eneboliger-1.pdf

Konkurransen for boliglån er viktigste vurderingskriterium i fusjonen

I denne gjennomgangen av meldingen om fusjon mellom Sparebank 1 Østlandet og Totens sparebank vil vi i forbrukerorganisasjonen Huseierne konsentrere oss om tjenestene for boliglån.

Bankene oppgir selv i meldingen at av et samlet utlån på 199 milliarder i Sparebank 1 Østlandet er 141 milliarder - 70 prosent utlån til privatpersoner - først og fremst boliglån. I Totens sparebank er 18 av 24 milliarder utlånt til privatpersoner, for det aller meste til boliglån. Det tilsvarer 75 prosent.

Boliglån er med andre ord den viktigste banktjenesten som blir omfattet av denne fusjonen, og dermed må konkurransesituasjonen for boliglån tillegges størst vekt ved vurderingen av fusjonen.

Bankmarkedet er et lokalt marked

Meldingen peker på at Konkurransetilsynet allerede har varslet at fusjonen skal vurderes på svært snevert geografisk grunnlag. Meldingen antyder ned på kommunenivå.

Dette er noe vi i Huseierne støtter på vegne av forbrukerne. Bankmarkedet er i dag lokalt, og når konkurransen skal vurderes, må det tas utgangspunkt i den konkurransen bankkunder møter når de skal forhandle boliglån. Og da er bankmarkedet forskjellig om man bor på Kapp, Raufoss, eller i Hamar.

Partene er uenige i dette og mener bankmarkedet må behandles på landsbasis. Vi i Huseierne vil her gå gjennom den viktigste argumentasjonen i meldingen.

EU-praksis hindrer ikke vurdering av bankmarkedet som lokalt

I den nye markedsdefinisjonsmeddelelsen² det er henvist til i meldingen, tar EU-kommisjonen nettopp utgangspunkt i at markeder kan vurderes lokalt når det skiller seg fra andre geografiske områder fordi konkurranseforholdene er betydelig annerledes.

Slik er det i Norge for markedet for boliglån. I og med at boliglån i Norge er pantelikret, er det i praksis boligmarkedet som avgjør hvordan bankmarkedet for boliglån er. Dette er særlig viktig i Norge hvor vi har over 81 % eierandel til egen bolig, der mesteparten av boligene er belånt. Boligmarkedet i Norge er svært forskjellig fra sted til sted, med ulike verdier, standarder, omsetningshastighet mm.

Som Oslo Economics skriver i sitt notat³:

«Egenskaper ved kunden og området boligen ligger i, blir da begge viktige variabler i en risikovurdering knyttet til boliglån.» (s5)

Dette understrekes videre at av kommune- og områdescoren fra Eiendomsverdi som rangerer de ulike boligmarkedene ut fra et finmasket nett. Dette at bankene trenger et så finmasket nett for å vurdere risiko understøtter nettopp boligmarkedets lokale natur. Slik sett er markedsdefinisjonsmeddelelsens krav oppfylt. Det er i denne vurderingen uvedkommende at bankene kan bruke Eiendomsverdi, dette er informasjon forbrukerne ikke har tilgang til, og

² Commission Notice on the definition of the relevant market for the purposes of Union competition law (C/2024/1645)

³ Oslo Economics, Konkurransøkonomiske vurdering av Huseiernes kommentarer og analyse av "lokalmarkeder" (utarbeidet ifm. Nordea/Danske Bank-saken)

tilgang verktøyet spiller ingen rolle for vurderingen om bankmarkedet er lokalt. Det er markedets lokale oppdeling som er det viktige her.

I meldingen vises det videre til praksis fra EU-kommisjonen, særlig sak M.10378 VUB/Slovenska Sproitelna/Tatra Bank/365.Bank, og sak M8553 Banco Santander/Bankco Popular Group. Etter Huseiernes mening er det sentrale fra disse avgjørelsene at det i begge åpnes for at bankmarkedet kan vurderes lokalt. Videre tolkning fra de to avgjørelsene er reflektert i kommisjonens nye markedsdefinisjonsmelding som er nevnt over.

Der er dermed ingen ting i EU-kommisjonens praksis som hindrer å vurdere om markedet for banktjenester er lokalt.

Bankmarkedet er lokalt i dag

Huseierne gjennomførte høsten og vinteren 2023 en omfattende undersøkelse av alle pantsettelse for bolig og fritidsboliger i Norge mellom 2021 og første halvår 2023. Denne har blitt presentert i rapporten «Det norske bankmarkedet for boliglån» (2024)⁴.

Undersøkelsen gir nøyaktige markedsandeler for boliglån for denne perioden og er dermed et meget godt verktøy for å vise hvordan bankmarkedet faktisk er. Denne undersøkelsen viser at det er store forskjeller i hvilke banker som gir lån på ulike steder, og hvor store markedsandeler bankene har. Konklusjonen i undersøkelsen er at forbrukerne i dag møter et oppdelt lokalt bankmarked.

Det henvises i meldingen til at Finansmarkedsmeldingen 2024 vurderer bankmarkedet på landsdekkende nivå. Men Finansmarkedsmeldingen glemmer i sin behandling å kommentere utfordringen med at man nå sammenligner markedsandeler til banker som ikke opererer over hele landet. Dette metodeproblemet for det norske markedet er blant annet omtalt av Copenhagen Economics i deres rapport «Competition in the Swedish banking sector 2023»⁵ (s10), men oversett i Finansmarkedsmeldingen.

Videre omtaler meldingen det lokale markedet som et «teoretisk marked», men da velger man altså å se bort fra den hverdagen forbrukerne møter. Til slutt er det viktig å peke på at den overtakende bank i denne fusjonen: Sparebank 1 Østlandet, allerede har en forholdvis stor nasjonal portefølje og vekstambisjoner på nasjonalt nivå. Dermed har en helt egen interesse av at bankmarkedet vurderes landsdekkende. Meldingens argumenter må derfor leses med dette for øye.

Hjemmemarkedet til Totens sparebank er det aktuelle markedet som skal vurderes

Videre stilles det spørsmål i undersøkelsen om hvilket hjemmemarked som skal vurderes. Vi i forbrukerorganisasjonen Huseierne mener her det er viktig å se på markedet der Totens sparebank har mesteparten av sin utlånsvirksomhet: Østre Toten, Vestre Toten, Gjøvik, Hamar og Eidsvoll er nevnt i meldingen, vi ser også at kommuner som Ringsaker, Stange, Hurdal og Nannestad er aktuelle å vurdere i og med at bankene der har overlappende utlån.

Huseierne er ikke enig i påstandene i meldingen om at det skal tas et større regionalt blikk på markedet. Da vil markedsandeler og konsentrasjon vannes ut. Det vil si at det større

⁴ https://www.huseierne.no/globalassets/boligfakta/boligfakta-2024/huseierne-det-norske-bankmarkedet-for-boliglan_2024.pdf

⁵ <https://www.swedishbankers.se/media/5664/2310-competition-in-the-swedish-banking-sector-2023.pdf>

regionale bildet vil kamuflere områdene der fusjonen påvirker konkurransen. Dette underbygges også av Huseiernes tall, se neste avsnitt.

Konsentrasjon, ikke antall banker er viktig

Meldingen peker flere steder på at det finnes flere banker som har gitt pant i de ulike områdene som bør vurderes. Men rapportene ser ikke på konsentrasjonen i de ulike områdene.

Dette er en stor svakhet ved meldingen. For konsentrasjonen i de ulike markedene avgjør hvor dårlig konkurransen er. Vi viser her til EU-praksis om at HHI over 2000 tilsier dårlig konkurranse⁶.

Ved høy konsentrasjon vil inntreden fra andre aktører være vanskelig. Det vanlige i slike tilfeller er at de største aktørene befester sine posisjoner og at konkurransen blir enda dårligere.

Huseiernes undersøkelser er gjort for perioden 2021 til og med første halvår 2023. Dette for å vise konkurransebildet for de som da var i markedet. Dette handler med andre ord ikke om historiske tall i beholdningen, slik meldingen omtaler på side 29, men konkurransen som bankkundene har møtt de siste årene.

Tallene i undersøkelsen er fra før fusjonen DNB/Sbanken og Nordea/Danske Bank har fått effekt. Men tallene for HHI og markedsandeler viser at de aktuelle markedene allerede er meget konsentrert og disse fusjonene gjør det enda mer konsentrert. En ytterligere fusjon vil gi faretruende stor konsentrasjon i de aktuelle lokale markedene der Totens sparebank opererer i dag.

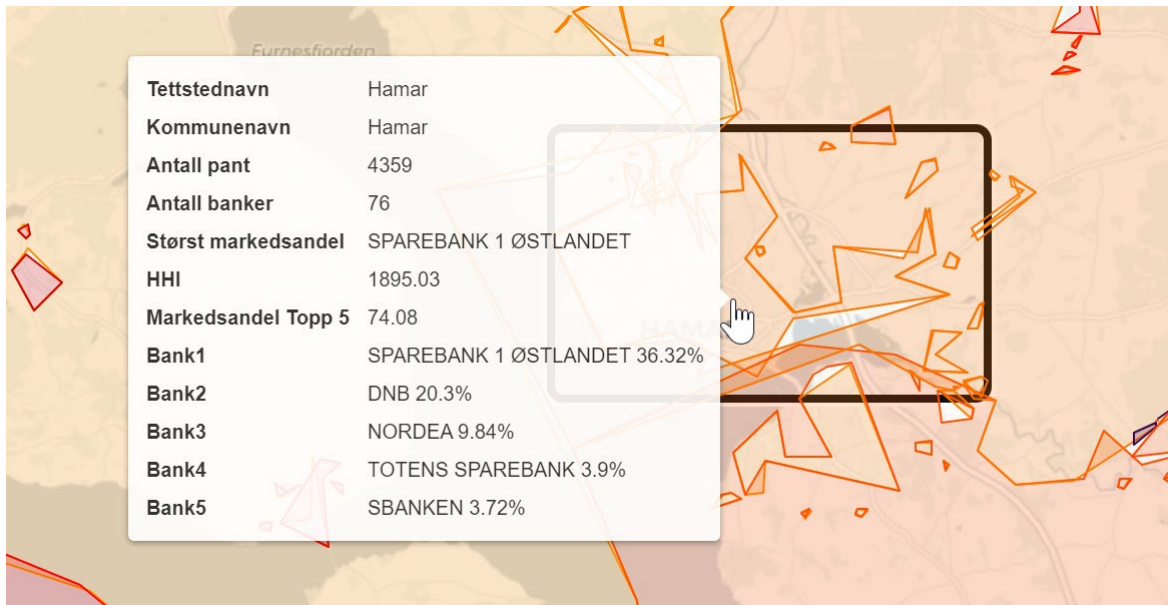
Under har vi lagt inn grafiske fremstillinger fra undersøkelsen som viser dette. Merk at fremstillingene er pr sted i de ulike kommunene, ikke i kommunene som sådan. På grunn av ulikt boligmarked, er markedsandeler i tettsteder og i de grisgrendte områdene i kommunen ulikt. Dette gir ulik bankkonkurranse. Tallene kan leses ut av det interaktive kartet og listen som er vedlagt.

Illustrasjoner: Markedsandeler i viktige hjemmeområder for de fusjonerte bankene

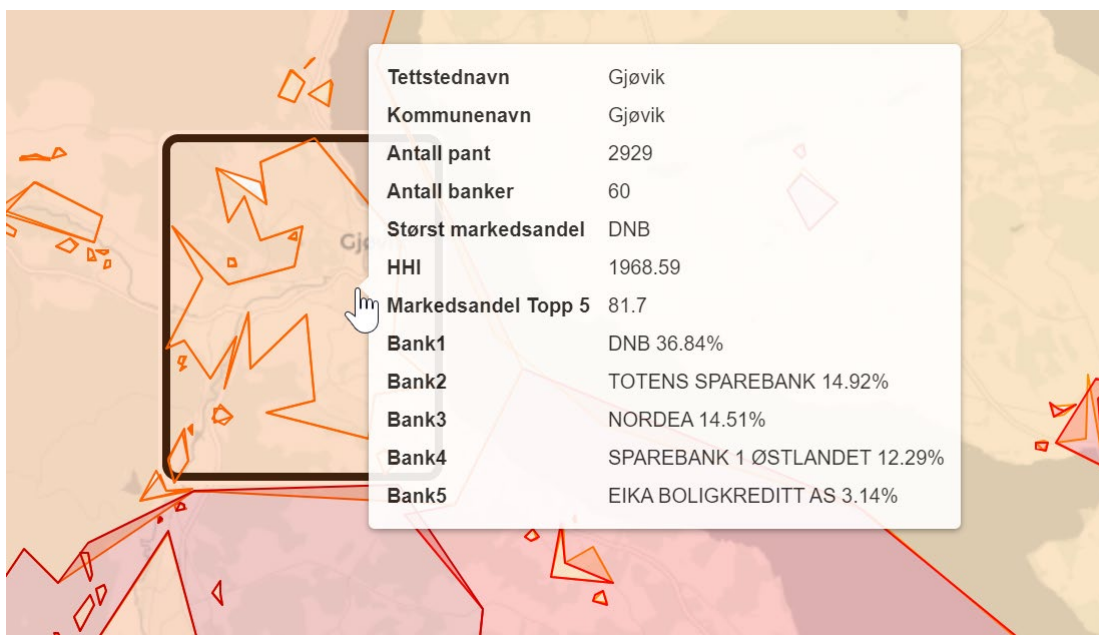
Tall hentet fra tallgrunnlaget for Huseiernes rapport «Det norske bankmarkedet for boliglån» som tar utgangspunkt i faktiske pantsettelsler 2021 – første halvår 2023. Beregninger gjort av Menon for Huseierne.

Tallene viser gjennomgående at de to fusjonerende bankene konkurrerer med hverandre i de markedene vi har angitt. Videre vil en fusjon føre til meget høy konsentrasjon på disse stedene til skade for forbrukerne. Legg merke til at Sbanken og DNB i undersøkelsen er regnet som to forskjellige banker, og at markedsandeler for topp 5 og HHI er gjort før denne fusjonen og eventuell fusjon for Sparebank1 Østlandet og Totens sparebank.

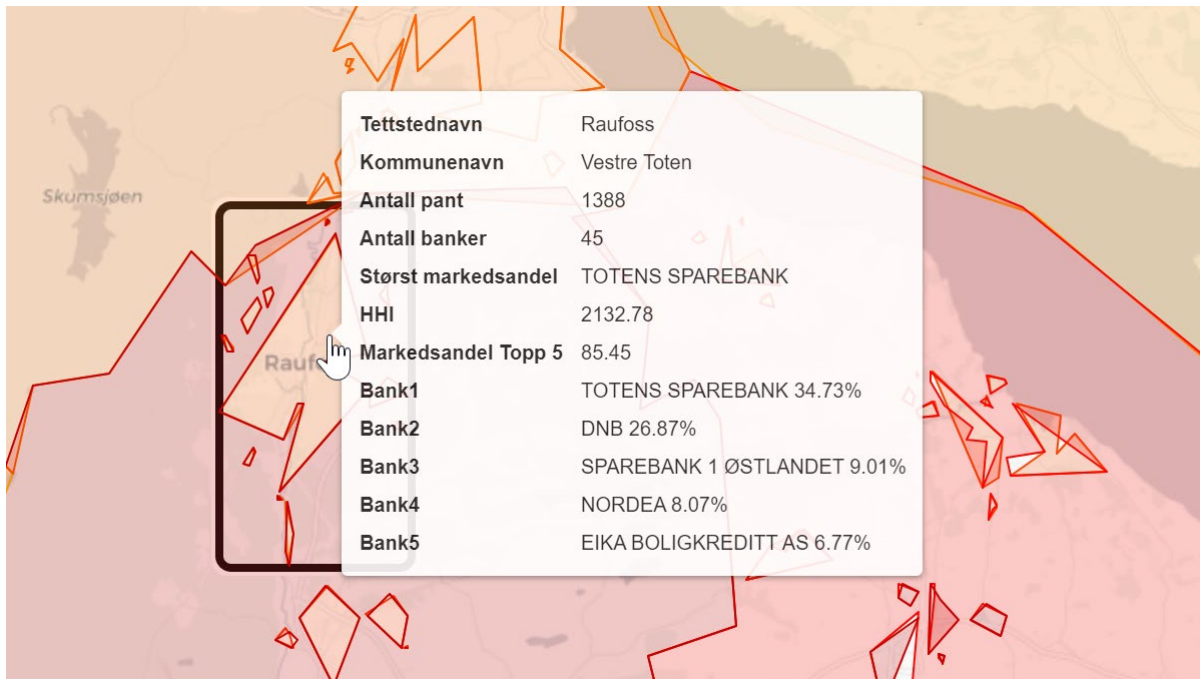
⁶ Kommisjonens retningslinjer for horisontale foretakssammenslutninger 2004/C 31/03. De samme terskelverdiene er benyttet av Konkurransetilsynet i behandling av foretakssammenslutninger.



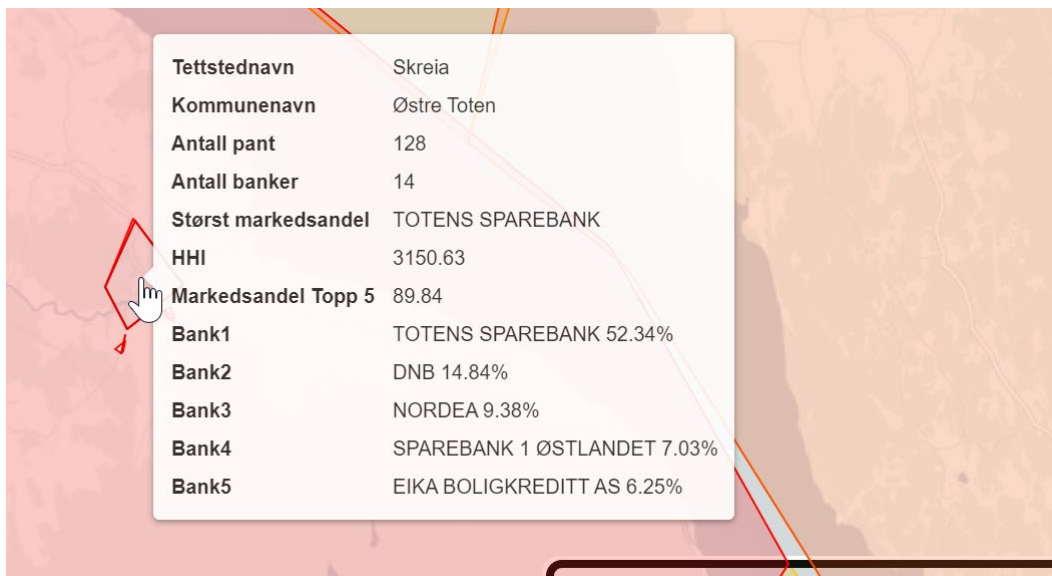
Figur 1: Markedsandeler i Hamar i perioden. Hvis fusjonen går gjennom vil de tre største bankene i markedet har en markedsandel på 74 %, og Sparebank 1 Østlandet en markedsandel på rundt 40 %.



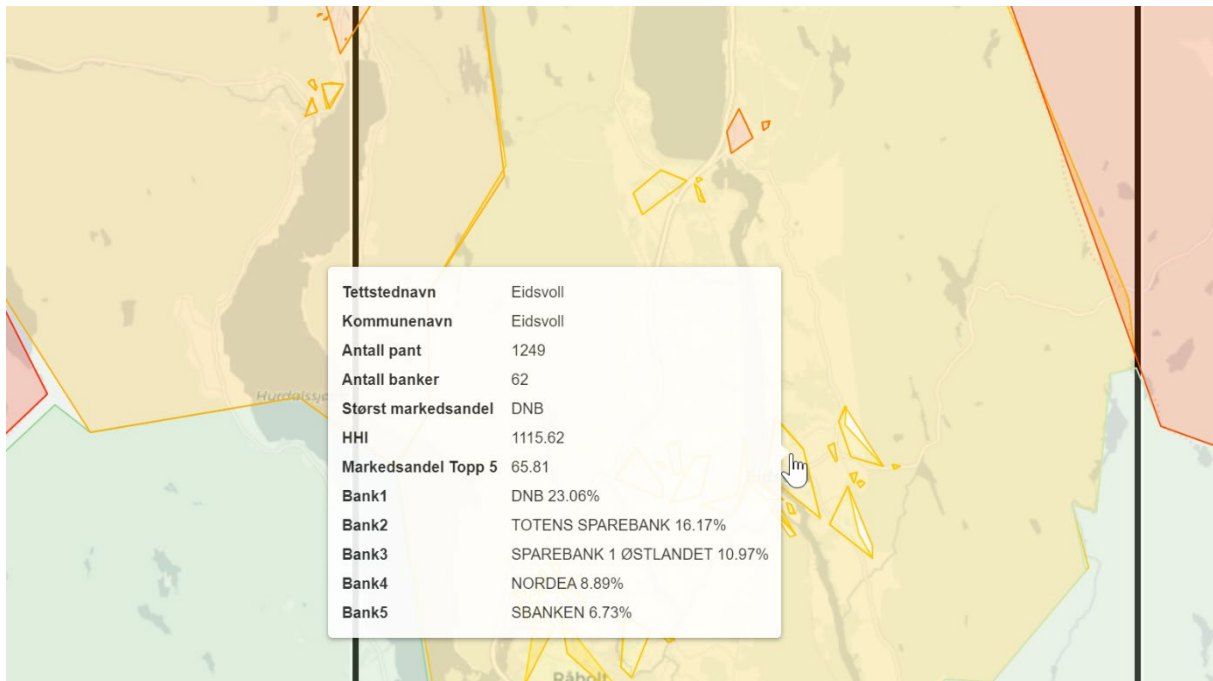
Figur 2: Markedsandeler i Gjøvik. Her er må tallene fra Totens sparebank og Eika boligkreditt slås sammen. Går fusjonen igjennom vil de tre største bankene ha en markedsandel på 81 %.



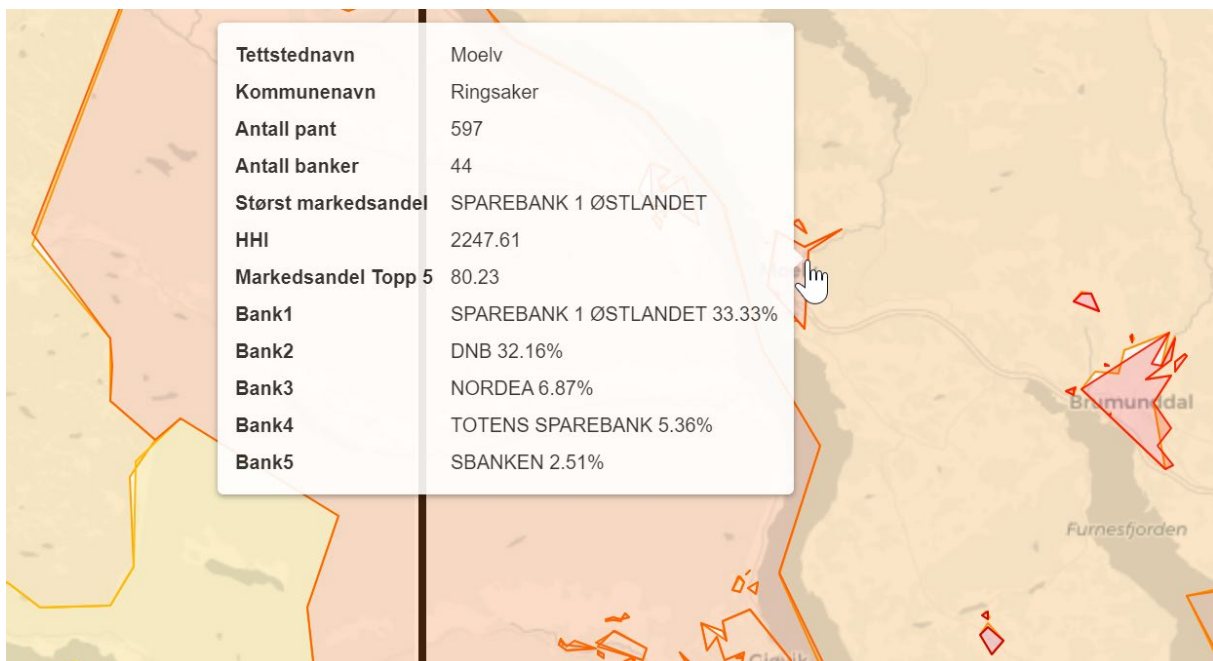
Figur 3: Markedsandeler på Raufoss, Vestre Toten. Også her må markedsandelene for Toten sparebank og Eika boligkreditt slås sammen. Går fusjonen gjennom, vil de tre største bankene ha en markedsandel på 85 %, og den sammenslåtte banken en markedsandel på nesten 50 %.



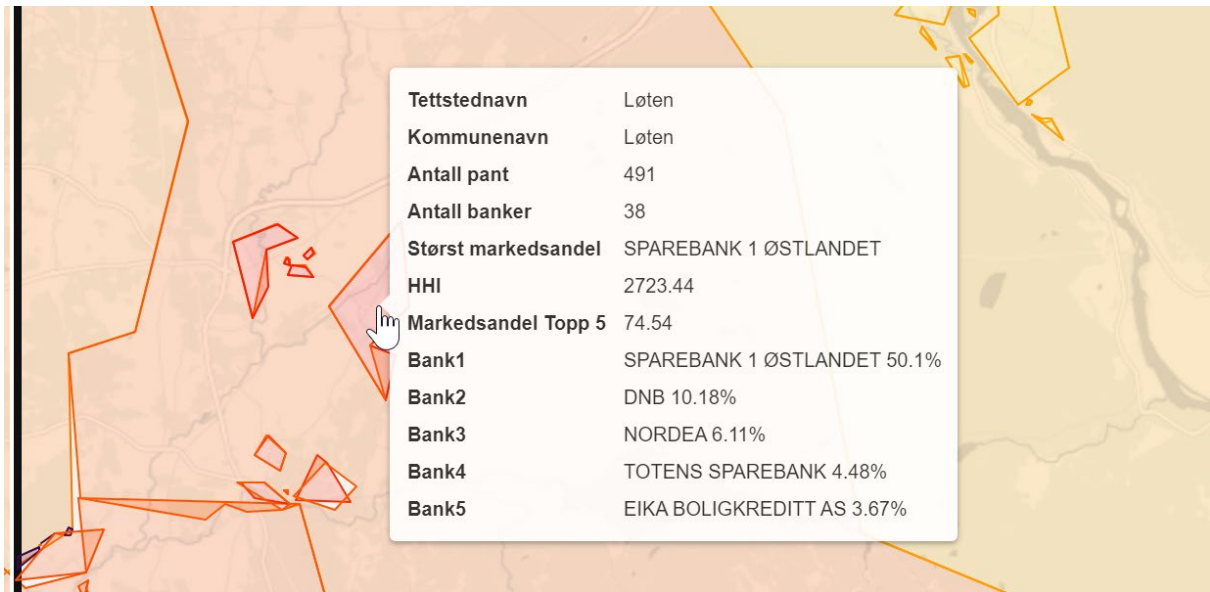
Figur4: Markedsandeler på Skreia, Østre Toten. Også her må markedsandelene for Toten sparebank og Eika boligkreditt slås sammen. Den sammenslåtte banken vil få en markedsandel på mellom 60 og 70 %, og de tre største bankene vil ha en markedsandel på nesten 90 %.



Figur 5: Markedsandeler på Eidsvoll. Den sammenslåtte banken vil ha en markedsandel på ca 27 %, mens de tre største bankene vil ha en markedsandel på 65 %.



Figur 6: Markedsandeler på Moelv, Ringsaker. Den sammenslåtte banken vil ha en markedsandel på ca 40 %, mens de tre største bankene vil ha en total markedsandel på 80 %.



Figur 7: Markedsandeler på Løten. Også her må markedsandelene for Toten sparebank og Eika boligkreditt slås sammen. Den sammenslåtte banken vil ha en total markedsandel på 58 %, og de tre største bankene vil ha en total markedsandel på 75 %.

Meldingen henviser til en rekke rapporter og tall fra Eiendomsverdi. Disse er dessverre sladdet, selv om tallene er offentlige pantedata. Uansett er det viktig: Ut fra referatene i meldingen ser rapportene ikke på den samlede konsentrasjonen på disse stedene. Gjør man det, vil man se at en ytterligere fusjon i området vil være svært skadelig for bankkonkurransen i disse områdene.

I meldingen skrives det at partene ikke kan ansees å være hverandres nærmeste konkurrenter. Men ut fra markedsforholdene og markedsandelene på de ulike stedene, mener vi tvert imot at bankene kan ansees for å være dette. Særlig fordi bankene er hverandres utfordrere, slik meldingen også påpeker på side 33.

Det er også viktig å påpeke at bankene har hatt ulike prisstrategier. Totens sparebank har en offensiv prisstrategi, og har ofte vært på topp 15 på Huseiernes rentebarmeter⁷. Sparebank1 Østlandet har en mer defensiv prisstrategi og ligger sammen med de andre storbankene. Dette har gjort at bankene har kunnet utfordre både hverandre og andre konkurrenter på pris.

Inntreden fra andre aktører er vanskelig

Meldingen omtaler at det kan være mulighet for inntreden fra flere andre aktører. Men argumentet mot at dette må tillegges vekt er konsentrasjonen de største bankene har i dag i de lokale markedene som skal vurderes.

Inntreden gjøres vanskelig ved at kostnadene ved inntreden er høye, for eksempel til markedsføring. Videre har de dominerende aktørene fordelen med å ha markedskraft og merkeloyalitet. Huseiernes rapport om det Norske bankmarkedet for boliglån viser hvordan

⁷ Huseierne.no/rente

det er vanskelig for bankkunder å finne ut hvilke banker som gir lån i de ulike områdene, og hvilke vilkår de da tilbyr. Dette til tross for økt digitalisering i bankmarkedet det siste tiåret. Disse høye søke- og byttekostnadene spiller til fordel for de største aktørene i et marked og gjør det vanskeligere – og ofte dyrere - for forbrukerne.

Dette understrekes i meldingen som gjør et poeng ut av at andre bankers størrelse gjør at det ikke nødvendigvis er hensiktsmessig for dem å markedsføre sine tjenester nasjonalt.

Vi ser det henvises til en påstand fra Oslo Economics om at «eventuell høy lønnsomhet i et område [vil] resultere i at banker øker sin satsing på området.» Dette er en hypotese som ikke er belagt med fakta. Derimot tyder bankmarkedene som har vært rammet av fusjoner (for eksempel Bodø⁸) på det motsatte.

Videre omtales at det kan være mindre banker og spesifiserte nettbanker som konkurrerer utenfor sitt vanlige dekningsområde. Igjen vil vi vise til Huseiernes rapport om det norske bankmarkedet for boliglån som omtaler nettbanker og mindre banker spesifikt og viser at disse i liten grad har innflytelse på konkurransen lokalt.

Ambisjonene og målsetningene er oppfylt for forbrukerne

I avsnittet om ambisjoner og målsetning, bruker meldingen mange fine ord om hva som skal bli bedre. Men det beskrives ingen fordeler som forbrukerne ikke kan få allerede i dag ved å enten velge Totens sparebank eller Sparebank 1 Østlandet. Derimot vil de miste konkurransen i sitt hjemmeområde.

Vi utdyper gjerne om noe skulle være uklart, og tar gjerne et møte for å forklare nærmere.

Brevet kan offentliggjøres i sin helhet.

Oslo, 6. juni 2024

Med vennlig hilsen

Morten Andreas Meyer, generalsekretær/sign

Carsten Henrik Pihl, leder politikk, samfunn og bærekraft/sign

⁸ Se Huseiernes rapport om det Norske bankmarkedet for boliglån 2024.