

Konkurrencerådsafgørelse den 25. september 2024

Totalkredits eksklusivitetsvilkår



Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby
Tlf.: +45 41 71 50 00
E-mail: kfst@kfst.dk

Journal nr. 24/04959

Afgørelsen er udarbejdet af
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Indholdsfortegnelse

1.	RESUME.....	5
2.	AFGØRELSE.....	11
2.1	Tilsagn	11
3.	SAGSFREMSTILLING.....	15
3.1	Indledning.....	15
3.2	De involverede virksomheder	15
3.2.1	Nykredit-koncernen	15
3.2.1.1	Totalkredit A/S	17
3.2.2	De 41 pengeinstitutter	17
3.3	Markedsbeskrivelse	17
3.3.1	Regulering.....	19
3.3.2	Distribution af realkreditlån til private	21
3.3.3	Realkreditinstitutternes prissætning og prisudvikling	23
3.3.4	Realkreditinstitutternes tab på privatkunder	26
3.3.5	Rating	30
3.3.6	Prioritetslån	31
3.3.7	Skifteomkostninger og kundemobilitet.....	33
3.4	Totalkreditsamarbejdet	36
3.4.1	Fusionen mellem Nykredit og Totalkredit i 2003	36
3.4.2	Konkurrencerådets afgørelse om Nykredits tilsagn om administrationsbidrag I.....	38
3.4.3	Konkurrencerådets afgørelse om Nykredits tilsagn om administrationsbidrag II	39
3.4.4	Det gældende Totalkreditsamarbejde	39
3.5	Meddelelse om betænkeligheder	42
3.6	Markedsundersøgelse og markedstest	43
3.7	Nykredits hørings svar og øvrige bemærkninger	47
3.7.1	Nykredits dominerende stilling var allerede en udtrykkelig præmis for 2003-afgørelsen og er således ikke noget nyt.....	48
3.7.2	Tilsagnsafgørelsen bør afspejle, at Konkurrencerådet tog stilling til de omhandlede ophørsvilkår i 2003 og at der i sagen ikke er konstateret noget misbrug fra Nykredits side	48
4.	VURDERING.....	50
4.1	Markedsafgrænsning.....	50
4.1.1	Det relevante produktmarked	50
4.1.1.1	Efterspørgselssubstitution mellem realkreditlån og prioritetslån til private låntagere.....	55
4.1.1.2	Udbudssubstitution mellem realkreditlån og prioritetslån til private låntagere.....	57
4.1.1.3	Konklusion på det relevante produktmarked	59
4.1.2	Det relevante geografiske marked.....	59
4.1.2.1	Afgrænsning af det geografiske marked	61
4.1.2.2	Konklusion på det relevante geografiske marked.....	66
4.1.3	Konklusion vedrørende markedsafgrænsning	66
4.2	Samhandelspåvirkning.....	66
4.3	Konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102.....	68

4.3.1	Virksomhedsbegrebet	69
4.3.2	Dominerende stilling.....	69
4.3.2.1	Aktuel konkurrence.....	71
4.3.2.2	Potentiel konkurrence.....	90
4.3.2.3	Modstående købermagt.....	98
4.3.2.4	Konklusion vedrørende dominans	99
4.3.3	Misbrug.....	101
4.3.3.1	Retspraksis om dominerende virksomheders vilkår om eksklusivitet	103
4.3.3.2	Retspraksis om lange bindingsperioder og uopsigelighed	109
4.3.3.3	Sammenfatning vedrørende praksis.....	111
4.3.3.4	Kommissionens meddelelse om artikel 82 samt notat om artikel 102	111
4.3.3.5	Totalkredits ophørsvilkår.....	114
4.3.3.6	Fælles funding af pengeinstitutters prioritetslån.....	177
4.3.3.7	Konklusion vedrørende misbrug.....	183
4.3.4	Objektiv begrundelse	184
4.3.4.1	Enhedspriser og individuelle priser.....	186
4.3.4.2	Pengeinstitutterne vil forlange højere provisioner	205
4.3.4.3	Højere omkostninger for Totalkredit	207
4.3.4.4	Beskyttelse af <i>knowhow</i>	209
4.3.4.5	Udelukkelse af den effektive konkurrence – samtlige forhold	213
4.3.4.6	Konklusion vedrørende objektiv begrundelse.....	214
4.4	Tilsagn	214
4.4.1	Udtrædelsesmodel	215
4.4.2	Fælles funding af pengeinstitutternes prioritetslån.....	219
4.4.3	Parallelitetsmodellen.....	220
4.4.4	Øvrige forhold	224
4.4.5	Konklusion vedrørende tilsagn	224
4.5	Samlet konklusion	225
5.	BILAG	226
5.1	Den skadelige effekt af eksklusivitetsbetingelser	226
5.1.1	Den tidlige litteratur om eksklusivitetsbetingelser	226
5.1.2	Den senere litteratur om eksklusivitetsbetingelser	226
5.2	Styrelsens markedsundersøgelse blandt pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet	229

1. Resume

1. Konkurrencerådet har i denne sag vurderet, om ophørsvilkårene i "Hovedsamarbejdsaftalen" indgået mellem Totalkredit og 41 pengeinstitutter¹ – også kendt som "Totalkreditsamarbejdet" – er i strid med forbuddet i konkurrenceloven mod misbrug af dominerende stilling.
2. Samarbejdet mellem Totalkredit og de pågældende pengeinstitutter blev indgået i 2003 i forlængelse af Nykredits overtagelse af Totalkredit, som blev godkendt af Konkurrencerådet. Samarbejdet omfatter en aftale om pengeinstitutternes formidling af realkreditlån for Totalkredit til private kunder imod en provision.
3. Det er særligt to bestemmelser i Hovedsamarbejdsaftalen, som styrelsen finder problematiske, og som er genstand for nærværende sag – punkt 8.3.1 a) og punkt 8.3.2. Første punkt vedrører, at pengeinstitutterne, som er part i Hovedsamarbejdsaftalen, ikke må indgå aftaler om formidling af realkreditlån mod vederlag til ejerboliger og fritidshuse i Danmark med andre realkreditinstitutter end Nykredit Realkredit A/S og Totalkredit, idet de ellers skal udtræde af samarbejdet på Totalkredits begæring. Det andet punkt vedrører, at pengeinstitutterne ved en udtræden af samarbejdet mister den løbende provisionsbetaling på samtlige allerede formidlede lån for Totalkredit. Styrelsen har undersøgt, om disse bestemmelser er i strid med konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102.
4. Det danske marked for realkreditlån spiller en helt central rolle i den danske økonomi. De danske realkreditinstitutter havde ved udgangen af 2023 udlån for 1.786 mia. kr. til private kunder – dvs. ejerboliger og fritidshuse – svarende til ca. 58 pct. af det samlede realkreditudlån.
5. Der er i dag seks realkreditinstitutter på det danske marked: Nykredit Realkredit og Totalkredit – der begge ejes af Nykredit – Realkredit Danmark, Nordea Kredit, Jyske Realkredit og DLR Kredit. Det er kun hos disse aktører, at private husholdninger kan optage realkreditlån med pant i ejerboliger og fritidshuse. DLR Credits udlån til ejerboliger og fritidshuse omfatter dog reelt kun ejerboliger med tilknytning til landbruget. DLR Kredit er således ikke en aktiv aktør i relation til at udbyde realkreditlån til ejerboliger og fritidshuse. Det er vurderet, at det relevante produktmarked i denne sag kan afgrænses til markedet for realkreditlån til private. Det relevante geografiske marked kan afgrænses til Danmark.
6. Reelt er der derfor kun fire aktører, som er aktive på markedet for realkreditlån med pant i almindelige ejerboliger og fritidshuse i Danmark.
7. Prioritetslån udbydes af pengeinstitutter som et alternativ til realkreditlån, dvs. med pant i boligen op til 80 pct. af dens værdi. I udgangspunktet udstedes prioritetslån med 1. prioritetspant i boligen, men begrebet "prioritetslån" anvendes bredt. Prioritetslån er således en betegnelse for flere forskellige typer lån, der kan være struktureret på forskellige måder. Prioritetslån er typisk mere fleksible end realkreditlån, fordi der er mulighed for at aftale fx ekstraordinær indfrielse eller udskydelse af et afdrag. I nogle tilfælde er prioritetslån udformet som traditionelle boliglån og i andre tilfælde består et prioritetslån af to konti; en indlånskonto og en udlånskonto.

¹ Eksklusiv Nykredit Bank

8. Renten på prioritetslån er ofte fastsat ved CIBOR eller CITA renten (eller en af Nationalbankens rentesatser) plus et rentetillæg, og lånene vil derfor oftest være variabelt forrentet. Der findes dog ligeledes prioritetslån med fast rente i 30 år og med renteloft m.v. Renten på prioritetslån til private kunder til lån i ejerbolig og/eller fritidshus fastsættes typisk på baggrund af belåningsprocenten. Derudover er renten i mange tilfælde individuelt bestemt afhængig af kundens økonomiske forhold. Det medfører, at pengeinstitutterne ikke har en fast rentesats ved prioritetslån, men nærmere et rentespænd afhængig af bl.a. betalingsevne og kredithistorie samt pantets værdi. Dette adskiller sig fra realkreditlån, hvor renten fastlægges via obligationsmarkedet, og bidraget er ens for alle låntagere med samme belåning og låntype - dvs. uafhængig af kundens økonomiske forhold.
9. Pengeinstitutter, der udbyder prioritetslån, kan finansiere lånene via deres egen balance eller via særligt dækkede obligationer, som pengeinstituttet selv udsteder. Pengeinstituttet kan dog også indgå aftale med et realkreditinstitut, om at få finansieret lånene via obligationer, som realkreditinstituttet udsteder – også kaldet ”fælles fundede prioritetslån”.
10. Pengeinstitutternes prioritetslån er et konkurrerende produkt til realkreditlån. Styrelsen har dog ladet det stå åbent, om konkurrencepresset har en sådan intensitet, at det relevante produktmarked skal afgrænses bredere end realkreditlån, således at det også omfatter pengeinstitutternes prioritetslån.
11. Den høje markedsconcentration på markedet for realkreditlån til ejerboliger og fritidshuse i Danmark (også hvis prioritetslån inkluderes) medvirker til, at konkurrencen er udfordret.
12. Nykredit har – afhængig af opgørelsesmetode – den absolut højeste markedsandel på markedet på mere end 45 pct. og har haft det – med små udsving – i mindst 10 år.
13. I de senere år har Nykredits markedsandel målt på nyudlån (ekskl. prioritetslån) været over 50 pct. og stigende til i 2023 at udgøre [50-60] pct., og Nykredit har de seneste år stået for den altovervejende del af væksten i realkreditinstitutternes udlån til private kunder. Til sammenligning havde Realkredit Danmark i 2023 målt på nyudlån en markedsandel på [15-25] pct., mens Nordea Kredit og Jyske Realkredit hver især har en markedsandel på henholdsvis ca. [10-20] pct. og [5-15] pct.
14. Inklusive pengeinstitutternes prioritetslån udgjorde Nykredit-koncernens markedsandel godt [40-50] pct. ved udgangen af 2022, og Nykredit-koncernens markedsandel har været over 40 pct. siden 2010. I 2022 var Nykredit-koncernen – når man inkluderer prioritetslån – [xxx] den næststørste aktør – Danske Bank-koncernen (inkl. Realkredit Danmark).
15. I de seneste 10 år har styrkeforholdet mellem realkreditinstitutterne været omtrent uændret, med Nykredit i en markedsledende rolle, og hvor mulighederne for organisk vækst i markedet vurderes at være relativt begrænset. Det skal blandet andet ses i sammenhæng med pengeinstitutternes afgørende rolle som formidlere af realkreditlån, og at den konkurrence der således udspiller sig, hæmmes af de begrænsninger, som Totalkredits samarbejdsaftale påfører aktørerne i markedet.
16. Nykredit/Totalkredit er reelt den eneste aktør på markedet, som sælger realkreditlån til privatkunder via ”uafhængige” pengeinstitutter, dvs. pengeinstitutter, der ikke i forvejen indgår i koncern med et realkreditinstitut. Det vil sige, at Nykredit/Totalkredit reelt har et monopol på formidlingsamarbejder om realkreditlån til private med disse ”uafhængige” pengeinstitutter.
17. Dette forhold er vigtigt, idet privatkunders indgang til realkredit- og/eller boliglån i praksis næsten udelukkende foregår gennem et pengeinstitut, ligesom dialogen om kundens lån foregår med en bankrådgiver frem for direkte med realkreditinstituttet. Pengeinstitutter (som enten er koncernforbundne med eget realkreditinstitut eller indgår som en del af Totalkreditsamarbejdet) er således stadig den klart vigtigste formidlingskanal for realkreditlån og står for ca. 96 pct.

af kundeformidlingen, mens realkreditinstitutterne i gennemsnit selv kun tiltrækker omkring 0,5 pct. af kunderne direkte. Pengeinstitutternes centrale rolle som formidlingskanal skal ses i sammenhæng med, at pengeinstitutterne tilstræber helkundeforhold, og at mange bankkunder har en præference for at samle deres engagementer i én bank.

18. For pengeinstitutter er det således afgørende at kunne tilbyde realkreditlån. Og for de pengeinstitutter, der ikke er store nok til selv at eje eller have et realkreditinstitut i koncernen, er Totalkredit som nævnt aktuelt og siden 2003 den eneste leverandør af realkreditlån til privatkunder. Andre realkreditinstitutter, der måtte ønske at afsætte realkreditlån via de uafhængige pengeinstitutter, har ringe mulighed for at komme ind på markedet eller for at ekspandere – bl.a. som følge af de aftalevilkår, som er genstand for nærværende sag.
19. Nykredits/Totalkredits aktuelle konkurrenter sælger realkreditlån via de koncernforbundne banker (Danske Bank, Nordea og Jyske Bank), og de er dermed begrænset af disse bankers markedsandele, idet Hovedsamarbejdsaftalen omfatter alle de resterende danske banker, sparekasser og andelskasser, der ikke er vertikalt integreret med et realkreditinstitut, og som dermed er uafhængige af koncernforhold i relation til at aftage realkreditlån til formidling for et realkreditinstitut.
20. Markedet for realkreditlån til private i Danmark er generelt kendetegnet ved markante adgangsbarrierer, og det er derfor styrelsens vurdering, at den potentielle konkurrence er meget begrænset. Der er også væsentlige ekspansionsbarrierer i form af blandt andet mangel på adgang til nye betydende distributionskanaler for de allerede etablerede aktører. Hertil kommer andre adgangsbarrierer, herunder at realkredit kræver en vis skala, samt betydelige skifteomkostninger for låntagerne. Der er omvendt ikke større produktionsmæssige barrierer for allerede eksisterende aktører.
21. Nykredit vurderes derfor ikke – og især ikke så længe Totalkredit er det eneste realkreditinstitut, der har adgang til ikke-vertikalt integreret pengeinstitutters distribution af realkreditlån til private – at være udsat for et effektivt konkurrencemæssigt pres.
22. Der endvidere styrelsens vurdering, at der ikke foreligger betydende – og relevant – modstående købermagt, som vil kunne trække vurderingen af Nykredits dominans i en anden retning.
23. Det er derfor styrelsens samlede vurdering, at Nykredit kan anlægge en i betydeligt omfang uafhængig adfærd over for konkurrenterne og kunderne på realkreditmarkedet, og at Nykredit således er dominerende på markedet for realkreditlån til private i Danmark. Nykredit indtager efter styrelsens vurdering ligeledes en dominerende stilling, hvis prioritetslån inkluderes i det relevante produktmarked.
24. Ovenstående markeds karakteristika – aktørenes markedsandele, indbyrdes styrkeforhold, markante adgangs- og ekspansionsbarrierer og manglende købermagt – vurderes at have været gældende i mere end 10 år. Dette understøtter, at Nykredit har været dominerende i hele denne periode. Nykredits markedsstyrke har dog været særlig udtalt i de senere år, og det vurderes, at Nykredit i det mindste har indtaget en dominerende stilling i årene fra 2019 og frem.
25. Det er styrelsens umiddelbare vurdering, at Hovedsamarbejdsaftalen indeholder en eksklusivitetsforpligtelse i punkt 8.3.1 a), som hindrer konkurrerende realkreditinstitutter i at indgå aftale med pengeinstitutterne om også at formidle konkurrerende lån mod vederlag (parallel formidling). Derved begrænses adgangen til at få formidlet realkreditlån til private gennem pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet for både nye og eksisterende udbydere af realkreditlån.
26. Det er yderligere styrelsens umiddelbare vurdering, at Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.2 – der indebærer, at Totalkredit ved pengeinstituttets udtræden af samarbejdet kan ophøre med provisionsbetalinger til pengeinstituttet på allerede formidlede Totalkreditlån – forstærker

virksomheden af det forhold, at pengeinstitutterne, jf. punkt 8.3.1 a), med eksklusivitetsforpligtelsen er frataget muligheden for at formidle realkreditlån til private mod vederlag for en konkurrerende leverandør i Hovedsamarbejdsaftalens løbetid.

27. Styrelsen vurderer, at eksklusivitetsforpligtelsen i punkt 8.3.1 a) i sig selv og sammen med punkt 8.3.2 om tab af provision, efter sin art udgør en udnyttelse af Nykredits dominerende stilling og giver anledning til berettigede konkurrencemæssige betænkeligheder. Adfærden kan således være egnet til at begrænse konkurrencen og dermed have udelukkelsesvirkninger på det danske marked for realkreditlån til private, ligesom bestemmelser om eksklusivitetsforpligtelser og eksklusivitetsrabatter per definition ikke udgør "*konkurrence på ydelser*" ("*competition on the merits*").
 28. Det er endvidere styrelsens umiddelbare vurdering, at Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.2 om Totalkredits ophør af provisionsbetalinger for allerede formidlede lån, som bliver effektueret, jf. punkt 8.3.1, når et pengeinstitut skifter helt væk fra Totalkredit som udbyder af realkreditlån til private, under de givne markedsmæssige omstændigheder har samme virkning som enten en uendelig lang bindingsperiode eller en uopsigelighed knyttet til en eksklusivitetsforpligtelse.
 29. Styrelsen vurderer, at ophøret af provisionsbetalinger for et pengeinstituts tidligere formidlede realkreditlån, i sig selv udgør en hindring af adgangen til markedet for realkreditlån til private i Danmark. Ophøret af provisionsbetalinger fungerer som en barriere for pengeinstitutternes udtræden af Totalkreditsamarbejdet, og fratager dermed pengeinstituttet muligheden for at udtræde af samarbejdet og få dækket hele pengeinstituttets efterspørgsel efter formidling af realkreditlån hos en konkurrerende leverandør. Styrelsens markedsundersøgelse viser, at formidling af realkreditlån udgør en væsentlig indtægtskilde for pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet, idet den løbende provision gennemsnitligt udgjorde ca. 12 pct. af pengeinstitutternes indtægter i 2020.
 30. Styrelsen vurderer på den baggrund, at Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.1 og punkt 8.3.2 giver anledning til berettigede konkurrencemæssige betænkeligheder også i relation til den situation, hvor et pengeinstitut måtte ønske helt at skifte væk fra Totalkredit som realkreditudbyder til private. Disse virkninger af aftalen er egnet til at begrænse konkurrencen og have udelukkelsesvirkninger på det danske marked for realkreditlån til private, ligesom adfærden ikke udgør "*konkurrence på ydelser*" ("*competition on the merits*").
 31. Der er således samlet set styrelsens umiddelbare vurdering, at bestemmelserne i Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.1 a) og punkt 8.3.2 kan udgøre et misbrug i strid med konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102, medmindre de kan begrundes objektivt eller er modsvaret af effektivitetsgevinster.
 32. Styrelsen har undersøgt og vurderet en række argumenter fra Nykredit i forhold til, om der i tilknytning til adfærden i sagen er forbundne effektivitetsgevinster, som er tilstrækkeligt store til at sikre, at forbrugerne ikke vil lide nogen skade.
 33. Det er i den forbindelse styrelsens umiddelbare vurdering, at Nykredit ikke har godtgjort, at eksklusiviteten i Totalkreditsamarbejdet, herunder bestemmelserne om bortfald af provision, medfører de påberåbte effektivitetsgevinster, der opfylder kravene om, at der skal være en kausal virkning mellem adfærd og effektivitetsgevinster, at adfærden skal være nødvendig for at opnå gevinsterne, og at der ikke må ske en udelukkelse af den effektive konkurrence.
 34. Styrelsen tager dog ikke endelig stilling til, om Nykredits adfærd udgør et misbrug af dominerende stilling, idet Nykredit har afgivet et tilsagn om at foretage ændringer i Hovedsamarbejdsaftalen, der efter en samlet vurdering kan accepteres.
-

-
35. Nykredits tilsagn supplerer således forskellige dele af aftaleforholdet mellem Totalkredit og pengeinstitutterne for så vidt angår formidling af realkreditlån til private.
 36. Tilsagnet indebærer, at de eksisterende konkurrenter (Realkredit Danmark, Nordea Kredit og Jyske Realkredit) får bedre mulighed for at konkurrere med Nykredit/Totalkredit. Konkret bliver de identificerede barrierer for at overtage den fulde realkreditportefølje i et pengeinstitut i Totalkreditsamarbejdet efter styrelsens vurdering således fjernet. Det sker som følge af, at pengeinstitutterne får ændrede vilkår for at træde helt ud af Totalkreditsamarbejdet via den såkaldte "**udtrædelsesmodel**". Udtrædelsesmodellen gælder både hvis pengeinstituttet udtræder som følge af et ønske om at skifte realkreditudbyder, og hvis udtræden sker som følge af **konsolideringer** (det vil sige opkøb, fusion eller sammenlægning). Dertil kommer, at det med tilsagnet præciseres, at pengeinstitutterne har fri mulighed for at indgå aftale om **fælles funding** af prioritetslån med konkurrenter til Totalkredit og Nykredit, dvs. at pengeinstitutterne ikke må sanktioneres af Nykredit, hvis de indgår sådanne aftaler med andre aktører.
 37. Udtrædelsesmodellen indebærer blandt andet, at et pengeinstitut, der udtræder af Totalkreditsamarbejdet for at indgå formidlingsaftale med et andet realkreditinstitut end Totalkredit eller Nykredit Realkredit, fortsat vil oppebære fuld provisionsbetaling på eksisterende allerede formidlede Totalkreditlån resten af lånenes løbetid. Pengeinstituttet vil fortsat skulle stille sikkerhed for tab (i form af modregningsadgang og/eller garanti til fordel for Totalkredit) og vil have en forpligtelse til fortsat at skulle udføre visse opgaver over for disse kunder på vegne af Totalkredit.
 38. Nykredits tilsagn indebærer tillige, at pengeinstitutterne på samme vilkår (herunder med fuld provisionsbetaling på allerede formidlede lån) kan udtræde af Totalkreditsamarbejdet i tilfælde, hvor pengeinstituttet opkøbes af, fusioneres eller sammenlægges med et pengeinstitut eller anden finansiel virksomhed eller dermed koncernforbundne selskaber.
 39. I relation til det af Nykredit afgivne tilsagn, så vurderer styrelsen, at tilsagnet for så vidt angår udtrædelsesmodellen – hvor pengeinstituttet efter udtræden fortsat kan oppebære fuld provision på allerede formidlede lån – fjerner styrelsens betænkelighed ved provisionstab som en barriere for at pengeinstitutterne kan skifte realkreditudbyder.
 40. Muligheden for opkøb af et pengeinstitut i Totalkreditsamarbejdet uden tab af provision på allerede formidlede Totalkreditkreditlån giver konkurrerende institutter bedre adgang til via opkøb at udvide deres distributionsnet og derved øge konkurrencepresset i markedet.
 41. Endvidere giver det mulighed for øget konkurrencepres på dele af Totalkredits låneportefølje, at tilsagnet præciserer, at pengeinstituttets eventuelle samarbejde om fælles funding med et konkurrerende realkreditinstitut ikke kan føre til sanktioner eller andre foranstaltninger eller reaktioner over for pengeinstituttet fra Totalkredits/Nykredits side.
 42. Tilsagnet medfører endvidere at nye/potentielle konkurrenter får bedre mulighed for at konkurrere med Totalkredit/Nykredit (og andre eksisterende realkreditudbydere) via den såkaldte "**parallelitetsmodel**". Parallelitetsmodellen indebærer, at pengeinstitutterne gives mulighed for parallelt med formidling af realkreditlån til private for Totalkredit – på nærmere fastsatte vilkår – at formidle realkreditlån for ikke vertikalt integrerede udbydere af realkreditlån, herunder for DLR Kredit. Et af vilkårene er, at parallelt formidlende pengeinstitutter ikke samtidigt systematisk og væsentligt reducerer kreditkvaliteten på de formidlede Totalkredit-lån til ensidig skade for Totalkredit.
 43. Det er styrelsens vurdering, at parallelitetsmodellen giver DLR Kredit en – også af DLR Kredit efterspurgt – mulighed for at kunne formidle parallelt via de pengeinstitutter, som DLR Kredit i forvejen har et samarbejde med vedrørende realkreditlån til andre ejendoms-kategorier end ejerboliger og fritidshuse. Dermed får DLR Kredit – der i dag ikke er aktiv på markedet for realkreditlån til private i Danmark – bedre mulighed for at kunne sælge realkreditlån til private og

opnå stordriftsfordele. Parallelitetsmodellen kan dermed give potentielle konkurrenter og eventuelle nye aktører adgang til et distributionsnetværk, som giver dem mulighed for at opbygge skala i markedet og derigennem styrke konkurrencen.

44. Styrelsen har således i forhold til problemstillingen vedrørende pengeinstitutternes adgang til parallel formidling lagt vægt på at forbedre betingelserne for *entry* for nye realkreditinstitutter/ekspansion for små allerede eksisterende realkreditinstitutter (aktuelt DLR Kredit) på markedet for realkreditlån til private. Parallelitetsmodellen kan også ses som et første skridt i retning af, at det bliver muligt for nye/eksisterende mindre realkreditinstitutter at konkurrere om hele pengeinstituttets portefølje via udtrædelsesmodellen.
 45. Det er styrelsens umiddelbare vurdering, at det aktuelt i en mindre grad er sandsynligt, at manglende adgang til parallel formidling for de eksisterende realkreditinstitutter vil hæmme konkurrencen mærkbart, når disse realkreditinstitutter samtidig har mulighed for at overtage og konkurrere om hele pengeinstituttets/pengeinstitutternes realkreditportefølje gennem udtrædelsesmodellen (der som nævnt også gælder ved konsolideringer i sektoren) og samtidig får utvetydig adgang til at indgå aftaler med pengeinstitutter om fælles funding af prioritetslån. Der lægges i den forbindelse blandt andet vægt på, at de eksisterende konkurrenter har konkurrencemæssig styrke til at kunne overtage pengeinstitutternes fulde formidling af realkreditlån til private.
 46. Nykredits samlede tilsagn af 23. september 2024 giver sammenfattende eksisterende konkurrenter væsentligt bedre mulighed for at konkurrere med Nykredit/Totalkredit via udtrædelsesmodellen, herunder i kraft af, at denne model også gælder ved konsolideringer med pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet, samt via fælles funding af prioritetslån. Parallelitetsmodellen giver derudover bedre muligheder for, at nye/mindre realkreditinstitutter kan komme ind på markedet. I den forstand imødekommer tilsagnet Konkurrencerådets konkurrencemæssige betæneligheder i sagen. Konkurrencerådet vurderer også, at Nykredits tilsagn opfylder lovens formål om at fremme en effektiv samfundsmæssig ressourceanvendelse gennem virksom konkurrence.
 47. Efter en samlet helhedsvurdering, herunder at tilsagnet kan revurderes efter fem år, finder Konkurrencerådet ikke på nuværende tidspunkt grundlag for at gribe yderligere ind over for vilkårene om "Ophør af samarbejdet fra Pengeinstituttets side" i Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.1 og punkt 8.3.2 i medfør af konkurrencelovens § 11, stk. 1, jf. stk. 3, nr. 1, og TEUF artikel 102, litra a.
-

2. Afgørelse

-
48. Konkurrencerådet træffer følgende afgørelse:
49. Det meddeles Nykredit, at:
- » efter en samlet helhedsvurdering og afvejning af forholdene i denne sag, herunder de enkelte dele af Nykredits tilsagn af 23. september 2024, samt det forhold, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan revurdere tilsagnet efter fem år, finder styrelsen ikke på nuværende tidspunkt grundlag for at gribe yderligere ind over for vilkårene om "Ophør af samarbejdet fra Pengeinstituttets side" i Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.1 og punkt 8.3.2 i medfør af konkurrencelovens § 11, stk. 1, jf. stk. 3, nr. 1, og TEUF artikel 102, litra a.
50. Konkurrencerådet gør det afgivne tilsagn bindende for Nykredit fra og med 25. september 2024, jf. konkurrencelovens § 11, stk. 4, 2. pkt., jf. § 16 a, stk. 1.

2.1 Tilsagn

51. Nykredit afgiver følgende tilsagn:
-

TILSAGNSAFTALE VEDRØRENDE TOTALKREDITSAMARBEJDET

ADVOKATFIRMA
WWW.KROMANNREUMERT.COM
CVR-NR. DK 62 80 67 11

PRÆAMBEL

- (1) Nykredit Realkredit A/S (herefter "Nykredit") og Totalkredit A/S (herefter "Totalkredit") modtog den 6. oktober 2020 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens meddelelse om betænkeligheder vedrørende vilkårene for "Ophør af samarbejde fra Pengeinstituttets side" i den mellem Totalkredit og en række pengeinstitutter (herefter "Pengeinstitutterne") indgåede samarbejdsaftale om formidling af Totalkredit-lån til privatkunder i Danmark, som i gældende version er fra december 2022 (herefter "Hovedsamarbejdsaftalen" og "Totalkredit-samarbejdet").
- (2) Det fremgår af meddelelsen om betænkeligheder, at den er udarbejdet på et tidspunkt, hvor Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen endnu ikke har taget stilling til, om der kan foreligge en overtrædelse af konkurrencereglerne. Det fremgår endvidere, at de for sagen relevante aftalevilkår er adresseret i Konkurrencerådets godkendelse af 14. oktober 2003 af fusionen mellem Nykredit og Totalkredit, og at en eventuel afgørelse i fortængelse af meddelelsen om betænkeligheder alene påtænkes at skulle have fremadrettede virkninger for Nykredit/Totalkredit.
- (3) For at kunne imødekomme Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens betænkeligheder og samtidig gøre det muligt indtil videre at bevare solidarisk prissætning i den danske realkreditmodel, hvor alle kreditværdige privatkunder betaler samme bidrag for samme type af lån med samme belåningsgrad, har Totalkredit tilbudt at afgive tilsagn efter konkurrencelovens § 16 a, stk. 1.
- (4) Som led i sin sagsbehandling har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen gennemført omfattende markedsundersøgelser samt markedstests af Totalkredits tilsagn ad flere omgange. Endvidere har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen efter konkurrencelovens § 16 a, stk. 1, gjort tilsagnene bindende for Totalkredit, som det er bekræftet ved Konkurrencerådets afgørelse.

KØBENHAVN

MORTEN KOFMANN

23. SEPTEMBER 2024
SAGSNR. 1058383
DOK. NR. 63207624-49.0

1. TILSAGN

(5) Totalkredit giver Pengeinstitutterne mulighed for at anvende det Tillæg til Samarbejdsaftale om formidling af Totalkredit-lån til privatkunder i Danmark, der vedhæftes denne Tilsagnsaftale som et fortroligt bilag ("Tillægsaftalen").

(6) Tillægsaftalen indeholder vilkår, der supplerer Hovedsamarbejdsaftalen, om mulighed for Pengeinstitutterne til:

a) Formidling af realkreditlån for andre udbydere parallelt med Totalkredit-samarbejdet:

Pengeinstitutterne kan hver især i modsætning til det i Hovedsamarbejdsaftalen anførte på nærmere fastsatte vilkår formidle deres ny-udlån af realkreditlån til privatkunder for ikke vertikalt integrerede udbydere af realkreditlån, herunder nye eller eksisterende mindre realkreditinstitutter (som nærmere angivet) som f.eks. DLR Kredit A/S, under forudsætning af, at der opretholdes en tilstrækkelig kreditkvalitet på Totalkredit-lån, der formidles af Pengeinstitutterne efter overgang til parallel formidling:

b) Udtræden af Totalkreditsamarbejdet på alternative udtrædelsesvilkår ved formidling af realkreditlån for andre udbydere:

Pengeinstitutterne kan vælge at opsiges Hovedsamarbejdsaftalen og udtræde af samarbejdet på vilkår, der adskiller sig fra det i Hovedsamarbejdsaftalen anførte, idet Pengeinstitutterne fortsat vil oppebære fuld provisionsbetaling på eksisterende, tidligere formidlede realkreditlån mod på nærmere fastsatte vilkår fortsat at udføre visse opgaver vedrørende tidligere formidlede lån og stille sikkerhed for tab på lånene;

c) Udtræden af Totalkreditsamarbejdet på alternative udtrædelsesvilkår ved opkøb, fusion eller sammenlægning:

Pengeinstitutterne kan på samme vilkår vælge at udtræde af samarbejdet i tilfælde, hvor Pengeinstituttet opkøbes af, fusioneres eller sammenlægges med et pengeinstitut eller anden finansiel virksomhed eller dermed koncernforbundne selskaber;

og

d) Fælles funding af boliglån:

Totalkredit bekræfter, at et Pengeinstituts eventuelle samarbejde om såkaldt "fælles funding" med andre realkreditinstitutter ikke kan påberåbes af Totalkredit som begrundelse for diskrimination af Pengeinstituttet eller som begrundelse for Pengeinstituttets udtræden af Totalkreditsamarbejdet.

(7) Nykredit/Totalkredit vil afstå fra, som aktionær eller på anden måde, at udøve indflydelse på DLR Kredit A/S' ("DLR") driftsmæssige aktiviteter og ledelsesmæssige sammensætning, og vil herunder fortsat undlade at søge bestyrelsesrepræsentation i DLR. Nykredit/Totalkredit vil endvidere undlade at anvende stemmeretten på sine aktier i DLR, medmindre stemmeafgivelse er påkrævet for at beskytte aktiemens økonomiske værdi. Nykredit/Totalkredit er fortsat indstillet på at arbejde på at afhænde sin aktiepost i DLR Kredit A/S.

2. REVISIONSKLAUSUL OG BORTFALD

- (8) Nykredit/Totalkredit kan til enhver tid fremsætte en begrundet anmodning til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om at revurdere denne Tilsagnsaftale med henblik på lempelse eller ophævelse. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen samt Konkurrencerådet skal i så fald vurdere, om der er grundlag for at tillade Nykredit/Totalkredit helt eller delvist at ophæve eller ændre denne Tilsagnsaftale i henhold til konkurrencelovens § 16 a, stk. 3, eller de almindelige forvaltningsretlige regler. I denne vurdering skal bl.a. inddrages, om der foreligger ændringer i faktiske eller retlige forhold, herunder i Nykredit/Totalkredits samlede markedsposition eller national og international regulering, samt om de afgivne tilsagn er blevet mere byrdefulde for Nykredit/Totalkredit end på tidspunktet for Tilsagnsaftalens indgåelse.
- (9) Denne Tilsagnsaftale bortfalder uden videre, såfremt en eller flere af betingelserne i Tillægsaftalens pkt. 3, første afsnit, er opfyldt og effektueret, således at Totalkredit-samarbejdet er ophørt, eller såfremt Hovedsamarbejdsaftalen senere måtte blive ændret således, at Pengestitutterne frit kan formidle realkreditlån til privatkunder for alle udbydere.
- (10) Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen/Konkurrencerådet kan fem år efter Konkurrencerådets vedtagelse af afgørelsen nævnt i pkt. 3 nedenfor eller senere ud fra en fornyet konkurrenceretlig vurdering træffe afgørelse om ændringer heraf, hvis der vurderes behov herfor. Såfremt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen/Konkurrencerådet vurderer, at der er behov for ændringer af Tilsagnsaftalen, vil Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og Nykredit/Totalkredit undersøge, om der kan opnås enighed om en revideret tilsagnsaftale.

3. BETINGELSER

- (11) Denne Tilsagnsaftale er betinget af, at Konkurrencerådet træffer afgørelse i sagen om, at der som følge af denne Tilsagnsaftale ikke længere er grund til, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen griber ind, jf. konkurrencelovens § 16 a, stk. 1.

København, den 23. september 2024

For Totalkredit A/S


Michael Rasmussen


Maiken Moltke Olesen

For Nykredit Realkredit A/S


Michael Rasmussen


David Helleman

3. Sagsfremstilling

3.1 Indledning

52. Denne sag vedrører ophørsvilkårene i "Hovedsamarbejdsaftalen" indgået mellem Totalkredit og pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet. Sagen vedrører således Totalkredits kontraktuelle og økonomiske bindinger af de pengeinstitutter, som formidler Totalkredits realkreditlån til private.
53. Samarbejdet mellem Totalkredit og de pågældende pengeinstitutter er omfattet af en samarbejdsaftale, som blev indgået mellem Totalkredit og pengeinstitutterne i 2003 i forlængelse af Nykredits overtagelse af Totalkredit.

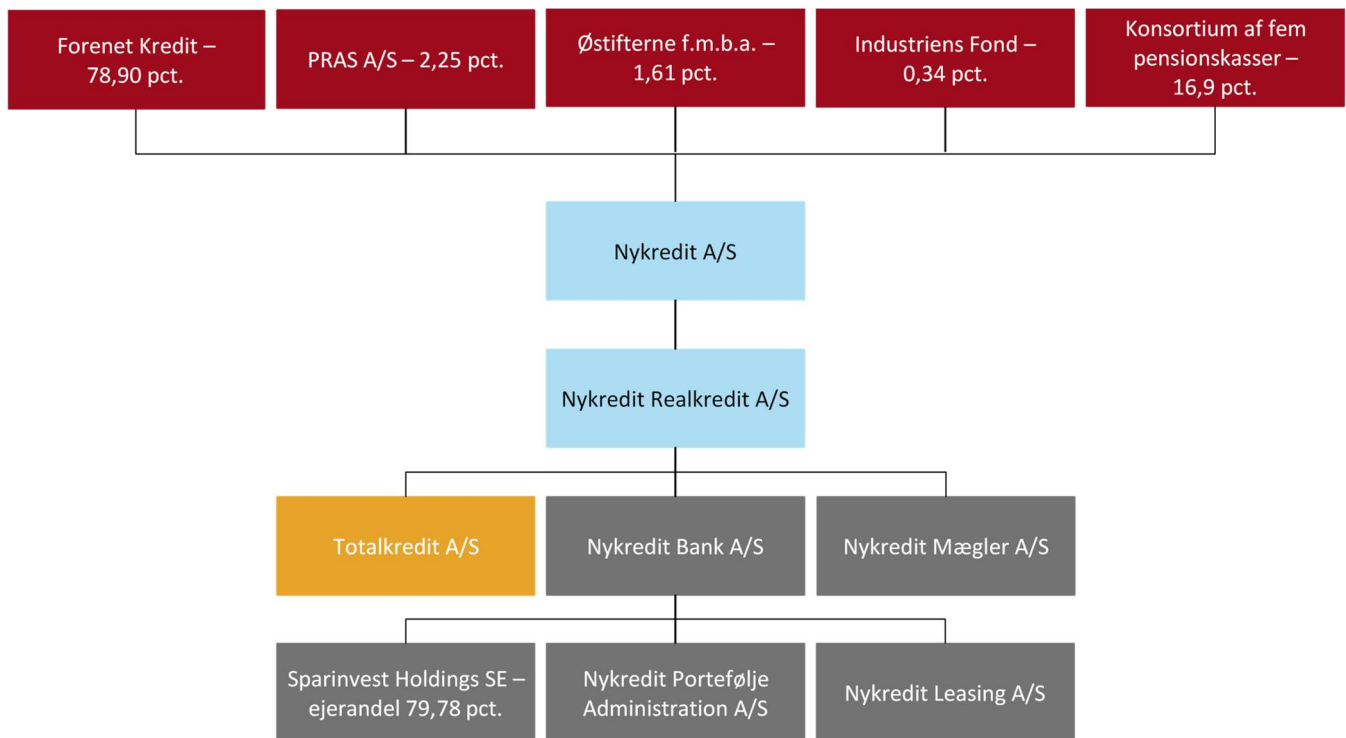
3.2 De involverede virksomheder

54. I dette afsnit præsenteres de virksomheder, der har direkte relation til denne sag: Nykredit Realkredit A/S, Totalkredit A/S og de 41 pengeinstitutter, som Hovedsamarbejdsaftalen er indgået med ekskl. Nykredit Bank. De 41 pengeinstitutter behandles i det nedenstående under ét. Det anføres dog, at Nykredit Bank for så vidt også er omfattet af Hovedsamarbejdsaftalen.

3.2.1 Nykredit-koncernen

55. "Nykredit-koncernen" udgøres af Nykredit A/S, det helejede realkreditinstitut Nykredit Realkredit A/S og underliggende datterselskaber, jf. figur 3.1.
-

Figur 3.1 Nykredits ejer- og selskabsstruktur



Kilde: Nykredits hjemmeside

56. I Nykredit-koncernen indgår desuden Nykredit Realkredit A/S' datterselskaber, som består af Totalkredit A/S, der ligeledes er et realkreditinstitut og som behandles særskilt umiddelbart nedenfor, Nykredit Mægler A/S og Nykredit Bank A/S.
57. Nykredit Portefølje Adm. A/S, Nykredit Leasing A/S og Sparinvest Holdings SE indgår ligeledes i Nykredit-koncernen og ejes af Nykredit Bank A/S (for Sparinvest Holdings SE's vedkommende dog alene med 79,78 pct.).
58. Nykredit-koncernen er primært ejet af Forenet Kredit med en ejerandel på 78,9 pct.
59. Foruden Forenet Kredit er Nykredit-koncernen ejet af et investorkonsortium, som består af PFA Pension, Pension Danmark, PKA, AP Pension, Akademiker Pension, der besidder ejerandele på henholdsvis 10,03 pct., 2,4 pct., 2,4 pct., 1,63 pct. og 0,44 pct. Derudover ejer PRAS A/S 2,25 pct., Østifterne f.m.b.a. 1,61 pct. og Industriens Fond 0,34 pct.
60. I denne sag vil betegnelsen "Nykredit" blive anvendt som samlebetegnelse for "Nykredit-koncernen" og dækker således Nykredit A/S, Nykredit Realkredit A/S og underliggende datterselskaber, herunder også Totalkredit A/S.

-
61. Nykredit-koncernen havde et resultat før skat på 14,1 mia. kr. i 2023, 11,5 mia. kr. i 2022 og 10,7 mia. kr. i 2021.²
62. Nykredit Realkredit A/S³ (herefter "Nykredit Realkredit") udøver økonomisk virksomhed ved at udbyde realkreditlån samt rådgivning til både private og erhvervsdrivende. Udstedelsen af de obligationer, som finansierer alle realkreditlån i hele Nykredit-koncernen, sker via Nykredit Realkredit – altså også for de realkreditlån, som datterselskabet Totalkredit A/S udbyder.
63. Nykredit-koncernen har sit eget pengeinstitut i form af Nykredit Bank A/S (herefter "Nykredit Bank"). Nykredit Bank formidler ligeledes koncernens realkreditlån fra henholdsvis Nykredit Realkredit eller Totalkredit A/S. Til private kunder formidler Nykredit Bank alene lån fra Totalkredit A/S. Derudover har Nykredit Bank også prioritetslån i produktporteføljen til private kunder.

3.2.1.1 Totalkredit A/S

64. Totalkredit A/S (herefter "Totalkredit") er et registreret aktieselskab i det danske CVR-register⁴ og er en del af Nykredit-koncernen. Totalkredit yder lån til ejendomme gennem Nykredit Bank og sine partnere, som – ud over Nykredit Bank – består af 41 pengeinstitutter, både lokale og landsdækkende.⁵
65. Totalkredit har således en aftale om formidling af sine realkreditlån med de 41 pengeinstitutter, som håndterer kontakten med og rådgivningen af kunderne i forbindelse med udstedelse af realkreditlån fra Totalkredit.
66. Totalkredit er Danmarks største realkreditinstitut inden for udlån til ejerboliger.⁶ Totalkredit havde et resultat før skat på 4,4 mia. kr. i 2023, knap 3,2 mia. kr. i 2022 og ca. 2,8 mia. kr. i 2021.⁷

3.2.2 De 41 pengeinstitutter⁸

67. Denne sag vedrører som nævnt en Hovedsamarbejdsaftale, som er indgået mellem Totalkredit og 41 pengeinstitutter. De 41 pengeinstitutter, som Hovedsamarbejdsaftalen er indgået med, udøver økonomisk virksomhed i form af blandt andet formidling af realkreditlån til ejerboliger samt rådgivning til realkreditkunder. Pengeinstitutterne udbyder endvidere *private banking* og formuepleje mv. De 41 pengeinstitutter ligger – med et udbredt filialnet – spredt over hele Danmark.

3.3 Markedsbeskrivelse

68. I dette afsnit gennemgås de væsentligste karakteristika for udbud og formidling af realkreditlån til private kunder, dvs. til ejendoms kategorierne "ejerboliger" og "fritidshuse". Det er alene fi-

² Nykredit-koncernens årsrapport for 2023, side 6.

³ Jf. Erhvervsstyrelsens CVR-register: [https://datacvr.virk.dk/data/visenhed?enhedstype=virksomhed&id=12719280&soeg=Nykredit realkredit&openFiltertrue&virksomhedsform=null&virksomhedsstatus=null&antal_ansatte=null&type=Alle&sortering=default&virksomhedsmarkering=null&kommune=null®ion=null&personrolle=null&language=da](https://datacvr.virk.dk/data/visenhed?enhedstype=virksomhed&id=12719280&soeg=Nykredit%20realkredit&openFiltertrue&virksomhedsform=null&virksomhedsstatus=null&antal_ansatte=null&type=Alle&sortering=default&virksomhedsmarkering=null&kommune=null®ion=null&personrolle=null&language=da)

⁴ Jf. Erhvervsstyrelsens CVR-register: <https://datacvr.virk.dk/data/visenhed?enhedstype=virksomhed&id=21832278&soeg=totalkredit&type=undefined&language=da>

⁵ Nykredit-koncernen delårsrapport 1. halvår 2023, side 13.

⁶ Totalkredit årsrapport 2023, side 10.

⁷ Totalkredits årsrapport 2023, side 4.

⁸ Ekskl. Nykredit Bank – se www.totalkredit.dk/om-totalkredit/.

nansiering af disse ejendoms kategorier, der er relevante for denne sag. Det skyldes, at Totalkredits Hovedsamarbejdsaftale alene angår pengeinstitutternes formidling af realkreditlån til private.

69. Realkreditmarkedet er et marked med stor betydning for hele det danske samfund. De danske realkreditinstitutter havde ved udgangen af 2023 udlån for 1.786 mia. kr. til ejerboliger og fritidshuse, svarende til ca. 58 pct. af det samlede realkreditudlån.⁹ Udlånet ved udgangen af 2023 var knap 50 mia. lavere end ved udgangen af 1. kvartal 2022, hvor udlånet til ejerboliger og fritidshuse – indtil videre – toppede med 1.848 mia. kr.
70. Der er i dag seks realkreditinstitutter på det danske marked. Det er Nykredit Realkredit og Totalkredit, der – jf. afsnit 3.2 ovenfor – begge ejes af Nykredit, Realkredit Danmark, Nordea Kredit, Jyske Realkredit og DLR Kredit. LR Realkredit blev ultimo 2019 overtaget af Nykredit.¹⁰
71. Det er kun hos disse aktører, at private kan optage realkreditlån med pant i ejerboliger og fritidshuse. DLR Kredits udlån til ejerboliger og fritidshuse omfatter imidlertid reelt kun ejerboliger med tilknytning til landbruget, såsom fx nedlagte landbrug og boliglandbrug under 10 ha. DLR Kredit er således ikke en aktiv aktør i relation til at udbyde realkreditlån til ejerboliger og fritidshuse.
72. Der er således reelt kun fire realkreditinstitutter, som er aktive inden for realkreditlån med pant i almindelige ejerboliger og fritidshuse. Realkreditinstitutter får i al væsentlighed formidlet lånene til kunderne via den koncernforbundne detailbank eller for Totalkredits vedkommende de samarbejdende pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet, jf. også afsnit 3.3.2.
73. Finanstilsynet fører tilsyn med realkreditinstitutternes virksomhed, og institutterne er bl.a. derigennem genstand for en omfattende regulering, jf. også afsnit 3.3.1.
74. Realkreditobligationer handles på obligationsmarkedet, hvor professionelle investorer køber de udstedte realkreditobligationer til markedskurs. Jo højere kurs obligationen kan sælges til i markedet, jo lavere kurstab vil låntager opleve. Et lavt kurstab betyder, at forskellen mellem hovedstol (dvs. det oprindeligt lånte beløb inklusive stiftelsesomkostninger) og det udbetalte låneprovenu, og dermed låneomkostningen for låntager, mindskes. Det kommer blandt andet til udtryk ved, at den effektive rente på lånet isoleret set falder når obligationskursen stiger. Determinanter for obligationens kurs er blandt andet obligationens risikoprofil og dens likviditet, dvs. hvor omsættelig obligationen er på markedet.
75. Afgørende for obligationens likviditet er blandt andet seriestørrelse.¹¹ Obligationer udstedes i serier, dvs. "bundter" af ens obligationer. Jo større serier, jo lettere vil det, alt andet lige, være for investor at handle med obligationen.
76. Obligationsserierne organiseres i såkaldte kapitalcentre, dvs. afdelinger eller puljer der har en selvstændig reservefond og i de fleste tilfælde også egen kapitalcenterrating, jf. boks 3.2. Et kapitalcenter er således en samling eller pulje af lån, der tilsammen som portefølje har en given risiko.¹²

⁹ Jf. FinansDanmarks udlånsstatistik.

¹⁰ LR Realkredit udbyder realkreditlån til almene boligbyggerier, andelsboligforeninger, undervisningsinstitutioner og sociale områder samt sport og kultur.

¹¹ Se fx "Rapport fra ekspertudvalget om gennemsigtighed og mobilitet på realkreditmarkedet", september 2016, side 97.

¹² Se herom i "Rapport fra ekspertudvalget om gennemsigtighed og mobilitet på realkreditmarkedet", september 2016, side 10. Begrebet "kapitalcenter" er ikke defineret direkte i lovgivningen, der stadig anvender begrebet "reservefond"

77. Et realkreditinstitut sammensætter typisk et kapitalcenter af obligationsserier med en bestemt profil, fx rentetilpasningslån, erhvervslån eller lign. eller af et mix af forskellige lånetyper. Ved at samle lån i ét kapitalcenter, opnås et kapitalcenter med en given risiko. Realkreditinstitutionen kan så tilpasse den til kapitalcentret hørende reservefond, så den dels opfylder lovens krav, dels opfylder et evt. kreditvurderingsbureaus krav til reservefonden for at tildele kapitalcentret en given rating af ratingbureauer, jf. boks 3.2.

3.3.1 Regulering

78. Realkredit er en relativt reguleret forrentningsmodel. Et realkreditinstitut må kun yde obligationsfinansierede lån mod pant i fast ejendom, og kun for op til 80 pct. af den bagvedliggende ejendoms værdi (75 pct. for fritidshuse, 70 pct. for landbrug, og 40 pct. for ubebyggede grunde). Realkreditlån kan ikke indfries førtidigt fra instituttets side, hvis låntageren ellers overholder sine forpligtelser.
79. Den danske realkreditmodel er karakteriseret ved det såkaldte balanceprincip, der følger af lov om realkreditlån og realkreditobligationer m.v. Dvs. at der normalt er en en-til-en sammenhæng imellem egenskaberne ved det lån, forbrugeren optager og de obligationer, som realkreditinstitutionerne udsteder til finansiering af lånet. Det gælder egenskaber som rente, termin osv. Med vedtagelse af loven om særligt dækkede obligationer¹³ fik obligationsudstedere lov til at vælge mellem to balanceprincipper – det overordnede og det specifikke. Det specifikke balanceprincip svarer nogenlunde til det beskrevne en-til-en princip, mens der ved det overordnede balanceprincip er givet lidt mere fleksibilitet. Samtlige realkreditinstitutioner vælger fortsat at anvende det specifikke balanceprincip. Ingen andre lande i verden har et sådant balanceprincip på boligfinansieringsmarkedet.¹⁴
80. Realkreditinstitutioner er, på linje med pengeinstitutioner, forpligtet til at afsætte en vis mængde kapital til sikkerhed for uventede tab på realkreditlånene. Reglerne om sådanne kapitalkrav stiller krav til mængden og kvaliteten af den kapital, som realkreditinstitutionen har som sikkerhed for de lån (og andre eksponeringer, der er forbundet med risici), som realkreditinstitutionen yder. Ud over de lovmæssige krav kan ratingbureauer stille krav om supplerende kapital for, at realkreditinstitutionen kan opnå en ønsket rating af de udstedte obligationer samt af realkreditinstitutionen selv, jf. afsnit 3.3.5 nedenfor.
81. Kapitalkravet består generelt af krav til, hvor meget kapital, herunder egentlig kernekapital, selskabet skal have. Egentlig kernekapital – også benævnt CET1 (Common Equity Tier 1) – er kapitaltypen af den højeste kvalitet. Det skyldes, at denne kapital anses for at være den mest tabsabsorberende. Egentlig kernekapital består blandt andet af aktiekapital, andelskapital og garantkapital.
82. En del af det regulatoriske krav til egenkapital kan også efterleves med såkaldt hybrid kernekapital – benævnt AT1 (Additional Tier 1) – og supplerende kapital – benævnt Tier 2. Begge disse kapitaltyper forventes normalt at være "billigere" end CET1, fordi de udgør mindre risikovillig kapital. Hybrid kernekapital er en mellemting mellem aktiekapital og lånekapital, og supplerende kapital består blandt andet af ansvarlig lånekapital.
83. Det egentlige kapitalkrav, herunder sammensætningen af kapitalkravet, udregnes som en bestemt andel af det enkelte realkreditinstituts risikovægtede aktiver (som især er udlån). Risikovægten skal måle risiko ved det enkelte udlån. De risikovægtede aktiver er dermed udtryk for,

eller "seriereservefond" om denne konstruktion. Men i bemærkningerne til ændringer af Lov om realkreditlån og realkreditobligationer m.v. i fx 2010 fremgår det, at "kapitalcenter" defineres som en gruppe af fælleshæftende serier med en fælles seriereservefond.

¹³ Lov nr. 577 af 06/06/2007 (Lov om ændring af lov om finansiel virksomhed og forskellige andre love).

¹⁴ Jf. FinansDanmark.

hvor stor en samlet kreditrisiko instituttet har påtaget sig med sine udlån og aktiver i øvrigt. Kreditinstitutterne skal således afsætte mere kapital til sikkerhed, desto mere risikable deres eksponeringer er.

84. Kreditinstitutter – herunder realkreditinstitutter – kan efter godkendelse fra Finanstilsynet anvende interne metoder (såkaldte IRB-modeller) til at estimere de risikovægte, som bruges til at beregne størrelsen på deres samlede risikovægtede eksponeringer. Alternativt kan de anvende den standardmetode, som er beskrevet i reguleringen.
85. Danske Bank, Nykredit, Jyske Bank samt deres respektive realkreditinstitutter, Nordea Kredit og DLR Kredit anvender alle interne modeller. Risikovægtene, som estimeres via de interne modeller, er markant lavere end de risikovægte, som er foreskrevet i kapitalkravsforordningens standardmetode.
86. I tilknytning til kapitalkravregler har det også betydning, at samtlige danske realkreditinstitutter er udpeget som systemisk vigtige finansielle institutter (SIFI). En status som SIFI er et signal om, at der fra statens side lægges særlig vægt på, at det pågældende institut ikke går konkurs eller på anden måde bliver nødlidende. SIFI'erne udpeges ud fra en række objektive kriterier.
87. SIFI'erne skal således afsætte en ekstra kapitalbuffer (den systemiske risikobuffer), hvor størrelsen afhænger af, hvor systemisk vigtige de finansielle institutter er. Formålet med den systemiske risikobuffer er at sikre, at finansielle institutter, som anses for at være systemisk vigtige, opretholder en øget mængde kapital for at dække såkaldte strukturelle eller systemiske risici, så institutterne i højere grad kan absorbere tab.
88. Reguleringen sætter samtidig relativt snævre grænser for, hvordan kapitalen må placeres af et realkreditinstitut. Der findes derudover regulering, som har betydning for finansieringssiden. En stor del af de danske realkreditobligationer bliver købt af danske og udenlandske finansielle institutter, herunder også danske realkreditinstitutter. Disse finansielle institutter kan anvende obligationerne til at stille sikkerhed over for de likviditetsdækningskrav (det såkaldte "LCR-krav"), som de er underlagt i henhold til den såkaldte CRR-forordning.¹⁵
89. Efterspørgslen er således størst efter de realkreditobligationer, som kan anvendes til at overholde LCR-kravet. Det er dog kun obligationer, som er udstedt i seriestørrelser på over 500 mio. euro eller imellem 250-500 mio. euro, som kan medregnes, når det vurderes, om LCR-kravet er opfyldt. Efterspørgslen er således størst efter de særligt dækkede obligationer, som er udstedt i den største serieklasser, hvorfor disse alt andet lige har en højere kurs og lavere rente.
90. Obligationsserier består efter balanceprincippet af obligationer med samme karakteristika, som det bagvedliggende boliglån. Det kræver derfor en vis volumen af udlån med de samme karakteristika, hvis et realkreditinstitut skal kunne nå op på seriestørrelser, som har en værdi på mindst 500 mio. euro. Realkreditinstituttet må sikre, at de kan udstede tilstrækkeligt store obligationsserier enten ved at have mange kunder, så deres samlede udlån i den pågældende kategori er tilpas stort, eller ved at mindske produktbudet, så realkreditinstituttet kan nøjes med at åbne færre obligationsserier.
91. Under regulering bør det også nævnes, at Finanstilsynet med den såkaldte "tilsynsdiamant" for de danske realkreditinstitutter har opstillet en række pejlemærker med tilhørende grænseværdier for, hvad Finanstilsynet som udgangspunkt anser for realkreditvirksomhed med forhøjet

¹⁵ Europa-parlamentets og rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af forordning (EU) nr. 648/2012.

risiko. Tilsynsdiamanten er baseret på en anbefaling fra Rapporten om Finanskrisens årsager fra 2013.

92. Formålet med tilsynsdiamanten for realkredit er bl.a. at begrænse andelen af lån med hyppig refinansiering og lån uden afdrag. Sigtet er således overordnet at begrænse institutterne i at tage risiko og bidrage til, at Finanstilsynet kan føre tilsyn i overensstemmelse med sektoren efter § 344 i lov om finansiel virksomhed.¹⁶
93. Tilsynsdiamanten for realkredit består af fem pejlemærker, som Finanstilsynet anser for erfaringsmæssigt at være forbundet med en forhøjet risiko, jf. boks 3.1. Pejlemærkerne lægger til sammen en række begrænsninger på, hvordan realkreditinstitutternes udlånsportefølje må se ud og udvikle sig.

Boks 3.1
Kriterier for tilsynsdiamanten for realkreditinstitutter

1. *Udlånsvækst*: Udlånsvæksten til de enkelte kundesegmenter skal være under 15 pct. pr. år.
2. *Låntagers renterisiko*: Andelen af lån, hvor belåningsgraden overstiger 75 pct. af ejendommens værdi, og hvor renten kun er låst fast i op til 2 år, skal være mindre end 25 pct.
3. *Afdragsfrihed på lån til private*: Andelen af lån med afdragsfrihed i LTV-båndet over 75 pct. af lånegrænsen må maksimalt udgøre 10 pct. af den samlede lånemasse. Afdragsfri lån tæller med uanset placering i prioritetsrækkefølgen.
4. *Lån med kort funding*: Andelen af udlån, der refinansieres, skal pr. kvartal være mindre end 12,5 pct. af den samlede udlånsportefølje og årligt mindre end 25 pct. af udlånsporteføljen.
5. *Store eksponeringer*: Summen af de 20 største eksponeringer skal være mindre end instituttets egentlige kernekapital.

Kilde: Finanstilsynet

94. Tilsynsdiamanten sætter altså bl.a. nogle grænser for, hvor mange variabelt forrentede lån og lån uden afdrag det enkelte institut må sælge.
95. Penge- og realkreditinstitutterne er i forhold til rådgivningen af låntageren omfattet af god skikregler.¹⁷ Det følger heraf, at penge- og realkreditinstitutterne skal handle redeligt og loyalt over for sine kunder og at rådgivningen skal tilgodese kundens interesser og give kunden et godt grundlag for at træffe sin beslutning. Institutterne skal handle i kundens interesse ved blandt andet at holde sig underrettet om låntagerens behov og forhold, og anbefale egnede boligkreditaftaler. I relation til sidstnævnte skal rådgiveren tage et tilstrækkeligt stort antal boligkreditaftaler i betragtning og anbefale den eller de bedst egnede kreditaftaler i forhold til låntagerens behov, finansielle situation og personlige forhold. Dette gælder ikke kun ved optagelse af et lån men også ved overvejelser i forhold til eventuel konvertering eller omlægning af lånet.

3.3.2 Distribution af realkreditlån til private

96. De tre største pengeinstitutter, Danske Bank, Nordea og Jyske Bank, ejer hvert deres eget realkreditinstitut, mens Nykredit både ejer Nykredit Bank og Nykredit Realkredit og som nævnt har Nykredit aftaler om formidling af realkreditlån med 41 andre pengeinstitutter via Totalkredit. Dermed er stort set alle danske pengeinstitutter tilknyttet et realkreditinstitut enten via ejerskab eller via formidlingsaftaler, som er indgået med Totalkredit.

¹⁶ Jf. Finanstilsynets notat af 2. december 2014 "Tilsynsdiamant for realkreditinstitutter".

¹⁷ Jf. bekendtgørelse nr. 330 af 7. april 2016 om god skik for finansielle virksomheder samt bekendtgørelse nr. 1514 af 6. december 2023 om god skik for boligkredit.

-
97. Den koncernforbundne detailbank (eller de samarbejdende pengeinstitutter for Totalkredit) er den klart vigtigste formidlingskanal for realkreditinstitutterne og står for ca. 96 pct. af kundeformidlingen, mens realkreditinstitutterne i gennemsnit selv kun tiltrækker omkring 0,5 pct. af kunderne direkte, jf. tabel 3.1.¹⁸ Dette skal dog også ses i lyset af, at kunderne kan opleve, at der er fordele ved kun at skulle kontakte én låneformidler i forbindelse med optagelse af boliglån, hvis de har behov for at låne ud over 80 pct.-grænsen. Ejendomsmæglere og andre formidlingskanaler spiller i dag en marginal rolle i formidlingen af realkreditlån.¹⁹
98. Nærværende sag omhandler som nævnt Totalkredits formidlingsaftale med pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet, det vil sige Totalkredits kontraktuelle og økonomiske bindinger af de pengeinstitutter, som formidler Totalkredits realkreditlån til private. I den forbindelse står pengeinstitutterne for at formidle Totalkredit-produktet, mens Totalkredit formelt er den virksomhed, der indgår i kundeforholdet. Det er dog ikke oplagt, at pengeinstituttet rolle alene består i at være formidler og få betaling herfor.
99. På den ene side indgår realkreditinstituttet den endelige aftale med kunden, fastsætter prisen (bidragssatsen), og opkræver betaling herfor direkte fra kunden. Det er også realkreditinstituttet, der udsteder obligationerne til finansiering af lånene, og skal dække tab på kunderne over for obligationsejerne og stiller kapital til sikkerhed herfor.
100. På den anden side har pengeinstitutterne kundekontakten og foretager den indledende kreditvurdering af kunden, ligesom pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet stiller sikkerhed for den yderste del af lånene og derved også løber en væsentlig del af risikoen på lånet, idet pengeinstituttet står først for i forhold til at miste penge på lånet, ligesom pengeinstituttet også vil blive mødt af et kapitalkrav for den del af lånene, som pengeinstituttet garanterer. Kundens dialog om realkreditlånet foregår med bankrådgiveren og ikke direkte med realkreditinstituttet.
101. De pengeinstitutter, som styrelsen har haft kontakt til, har anført, at det vil være umuligt for et pengeinstitut at være konkurrencedygtig, hvis pengeinstituttet ikke kan tilbyde produktet "realkredit".²⁰ Pengeinstitutterne – der også betegnes som "universalbanker" – sælger ligeledes egne produkter til kunderne og formidler også andre produkter, fx investeringsprodukter.
102. Realkreditlån kan derfor også ses som et pengeinstitut-produkt, hvor stordriftfordele og de regulatoriske forhold betyder, at produktionen af lånet mest hensigtsmæssigt henlægges til den særlige type virksomhed, som et realkreditinstitut udgør. De tre største pengeinstitutters koncernejerskab af realkreditinstitutter kan ses som eksempler på dette.
103. "Andre pengeinstitutter" – hvilket vil sige pengeinstitutter, som realkreditinstitutterne ikke er i koncern med eller som har formidlingsaftale med Totalkredit – står for 0,6 pct. af formidlingen, jf. tabel 3.1. I disse tilfælde er der typisk tale om, at den pågældende bankkunde har forlangt at få et realkreditlån fra et realkreditinstitut, hvorfra pengeinstituttet ikke modtager formidlingsprovision og som følge deraf ikke yder rådgivning omkring lånet. Kunden kan i disse tilfælde blive bedt om at skrive under på, at der ikke er modtaget rådgivning om produktet.

¹⁸ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens redegørelse, *Realkredit- og prioritetslån – priser og markedsudvikling*, juni 2024, side 14.

¹⁹ Nykredit ejer fx Nybolig og Estate, Realkredit Danmark ejer Home, Nordea Kredit samarbejder med Danbolig og Jyske Realkredit har samarbejde med EDC-mæglerne samt Realmæglerne/BoligOne.

²⁰ Jf. fx referat af møde med [xxx] d. 29. september 2021 samt referat af møde med [xxx] den 22. september 2021.

Tabel 3.1 Nye låntagere fordelt på formidlingskanaler, 2022

Koncernforbunden eller samarbejdende pengeinstitut	96,6 pct.
Ejendomsmægler [1]	2,4 pct.
Andre pengeinstitutter	0,6 pct.
Realkreditinstitut	0,5 pct.
Andre kanaler	0,6 pct.

Note 1: Realkreditinstitutter har anført, at nogle låntagere vælger realkreditinstitut på baggrund af anbefalinger fra ejendomsmæglere.

Anm.: Udregnet som et markedsandelsvægtet gennemsnit for samtlige realkreditinstitutter

Kilde: Realkreditinstitutternes indberetninger til styrelsen i anledning af redegørelser om pris- og markedsudvikling for realkredit- og prioritetslån samt styrelsens egne beregninger.

104. Formidlingen af realkreditlån er således afhængig af pengeinstitutterne, som samtidig i kun meget ringe grad aktivt formidler lån for flere forskellige realkreditinstitutter. Dynamikken på markedet er i høj grad, at når kunden har valgt pengeinstitut, så følger der også ét specifikt realkreditinstitut med.

3.3.3 Realkreditinstitutternes prissætning og prisudvikling

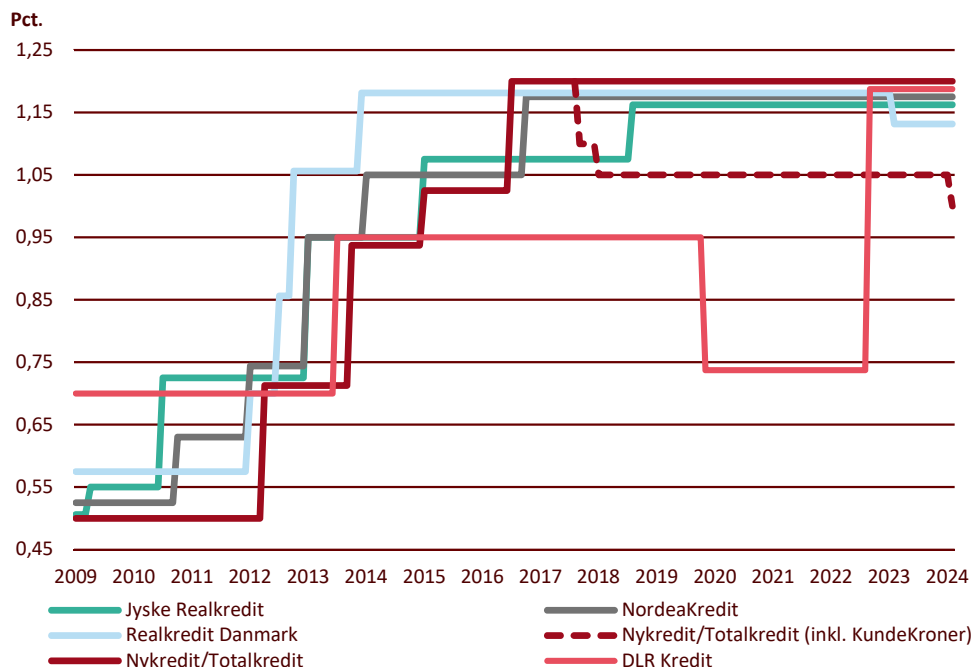
105. Balanceprincippet betyder, at realkreditinstitutter ikke via låntagers rente og/eller afdragsbetalinger opnår nogen indtægt til dækning af omkostninger og afdækning af kreditrisici, dvs. risici forbundet med, at låntagerne kan komme i en situation, hvor de ikke betaler afdrag og renter rettidigt. Realkreditinstituttet opkræver derfor et administrationsbidrag og evt. andre gebyrer (fx kursskæring) fra kunderne. Administrationsbidraget og gebyrer m.v. medgår til at betale for formidling og administration af lånet, samt de forventede tab, som skyldes, at nogle låntagere ikke kan overholde deres betalingsforpligtelser. Betalingen af bidrag m.v. kan samtidig medgå til at skabe et højere kapitalgrundlag i realkreditinstituttet, som kan danne grundlag for yderligere vækst i udlånet og til – via realkreditinstituttets overskud – at aflønne ejerne af den investerede kapital i institutterne.
106. *Bidragssatsen* bliver fastsat ud fra låntagerens belåningsprocent på belåningstidspunktet. Bidragssatsen nedsættes dermed ikke automatisk i takt med, at lånet afdrages, eller hvis ejendommen stiger i værdi (ligesom den heller ikke automatisk sættes op, hvis ejendommen falder i værdi). Realkreditinstituttet har mulighed for at ændre bidragssatsen i lånets løbetid, idet stigninger i bidragssatsen dog skal varsles og overordnet begrundes overfor låntagerne.²¹
107. Bidraget angives som en procentsats af obligationsrestgælden og betales så længe lånet løber. Bidragssatsen kan eksempelvis være afhængig af lånetype og lånets risikoprofil. Samtlige institutter har en højere bidragssats for lån med høj belåningsgrad, der er forbundet med mere risiko end lån med lav belåningsgrad.

²¹ Jf. bekendtgørelse om god skik for boligkredit § 7, skal aftalen ved et realkreditlån indeholde en angivelse af de forhold, der kan udløse en ændring i gebyrerne, og denne må ikke give realkreditinstituttet en vilkårlig adgang til at foretage ændringer.

-
108. Alle fire realkreditinstitutter, der er aktive i relation til at udbyde lån til ejerboliger og fritidshuse, anvender for disse ejendoms kategorier en prisstruktur, hvor der er fælles priser (renter og bidragssatser) for låntagere med forskellige grader af kreditrisiko, men med samme låneprodukt og belåningsgrad – også kaldet *enhedspriser*, jf. også afsnit 4.3.4.1. Prisen afhænger dermed ikke af kreditrisikoen på den enkelte kunde. Når kunden er vurderet til at kunne få et givent (type af) realkreditlån og belåningsgraden er fastsat ud fra ejendommens værdi og kundens finansieringsbehov, så er bidragssatsen (i hvert fald som udgangspunkt) fastlagt ud fra de fælles satser, som realkreditinstitutterne offentliggør på deres hjemmesider.
109. Bidraget er den væsentligste kilde til realkreditinstitutternes indtjening og udgjorde i 2022 ca. 80 pct. af de samlede betalinger, som realkreditinstitutterne modtog fra låntagere (her ses bort fra rentebetalinger, der overføres til obligationsinvestorerne).²² Udover bidraget betaler låntagere også gebyrer, kursskæring etc. til institutterne.
110. Udover at skabe indtjening i realkreditinstituttet – herunder afkast til ejerne – og dække forventede tab, er bidraget med til at dække de løbende driftsomkostninger ved lånet, såsom administration af ydelser til låntageren og efterfølgende udbetaling til obligationsejeren.
111. Det helt generelle billede er, at realkreditinstitutterne kun har foretaget mindre justeringer i niveauet for bidragssatser siden 2016.²³ Institutterne foretog dog i perioden 2009-2016 relativt mange bidragsjusteringer, jf. figur 3.2, der som eksempel viser prisudviklingen for F5-lån uden afdrag ved fuld belåning.

²² Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens redegørelse, *Realkredit- og prioritetslån – priser og markedsudvikling*, juni 2024, side 29.

²³ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens redegørelse, *Realkredit- og prioritetslån – priser og markedsudvikling*, juni 2024, side 17 ff. Nykredit lancerede konceptet KundeKroner i 2017. Derudover gennemførte Jyske Realkredit i august 2019 justeringer af bidragssatser på flere typer af lån. Der var tale om både reduktion af bidragssatsen på nogle lån samt forøgelse af satsen på andre. Derudover bemærkes det, at DLR Kredit har justeret bidragssatserne ned i november 2019.

Figur 3.2 **Udvikling i realkreditinstitutternes bidragssatser for F5-lån uden afdrag**

Note: I figuren er ikke medtaget den bidragssats (0,70 pct.), som gælder for kunder i Nykredit Realkredit som følge af Konkurrencerådets afgørelse, *Nykredits tilsagn om administrationsbidrag II*, 27. september 2017. Ingen nye kunder vil kunne få den bidragssats hos Nykredit Realkredit.

Anm.: Figuren viser faktiske ændringer og ikke tidspunkt for varsling af ændringer. Bidragssatserne i figuren er beregnet i forhold til en belåningsgrad på 80 pct. af en ejerboligs værdi.

Kilde: Realkreditinstitutternes indberetninger til styrelsen i tilknytning til styrelsens redegørelser om pris- og markedsudvikling for realkredit- og prioritetslån samt realkreditinstitutternes hjemmesider

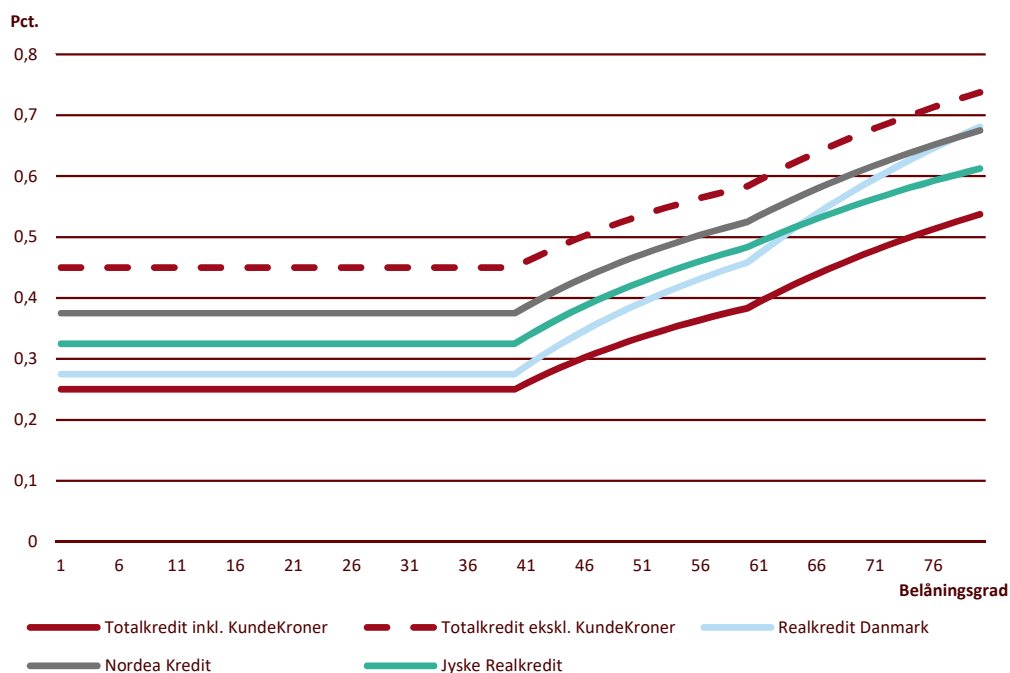
112. F5-lån uden afdrag, jf. figur 3.2, er et af de mere usikre realkreditlån og som følge deraf et af de lån, hvor bidragstigningerne har været størst. Når det kommer til antallet af justeringer, så vurderes der dog ikke at have været markant færre ved andre lånetyper.
113. Institutternes bidragsjusteringer siden 2009 har medvirket til, at den gennemsnitlige bidragssats for husholdninger er steget fra 0,5 pct. i 2009 til knap 0,83 pct. i december 2022, dvs. en stigning på ca. 66 pct.²⁴ Den gennemsnitlige bidragssats nåede det foreløbigt højeste niveau i 2016, hvor den var godt 0,9 pct. Siden har realkreditinstitutterne som nævnt kun i mere begrænset omfang justeret bidragssatserne.²⁵ Satserne har således været så godt som uændrede siden medio 2016.
114. Hvis man ser på de aktuelle bidragssatser for fx et fastforrentet lån med afdrag for de største realkreditinstitutter, er Totalkredit det billigste institut, jf. figur 3.3. Her indregnes også de Kun-

²⁴ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens redegørelse, *Realkredit- og prioritetslån – priser og markedsudvikling*, juni 2024, side 21.

²⁵ Årsagen til, at den gennemsnitlige bidragssats er faldet en anelse siden 2016, er en gradvis ændring af husholdningernes lånesammensætning i retning af lån med lavere bidrag (dvs. lån med afdrag og mindre hyppig refinansiering).

deKroner, som Totalkredit aktuelt udbetaler til låntagerne. Nykredit lancerede konceptet KundeKroner i 2017. Ordningen betyder, at en del af Nykredits overskud tilbageføres til låntagerne i efterfølgende regnskabsår. Aktuelt markedsfører Nykredit/Totalkredit, at kunderne får 0,20 pct. af deres restgæld pr. år i KundeKroner frem til 31. december 2027.

Figur 3.3 Bidragssatser for fastforrentede realkreditlån med afdrag afhængig af belåningsgrad (mellem 0 og 80 pct.)



Kilde: Realkreditinstitutternes prislistes på hjemmesider.

115. Hvis man ikke medregner KundeKroner, er Totalkredit omvendt det dyreste realkreditinstitut. Også ved andre lånetyper synes Totalkredit (inkl. KundeKroner) generelt at være det billigste institut.

3.3.4 Realkreditinstitutternes tab på privatkunder

116. En del af realkreditinstitutternes omkostninger ved at udbyde realkreditlån til private, skyldes tab på udlån. Pengeinstitutternes og realkreditinstitutternes kreditvurdering af låntagerne har bl.a. til hensigt at sikre, at der ikke bliver ydet realkreditlån til låntagere, som ikke kan betale deres lån tilbage. På trods af penge- og realkreditinstitutternes grundige kreditvurdering af alle deres realkreditkunder, vil der dog naturligt opstå tilfælde, hvor det viser sig, at en låntager alligevel ikke kan betale ydelsen på sit realkreditlån.
117. Da en låntager stiller sikkerhed for et realkreditlån med sin (belånte) ejendom, kan det ende med, at ejendommen må sælges, hvis låntageren ikke kan betale sin ydelse. Denne sikkerhedsstillelse betyder, at en låntager typisk vil opleve en stor konsekvens – i form af at miste sin bolig – ved at undlade at betale sit realkreditlån. Samtidig giver det en sikkerhed for realkreditinstituttet, som i sidste ende kan overtage ejerskabet af ejendommen, hvis låntager ikke betaler sine regninger. Selvom sikkerhedsstillelsen både giver den enkelte låntager et incitament til at overholde sine låneforpligtelser og giver realkreditinstituttet en tabsdækning, vil der være tilfælde, hvor realkreditinstituttet og pengeinstituttet oplever et tab på et realkreditlån. Det sker i de

tilfælde, hvor låntageren misligholder sit lån, og hvor ejendommen efterfølgende sælges for mindre end det, som låntageren skylder på realkreditlånet.

118. Når et realkreditinstitut vurderer, at der er risiko for et sådant tab på et realkreditlån, bogfører realkreditinstituttet dette tab som en regnskabsmæssig nedskrivning. Disse nedskrivningsprocenter ligger generelt lavt for realkreditinstitutterne. Nedskrivningerne udgjorde knap 0,11 pct. af det samlede udlån for realkreditinstitutterne i 2020, mens realkreditinstitutterne i gennemsnit har tilbageført nedskrivninger i 2021.²⁶ Til sammenligning udgjorde nedskrivningerne under finanskrisen i 2009 gennemsnitligt 0,2 pct. For Nykredits vedkommende har nedskrivningsprocenten ligget under 0,2 pct. siden 2013, og i de fleste af årene siden 2013 har nedskrivningsprocenten for Nykredit ligget under 0,1 pct.²⁷
119. Restanceprocenten er en anden indikator for realkreditinstitutternes forventede tabsomkostninger. Restanceprocenten måler, hvor stor en andel af de samlede ydelser for realkreditudlån til private ejerboliger, der ikke er blevet betalt senest 3½ måned efter terminen. Det er ikke alle lån, der er i restance, som fører til et tab, da nogle låntagere vil være i stand til at indhente de forsinkede betalinger på lånet og dermed undgå at misligholde hele låne-engagementet. Restanceprocenten er dermed en tidlig indikator for, at et lån kan blive tabsgivende for realkreditinstituttet. Restanceprocenten toppede under finanskrisen i 2009, hvor låntagerne i gennemsnit manglede at betale 0,6 pct. af ydelsen på deres realkreditlån. Siden da har restanceprocenten været faldende og lå på 0,13 pct. i 2022.²⁸
120. Målt på både nedskrivninger og restanceprocent bliver langt størstedelen af realkreditudlånet til private ejerboliger således betalt til tiden og bliver ikke tabsgivende for realkreditinstitutterne.
121. Risikoen, for at en låntager går i restance og bliver tabsgivende for et realkreditinstitut, er ikke ens for alle lån. Når Nykredit eksempelvis udsteder et nyt realkreditlån, foretager Nykredit en vurdering af lånet og låntageren, som placerer lånet i en specifik ratingklasse. Nykredit opererer med 10 ratingklasser.²⁹ Lån med de bedste kreditvurderinger placeres i ratingklasse 10, mens lån med dårligere kreditvurderinger får tildelt en lavere ratingklasse.
122. Det er et tilsynsmæssigt krav, at realkreditinstitutterne har en intern model (en såkaldt "PD-model"/"Probability of Default model"), der forsøger at forudsige risikoen for, at et givent lån vil gå i restance og blive misligholdt, inden lånet bliver indfriet. Data for Nykredits bruttoudlån i 2022 viser, at risikoen for misligholdelse beregnet ud fra PD-modellen er under [xxx] pct. for de fem bedste ratingklasser, mens den er ca. [xxx] pct. for ratingklasse 1, jf. Figur 3.4.³⁰ I gennemsnit er risikoen for misligholdelse på tværs af samtlige ratingklasser [xxx] pct., angivet med en stiplede linie i figuren.
123. I almindelighed er personer med realkreditlån typisk placeret i de bedste risikoklasser. For Totalkredit er det mere end [xxx] pct. af samtlige udlån, som er placeret i klasse 6-10. Det betyder, at det forventede tab i et institut kun i mindre grad er følsomt overfor ændringer i kundernes bonitet. Styrelsen finder således med afsæt i et regnes stykke fra Nykredit, at det gennemsnitlige forventede tab på hele Totalkredits realkreditportefølje øges fra [xxx] pct. til [xxx] pct. (dvs. med godt [xxx] pct. point), hvis udlånsomfanget i den bedste ratingklasse halveres, således at disse udlåns andel af de samlede udlån falder markant fra [xxx] pct. [xxx] pct. Det skal ses i lyset

²⁶ Det kan fx afspejle, at forventningerne om fremtidige tab i 2020 har været højere end de realiserede tab, og at dette er blevet korrigeret ved at tilbageføre nedskrivninger i 2021.

²⁷ Jf. "Realkredit- og Prioritetslån 2023, priser og markedsudvikling" februar 2023, side 24 ff.

²⁸ Jf. "Realkredit- og Prioritetslån 2023, priser og markedsudvikling" februar 2023, side 25-26.

²⁹ Samt to yderligere ratingklasser for kunder, der har misligholdt deres lån.

³⁰ Jf. Nykredits præsentation udleveret på møde afholdt den 30. juni 2023. Tallene vedrører 2022 og lægger til grund for beregninger i dette afsnit.

af, at personer med realkreditlån (typisk boligejere) i gennemsnit har eller har haft relativt høje indkomster, samt at realkreditinstitutter i sidste ende har sikkerhed i ejendommen. Hvis det skulle dækkes ind alene ved højere bidrag, ville det således kræve en bidragsstigning på kun [xxx] (godt [xxx] bps).

Figur 3.4 Risiko for tab fordelt efter kundens ratingklasse, udlånsbestand 2022

[xxx]

Note: I figuren er undtaget ratingklasse 0 og DF, da dette vedrører kunder med OIK (objektive indikationer for kreditforringelse), som har probability of default på hhv. 75 pct. og 100 pct. Disse kategorier indgår dog i beregningen af den gennemsnitlige probability of default på [xxx] pct. på tværs af samtlige ratingkategorier. Denne gennemsnitlige PD er angivet med stiplede linie i figuren.

Kilde: Nykredits præsentation for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 30. juni 2023 og styrelsens egne beregninger.

124. PD-værdien har betydning for det forventede tab i hver ratingklasse, idet det forventede tab kan opgøres som PD-værdien og det tab realkreditinstituttet har i den givne risikoklasse, hvis der er en 'default' (også kaldet 'loss given default' – LSG). Langt hovedparten af Totalkredits udlåns-eksponering ligger som nævnt i risikoklasser med relativt lav PD. Derfor har de høje PD-værdier i de højeste 4 risikoklasser begrænset betydning for det samlede forventede tab.
125. Svækkelser af den gennemsnitlige bonitet kan også have konsekvenser for de krav til kapital som et realkreditinstitut skal efterleve. Det skal ses i sammenhæng med at de regulatoriske krav til kapital aktuelt afhænger af værdien af de risikovægtede aktiver (udlån), som et realkreditinstitut helt eller delvist selv beregner. Hvis risikovægtene stiger (dvs. realkreditinstituttet påtager sig større risiko), så vil kravet til kapital således alt andet lige stige, hvilket kan medføre højere kapitalomkostninger. Det skal dog nævnes, at der er vedtaget nye regler, som indfører et såkaldt 'kapitalgulv'. Det betyder at risikovægten til beregning af de regulatoriske kapitalkrav som minimum skal udgøre ca. 25 pct. for realkreditlån. Da risikovægtene ligger under 25 for de fleste af Nykredits udlån, vil det i praksis – når disse regler er gældende – betyde, at kravet til kapital ikke ændres særligt meget, når den gennemsnitlige bonitet ændres. Der vil således, hvis reglerne om et 'kapitalgulv' lægges til grund, ikke være tale om særligt store ændringer i de regulatoriske kapitalkrav, selv i et hypotisk tilfælde, hvor Nykredit antages at miste 50 pct. af udlånenene i den bedste ratingklasse.
126. Nykredit har samtidig aktuelt en relativt stor kapitalbuffer, dvs. kapital udover det, som følger af reglerne. Det er derfor først og fremmest en kommerciel beslutning i Nykredit, hvorvidt en svækkelse af den gennemsnitlige bonitet inden for visse grænser (en højere gennemsnitlig risikovægt), skal medføre en ændring af kapitalgrundlaget.
127. Nykredit har som nævnt foretaget en beregning, som skal vise effekten på kapitalomkostningerne, hvis det antages at halvdelen af lånene i den bedste ratingklasse mistes. Konkret antages netop i denne beregning, at kapitalgrundlaget skal udgøre en konstant andel af de risikovægtede aktiver – dvs. der er maksimal effekt på kapitalgrundlaget.
128. I beregningen øges den gennemsnitlige risikovægt med [xxx] svarende til omkring godt [xxx] pct. Det indebærer en stigning i kapitalgrundlaget (ift. de uvægtede aktiver) af samme størrelse og dermed – ved et givet afkastkrav – at kapitalomkostningerne også stiger med [xxx] pct. Hvis de anslåede kapitalomkostninger fx er 0,52 pct. af udlånsmassen, så øges kapitalomkostningerne således med ca. [xxx] pct. heraf, dvs. knap [xxx] pct. af udlånsmassen.
129. Som nævnt ovenfor er der imidlertid ikke tale om en omkostningsstigning i traditionel forstand, så længe de regulatoriske krav mv. er opfyldt. Hvis det i stedet antages at Nykredit valgte at håndtere en sådan ændring i udlåns sammensætningen, uden at øge kapitalgrundlaget (ift. de

uvægtede aktiver), så ville det svare til, at kapitalen (inklusive supplerende kapital) ville falde fra de forudsatte 23 pct. af de risikovægtede aktiver i den pågældende beregning til godt 21 pct.

130. Nykredit har oplyst, at det gennemsnitlige tab for de seneste 10 år har været [xxx] pct. af udlånsbestanden, hvoraf Totalkredit har dækket [xxx] pct. af tabet, mens de formidlende pengeinstitutter har dækket den resterende del. Totalkredit har således haft en gennemsnitlig omkostning på [xxx] pct. af udlånsbestanden til at dække forventede tab.³¹ Nykredit har med udgangspunkt i de historiske gennemsnitlige tabstal og risikovægtene for ratinggrupperne præsenteret beregninger for det forventede tab for de forskellige ratinggrupper i Totalkredit i 2022. Dertil kommer, at Nykredit ifølge egne beregninger skønner, at der på en gennemsnitlig kunde er en kapitalomkostning på [xxx] pct. af udlånsbestanden³². Nykredit har skønnet over kapitalomkostningerne for de forskellige ratinggrupper i Totalkredit i 2022 ud fra den gennemsnitlige risikovægt i ratinggrupperne samt egenkapitalkrav, krav for supplerende kapital, afkastkrav på egenkapital og renteudgift til supplerende kapital. Ifølge disse beregninger er begge typer omkostninger (kapital- og forventede tabsomkostninger) lavere for lån med en høj rating og højere for lån med en lav rating, jf. figur 3.5.

Figur 3.5 Kapitalomkostning og forventet tab som andel af udlånsbestanden for hver ratingklasse, 2022

[xxx]

Anm.: Styrelsens egne beregninger på tal inkluderet i Nykredits præsentation for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 30. juni 2023. Omkostninger til tab er for hver ratinggruppe beregnet som [xxx] pct. af omkostningerne oplyst af Nykredit, da Nykredit også har oplyst, at Nykredit i gennemsnit har dækket [xxx] pct. af de faktiske tab, mens pengeinstitutterne har dækket de resterende [xxx] pct. Ratinggruppe 0 og ratinggruppe "DF" (default) udgør OIK-kundegrupper (objektiv indikator for kreditforringelse).

Kilde: Nykredits præsentation for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 30. juni 2023 og styrelsens egne beregninger

131. Kapitalomkostninger og tabsomkostninger stiger langsomt ned gennem ratingklasserne. For de seks højeste ratingklasser udgør de to typer omkostninger mindre end [xxx] pct. af udlånsbestanden, mens kapitalomkostninger og tabsomkostninger er tæt på [xxx] pct. for ratingklasse 1.
132. Der er forskel på, hvor mange låntagere og hvor store lån, der befinder sig i hver ratingklasse. De tre højeste ratingklasser står for [xxx] pct. af den samlede udlånsbestand i Nykredit, og mere end [xxx] pct. af udlånsbestanden stammer fra lån i de fem bedste ratingklasser.

Figur 3.6 Samlede kapitalomkostninger og tabsomkostninger for hver ratingklasse

[xxx]

Anm.: Egne beregninger på baggrund af data fra Nykredits præsentation på møde med styrelsen 30. juni 2023. Beregningerne tager udgangspunkt i en samlet udlånsbestand på 643 mia. kr.

Kilde: Nykredits præsentation for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 30. juni 2023 og styrelsens egne beregninger

³¹ Jf. præsentation fra Nykredit til møde med styrelsen den 30. juni 2023, side 16-17.

³² Jf. præsentation fra Nykredit til møde med styrelsen den 30. juni 2023, side 15.

133. Selvom kapitalomkostninger og risiko for tab er lavest i de høje ratingklasser, betyder den store udlånsvolumen i de høje ratingklasser, at Nykredits samlede kapitalomkostninger og tabsomkostninger er størst for lån i ratingklasse [xxx], mens de samlede omkostninger er lavest for ratingklasse [xxx], jf. Figur 3.6.

3.3.5 Rating

134. Realkreditobligationers og realkreditinstitutters kreditrisiko bliver bl.a. udtrykt ved de såkaldte *ratings*. Disse *ratings* (eller kreditvurderinger) foretages af internationale kreditratingsbureauer som fx Standard & Poor's, Moody's eller Fitch Ratings. Ratingbureauer rater de danske realkreditinstitutter og -obligationer med henblik på at vurdere, hvor stor risikoen er for, at investorerne taber penge på deres investering i realkreditinstituttet eller i obligationen eller ikke modtager betaling rettidigt. En høj rating svarer til en høj grad af sikkerhed. En obligation med AAA-rating (Standard & Poor's metodologi) vurderes således relativt mere sikker end en obligation med en lavere BBB-rating. Nedenstående boks 3.2 uddyber ratingbureauet Standard & Poor's (S&P)³³ metodologi.

Boks 3.2 Rating metodologi for S&P

S&P anvender følgende system til at angive kreditvurderinger:

Investment Grade	AAA	Extremely strong capacity to meet financial commitments. Highest rating
	AA	Very strong capacity to meet financial commitments
	A	Strong capacity to meet financial commitments, but somewhat susceptible to adverse economic conditions and changes in circumstances
	BBB	Adequate capacity to meet financial commitments, but more subject to adverse economic conditions
	BBB-	Considered lowest investment-grade by market participants
Speculative Grade	BB+	Considered highest speculative-grade by market participants
	BB	Less vulnerable in the near-term but faces major ongoing uncertainties to adverse business, financial and economic conditions
	B	More vulnerable to adverse business, financial and economic conditions but currently has the capacity to meet financial commitments
	CCC	Currently vulnerable and dependent on favorable business, financial and economic conditions to meet financial commitments
	CC	Highly vulnerable; default has not yet occurred, but is expected to be a virtual certainty
	C	Currently highly vulnerable to non-payment, and ultimate recovery is expected to be lower than that of higher rated obligations
	D	Payment default on a financial commitment or breach of an imputed promise; also used when a bankruptcy petition has been filed or similar action taken

Raterne fra 'AA' til 'CCC' kan gradbøjes yderligere med "+" eller "-" til at angive en given udsteders/obligations placering inden for en kategori.

Kapitalcenter - og udstederrating

Der eksisterer typisk to typer af rating for realkreditinstitutter; en *kapitalcenterrating* og en *udstederrating* (også kaldet issuer rating).

Kapitalcenterrating er ratingen af det specifikke kapitalcenter, hvori realkreditinstitutter samler en gruppe af obligationsserier, der har sikkerhed i en gruppe af tilhørende lån og en

³³ Inden for den finansielle sektor foretager bl.a. Fitch Ratings, S&P og Moody's ratings. I det følgende tages kun udgangspunkt i S&P's metodologi, idet Nykredit, Realkredit Danmark, Nordea Kredit og BRFKredit for nuværende alle samarbejder med dette ratingbureau. Således opsagde BRFKredit i 2011, Realkredit Danmark i 2011 og Nykredit i 2012 deres samarbejde med ratingbureauet Moody's.

fælles seriereservefond. *Udstederrating* er ratingen af det udstedende realkreditinstitut, eksempelvis Nykredit Realkredit.

Den løbende rating

Kreditvurderingen foregår løbende. Nogle gange om året afholdes møder med ratingbureauet, der efterfølgende melder ratingen ud. Ratingbureauet kan bevare den eksisterende rating, sætte den op eller sætte den ned. Realkreditinstitutter kan anvende flere ratingsbureauer samtidigt og derfor få flere forskellige ratings.

Til hver rating hører et såkaldt *Outlook*. Et Outlook kan være "Negative", "Positive", "Stable" eller "Developing" og giver en indikation af ratingbureauets aktuelle forventning til ratingens fremtidige udvikling.

Kilde: Guide to Credit Rating Essentials, 2019, Standard & Poor's samt Nykredit Realkredit A/S.

135. De fem realkreditinstitutter, som udbyder lån til ejerboliger og fritidshuse (Nykredit, Realkredit Danmark, Nordea Kredit, Jyske Realkredit og DLR Kredit) har alle højeste rating (AAA) hos S&P for så vidt angår de kapitalcentre, som indeholder de særligt dækkede obligationer, som ligger til grund for institutternes realkreditlån til ejerboliger og fritidshuse.³⁴
136. Med hensyn til udstederratingen, så varierer den lidt mere: Nykredit har en langsigtet udstederrating hos S&P på A+. Nykredits *outlook* er stabilt.³⁵ Til sammenligning har Jyske Realkredit tilsvarende en langsigtet udstederrating hos S&P på A+ med stabilt *outlook*.³⁶ Det mindste realkreditinstitut, som udbyder lån til ejerboliger og fritidshuse, DLR Kredit, har en langsigtet udstederrating hos S&P på A- med stabilt *outlook*.
137. Realkredit Danmark har ikke en udstederrating hos S&P (dog en langsigtet rating hos Fitch på A+ (Fitch bruger et andet system end S&P)). For så vidt angår udstederrating, så hører Nordea Kredit ind under moderselskab – Nordea Bank Abp –, som hos S&P har en langsigtet udstederrating på AA- - altså en højere rating end både Nykredit og Jyske Realkredit, om end en sammenligning er vanskelig, da Nordea Bank Abp er en finsk bank og samtidig er noget større end de danske realkreditinstitutter.³⁷

3.3.6 Prioritetslån

138. En række af aktørerne på bank- og realkreditmarkedet udbyder også prioritetslån. Prioritetslån er en bred betegnelse for boligkreditter, der oftest har en mere fleksibel karakter i forhold til forbrug og afdrag end et realkreditlån. Prioritetslån beskrives i hovedtræk i nedenstående boks 3.3. I det omfang prioritetslån med pant i boligen anvendes indenfor 80 pct. af ejendommens værdi, vil lånet kunne udgøre et alternativ til et realkreditlån.

Boks 3.3 Pengeinstitutters prioritetslån

Prioritetslån udbydes af pengeinstitutter som et alternativ til realkreditlån. I udgangspunktet udstedes prioritetslån med 1. prioritetspant i boligen, men begrebet "prioritetslån" anvendes bredt og dermed også for lån, hvor pengeinstituttet får efterstillet pant. Lån med efterstillet pant vil have højere risiko for pengeinstituttet end lån med 1. prioritetspant, idet kreditoren med efterstillet pant har mindre sandsynlighed for at få tilbagebetalt lånet, hvis låntageren kommer i betalingsvanskeligheder. Et lån med efterstillet pant vil derfor som udgangspunkt være dyrere – dvs. med en højere rente – end et lån med 1. prioritetspant.

³⁴ Se institutternes hjemmesider.

³⁵ Nykredits udstederrating hos Fitch er A (langsigtet) henholdsvis F1 (kortsigtet).

³⁶ Indtil 21. juli 2023 havde Jyske Realkredit en lavere langsigtet udstederrating ("A").

³⁷ Nordea Bank Abp's udstederrating hos Fitch er AA- (langsigtet) henholdsvis F1+ (kortsigtet).

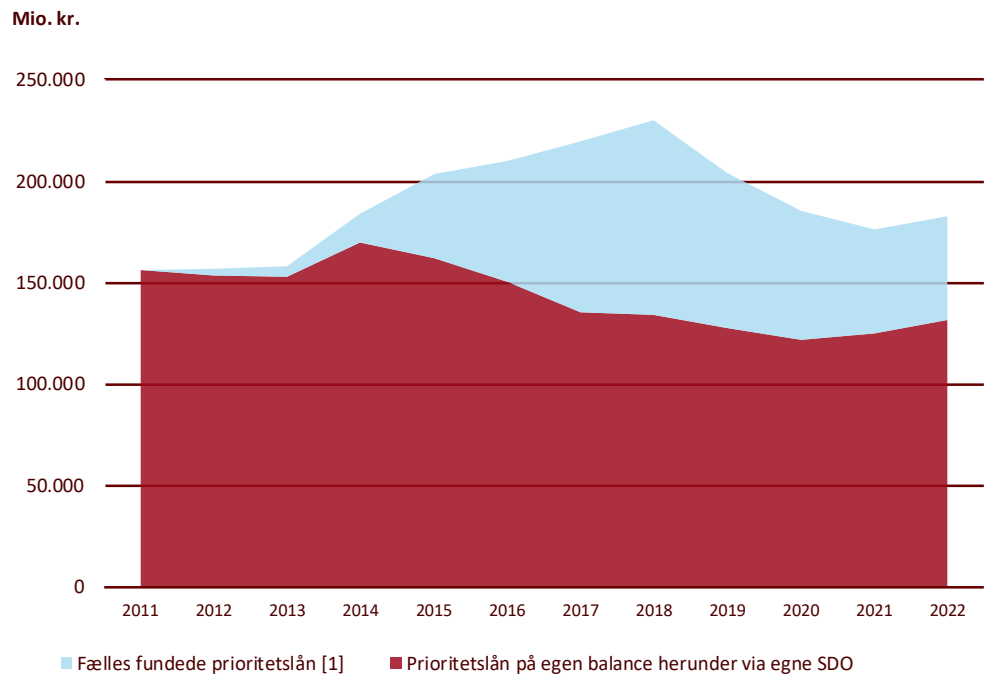
Prioritetslån er således en betegnelse for flere forskellige typer lån, der kan være struktureret på forskellige måder. Prioritetslån er typisk mere fleksible end realkreditlån, særligt de lån, der udstedes på pengeinstitutternes egne balancer, fordi der er mulighed for at aftale fx ekstraordinær indfrielse eller udskydelse af et afdrag. I nogle tilfælde er prioritetslån udformet som traditionelle boliglån og i andre tilfælde består et prioritetslån af to konti; en indlånskonto og en udlånskonto. For så vidt angår prioritetslån med en indlåns- og udlånskonto, indbetales lånets provenu på indlånskontoen, mens udlånskontoen har tilsvarende negativ saldo svarende til lånets værdi. Der er samme rente på ind- og udlånskonto, og der betales ligesom på en kassekredit kun rente på nettolånet, dvs. forskellen mellem de to konti. Pantet dækker i udgangspunktet hele bruttolånet.

Renten på prioritetslån er typisk fastsat ved CIBOR eller CITA renten (eller en af Nationalbankens rentesatser) plus et rentetillæg, og lånene vil derfor oftest være variabelt forrentet. Der findes dog ligeledes prioritetslån med fast rente i 30 år og med renteloft m.v. Prioritetslån fås både med og uden afdrag, og renten er typisk højere ved prioritetslån uden afdrag – generelt svarende nogenlunde til de bidragstillæg, som findes ved afdragsfrie realkreditlån.

Renten på prioritetslån til private kunder til lån i ejerbolig og/eller fritidshus fastsættes typisk på baggrund af belåningsprocenten. Derudover er renten i mange tilfælde individuelt bestemt afhængig af kundens økonomiske forhold. Det medfører, at pengeinstitutterne ikke har en fast rentesats ved prioritetslån, men nærmere et rentespænd afhængig af bl.a. betalingsevne og kredithistorie samt pantets værdi. Dette adskiller sig fra realkreditlån, hvor renten fastlægges via obligationsmarkedet, og bidraget er ens for alle låntagere med samme belåning og lånetype - dvs. uafhængig af kundens økonomiske forhold.

Kilde: Økonomi- og Erhvervsministeriet, *Evaluering af SDO-loven*, 2010, samt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens redegørelse, *Realkredit- og prioritetslån – priser og markedsudvikling*, februar 2023.

139. Prioritetslån kan finansieres ("*fundes*") på tre forskellige måder:
 1. via det pågældende pengeinstituts egen balance,
 2. via pengeinstituttets egne udstedte "særligt dækkede obligationer" (herefter SDO'er) eller
 3. via SDO'er udstedt af et realkreditinstitut (også kaldet "fælles fundede prioritetslån").
140. De fælles fundede prioritetslån er som anført baseret på obligationer udstedt af et realkreditinstitut, hvorfor udstedelsen af lånet ikke udgør samme risiko for pengeinstituttet som de prioritetslån, der er fundet via pengeinstituttets egen balance eller egne SDO'er. Realkreditinstitutet vil have lån via fælles funding på balancen og tjene penge på det på samme måde som ved et klassisk realkreditlån.
141. Pengeinstitutternes prioritetsudlån udgjorde ved udgangen af 2022 ca. 183 mia. kr. Fra 2018 til 2021 var der tale om et fald i udlånet efter en kraftig opgang i de foregående år, jf. figur 3.7. Fra 2021 til 2022 steg udlånet dog med ca. 6 mia. kr.

Figur 3.7 **Udvikling i pengeinstitutternes prioritetslån målt på samlet udlån**

Note [1]: Fælles funding vil sige, at pengeinstituttet finansierer deres prioritetslån til en kunde ved udstedelse af obligationer i det tilknyttede realkreditinstitut.

Kilde: Pengeinstitutters indberetninger til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens i tilknytning til styrelsens redegørelser om realkredit- og prioritetslån – priser og markedsudvikling. Tallene er indsamlet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen hos 14/15 pengeinstitutter.

142. Pengeinstitutternes prioritetslån er steget fra ca. 155 mia. kr. i 2011 til ca. 183 mia. kr. i 2022. Væksten i omfanget af prioritetslån er drevet af en stigning i de fælles fundede lån – dvs. lån som reelt finansieres via udstedelse af realkreditobligationer. Omfanget af prioritetslån, udstedt af pengeinstitutterne, som ikke er fælles fundede, er faldet fra knap 160 mia. kr. i 2011 til ca. 132 mia. kr. i 2022, jf. figur 3.7. Denne omlægning fra ikke fælles fundede lån til fælles fundede lån, skal ses i lyset af, at prioritetslån generelt fundes billigst via et realkreditinstitut, hvor obligationerne sælges i store serier. I 2018 udgjorde fælles fundede lån omkring 42 pct. af de samlede prioritetslån. Andelen faldt til at udgøre 28 pct. i 2022.

3.3.7 Skifteomkostninger og kundemobilitet

143. Skifteomkostninger på et marked kan bestå af både monetære og ikke-monetære omkostninger.
144. I relation til de monetære skifteomkostninger kan det nævnes, at realkreditinstitutterne ved låneoptagelse typisk opkræver en række forskellige gebyrer. Derudover betales der også kurs-skæring i forbindelse med låneoptagelsen.

-
145. De samlede omkostninger ved låneoptagelse for et realkreditlån på 1,5 mio. kr. ligger p.t. i gennemsnit på ca. 13.500 kr. (heri er ikke medregnet omkostninger til tinglysning).³⁸ Disse skøn for skifteomkostninger er dog baseret på listepriser hos de pågældende institutter. Realkreditinstitutter har oplyst over for styrelsen, at der er mulighed for at få en rabat i forhold til listepri- serne ved låneoptagelse. Således tyder det på, at omkostningen for en gennemsnitlig ny kunde var på knap 6.800 kr. i 2022.³⁹
146. Dertil kommer omkostninger til staten i forbindelse med tinglysning. Der skal betales en fast afgift på aktuelt 1.730 kr. ved hver låneoprettelse eller omlægning plus en procentuel afgift på 1,45 pct. af hovedstolen. Den procentuelle afgift betales dog ikke ved omlægning, medmindre hovedstolen øges. For et nyt lån på fx 1,5 mio. kr. udgør den samlede tinglysningsafgift således 23.480 kr.
147. Monetære skifteomkostninger kan også bestå i, at hvis man som kunde ønsker at skifte realkre- ditudbyder uden samtidig at skifte pengeinstitut, så risikerer kunden at miste evt. samlerabat- ter hos pengeinstituttet – dvs. rabatter på andre produkter som pengeinstituttet giver, og som kunden kun kan bevare, hvis kunden accepterer at samle alle produkter samme sted.
148. I relation til ikke-monetære skifteomkostninger kan fremhæves en række forskellige karakte- ristika og betragtninger. Godt 82 pct. af alle bankkunder, der har et realkreditlån, har lånet i et realkreditinstitut, som deres primære bank enten er koncernforbundet med eller har en for- midlingsaftale med.^{40 41} Der er således indikationer på, at kunderne i vidt omfang samler sine bankforretninger, hvilket kan øge de ikke-monetære skifteomkostninger, hvis man som kunde ønsker at skifte pengeinstitut, idet det bliver sværere at sammenligne priserne på enkeltpro- dukter på tværs af udbydere, fordi sammenligningen afhænger af om man går glip af helkunde- fordele ved at flytte.
149. Der er tegn på, at bankkunder, der har købt andre finansielle produkter på tilstødende marke- der til bankmarkedet – fx herunder realkreditmarkedet – gennem deres primære bank, er min- dre mobile. Sandsynligheden for at skifte primær bank er mindre, hvis bankkunden har andre finansielle produkter via bankens formidlingsaftaler eller koncernforbundne selskaber, end hvis bankkunden har andre finansielle produkter gennem flere forskellige udbydere.⁴²
150. Dertil kommer, at forbrugerne samtidig opfatter realkreditmarkedet som komplekst. I en un- dersøgelse fra 2017 mente knap hver anden forbruger ikke, at det er nemt at sammenligne den samlede ydelse på forskellige lånetyper, eller at det er nemt at sammenligne lån fra forskellige udbydere. Kun omkring hver femte forbruger mener, at det er nemt at sammenligne lånetyper og på tværs af udbydere.⁴³

³⁸ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, *Realkredit- og prioritetslån (priser og markedsudvikling)*, juni 2024, side 25ff.

³⁹ Jf. indberetninger til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fra realkreditinstitutterne i tilknytning til redegørelse om realkredit- og prioritetslån.

⁴⁰ Jf. Konkurrencerådets rapport *Konkurrencen på bankmarkedet for privatkunder*, august 2022, side 115.

⁴¹ At nogle bankkunder har et realkreditlån i et institut, som deres nuværende bank ikke er koncernforbundet med eller har en formidlingsaftale med, kan være en følge af, at kunderne har skiftet bank og endnu ikke har flyttet deres real- kreditlån med over i bankens realkreditinstitut. Regler i bekendtgørelse om god skik for boligkredit medfører, at en "ny" bank ikke umiddelbart kan flytte kundens realkreditlån til et andet realkreditinstitut, medmindre kunden i for- bindelse med skiftet af bank har et reelt behov for låne-omlægning (og tilhørende rådgivning).

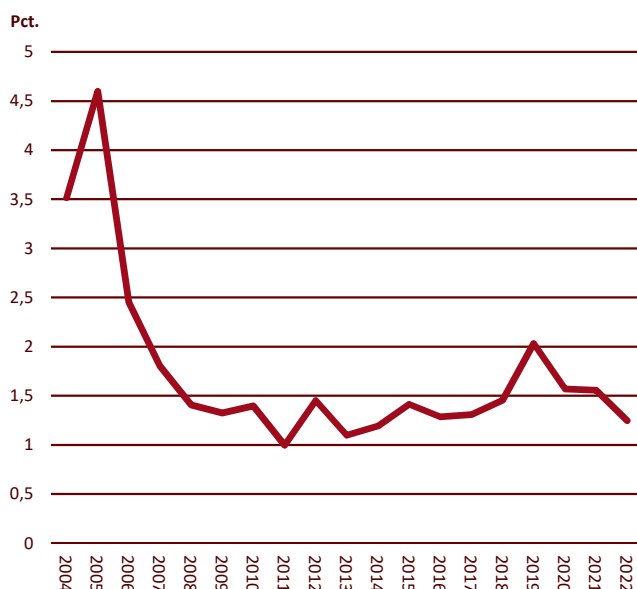
⁴² Jf. Konkurrencerådets rapport *Konkurrencen på bankmarkedet for privatkunder*, august 2022, side 119.

⁴³ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt ca. 2.000 forbrugere foretaget i tilknytning til Konkurrencerådets rapport *Konkurrencen på realkreditmarkedet*, august 2017. Se rapportens side 146ff.

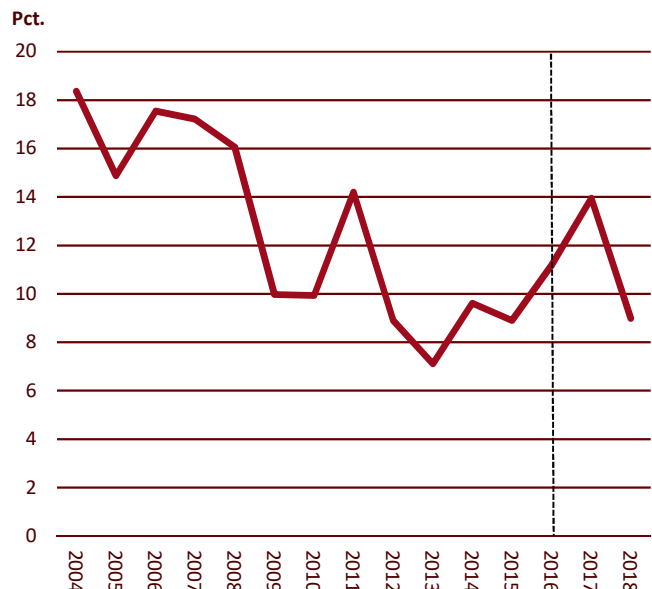
151. I en undersøgelse fra 2021 gennemført blandt bankrådgivere svarer ca. 98 pct. af de adspurgte rådgivere, at kundernes behov for rådgivning om realkreditlån er enten "meget stort" eller "stort".⁴⁴
152. Resultaterne fra rådgiver-undersøgelsen viser endvidere, at rådgiverne ser størst behov for rådgivning af kunderne på de områder, hvor rådgiverne i størst omfang henviser kunderne til koncernforbundne udbydere eller udbydere, som banken har en formidlingsaftale med.
153. I forhold til kundemobilitet, så skiftede ca. 1,2 pct. af kunderne realkreditinstitut i 2022, jf. figur 3.8(a). Mobiliteten på realkreditmarkedet er aftaget siden 2005 og har ligget på et stabilt niveau på omkring 1-1,5 pct. fra 2008 frem til 2021 med undtagelse af 2019, hvor mobiliteten lå på ca. 2 pct.

Figur 3.8 Kundemobilitet for realkreditlån til ejerboliger og fritidshuse

(a) andel af kunder på realkreditmarkedet, der har skiftet institut, 2004-2022



(b) Andel af kunder, der skifter realkreditinstitut under låneomlægning, 2004-2018



Anm.: Det bemærkes, at der fra 2004 til 2014 er anvendt data fra PANTPERS, som er opgjort på baggrund af Skat, og fra 2015 til 2018 er der anvendt data fra REAL (boligfinansiering opgjort af Nationalbanken). Den lodrette streg angiver skift i datagrundlag

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Realkredit- og prioritetslån (priser og markedsudvikling), juni 2024, side 16, og Konkurrencerådets rapport "Konkurrencen på bankmarkedet for privatkunder", august 2022, side 94. Der er tale om styrelsens egen beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks forskerdatabase.

⁴⁴ Jf. Finansforbundets survey blandt 1.153 bankrådgivere, 2021. Resultatet bliver refereret i Konkurrencerådets rapport *Konkurrencen på bankmarkedet for privatkunder*, august 2022, side 114f. Se resultaterne af Finansforbundets survey her: <https://www.finansforbundet.dk/media/pt4dkodg/konkurrenceanalyse-notat-med-resultater-fra-r%C3%A5dgiverunders%C3%B8gelse-fuld-version.pdf>.

154. Over tid er låntagere med et realkreditlån dog blevet mindre tilbøjelige til at skifte institut i omlægningsvinduerne. Andelen af låntagere, der skifter institut under en omlægning, faldt i perioden 2004-2018, jf. figur 3.8(b). Det bemærkes her, at de senest opdaterede tal er fra 2018.

3.4 Totalkreditsamarbejdet

155. Adfærden i denne sag omhandler kontraktvilkårene imellem Totalkredit og pengeinstitutterne i "Totalkreditsamarbejdet".
156. Totalkreditsamarbejdet er en aftale mellem Totalkredit og en række pengeinstitutter, hvor pengeinstitutterne formidler realkreditlån for Totalkredit imod løbende provision.
157. Samarbejdet var oprindeligt en aftalekonstruktion, hvor en række pengeinstitutter kollektivt ejede Totalkredit, og delte det overskud Totalkredit genererede baseret på, hvor stor en andel af udlånet, som pengeinstituttet stod for. Samtidig modtog pengeinstitutterne provision fra Totalkredit som betaling for en garanti for den del af realkreditlånet, der vedrørte de yderste 60 – 80 pct. af ejerboligens værdi.

3.4.1 Fusionen mellem Nykredit og Totalkredit i 2003

158. Indtil oktober 2003 bestod Totalkreditsamarbejdet af et samarbejde imellem 106 større og mindre pengeinstitutter, der tillod pengeinstitutterne at tilbyde deres kunder realkreditlån. Pengeinstitutterne ejede hver især en del af Totalkredit.
159. Samarbejdet var opbygget således, at pengeinstitutterne formidlede realkreditlån på vegne af Totalkredit, men det var også muligt for det enkelte pengeinstitut at tilbyde andre realkreditinstitutters produkter.
160. Konkurrencerådet godkendte i oktober 2003 fusionen mellem Totalkredit og Nykredit (herefter benævnt "2003-afgørelsen").⁴⁵ Formålet med fusionsaftalen har været at give Nykredit adgang til Totalkredits distributionsnet. Fusionen indebærer, at Nykredit opnåede en række stor-driftsfordele samt adgang til at anvende 106 små og mellemstore pengeinstitutters filialer som distributionskanal for realkreditlån.
161. Aftalen mellem Nykredit og Totalkredit bestod dels i, at Nykredit overtog aktiemajoriteten i Totalkredit (selv fusionstransaktionen) og dels i etablering af et tæt samarbejde (distributionsaftaler) mellem Nykredit og de pengeinstitutter, som ejede Totalkredit før fusionen⁴⁶. Hovedpunkterne og formålet med fusionen blev beskrevet således i 2003-afgørelsen:

"Aftalen mellem Nykredit og Totalkredit omfatter to hovedelementer:

Nykredit køber Totalkredit.

Nykredit og de 106 lokale og regionale pengeinstitutter - de nuværende aktionærer i Totalkredit - indgår i et langsigtet og gensidigt forpligtende samarbejde om formidling af realkreditlån.

Formålet med fusionen er at give Nykredit adgang til at distribuere realkredit-produkter via disse 106 pengeinstitutter, der tilsammen råder over godt 1.100 filialer. For denne formidling vil pengeinstitutterne løbende modtage provision. Parterne kan frit

⁴⁵ Konkurrencerådets afgørelse af 14. oktober 2003, *Fusionen mellem Nykredit og Totalkredit*.

⁴⁶ Jf. 2003-afgørelsen s. 102 ff.

*udvikle egne forretningsområder og salgskanaler mv. inden for rammerne af samarbejdet. Der er ikke indgået aftaler om samarbejde på bank- og forsikringsområdet [...].*⁴⁷

162. Ved behandlingen af fusionen vurderede Konkurrencerådet, at fusionen indebar en række konkurrencemæssige betænkeligheder.
163. Det fremgår således af 1. afsnit i konklusionen i 2003-afgørelsen, at det *"[...] mest betænkelige forhold er, at fusionen vil lede til en yderligere koncentration i en situation, hvor de danske, finansielle markeder allerede i forvejen er mere koncentrerede end i de fleste andre lande, vi sammenligner os med"*.⁴⁸
164. Det fremgår desuden af 2. afsnit i konklusionen i 2003-afgørelsen, at *"Nykredit næsten opnår eneret på at anvende 106 små og mellemstore pengeinstitutters filialer som distributionskanal for realkreditlån"*. Dette var afspejlet direkte i de samarbejds-/distributionsvilkår, som var aftalt mellem fusionsparterne, som imidlertid ville *"få væsentlige konkurrenceretlige følger, fordi de var udformet, så de reelt fik en eksklusiv virkning på ubestemt tid"*.⁴⁹
165. Det konkluderes i 2003-afgørelsen, at *"Fusionen og ikke mindst de aftaler, der binder pengeinstitutterne til Nykredit, vil derfor indebære, at den faktiske konkurrence hæmmes betydeligt. Konkurrencestyrelsens beregninger viser, at det mindske konkurrencepres over nogle år kan føre til, at priserne for et realkreditlån efter fusionen vil kunne stige med 4-7 pct."*⁵⁰
166. Konkurrencerådet fandt derfor, at fusionen, med de tilhørende samarbejdsaftaler, ikke kunne godkendes uden kompenserende foranstaltninger. Efter indgående drøftelser mellem parterne og styrelsen afgav parterne en række tilsagn. Styrelsen konkluderede herefter, at *"Med denne aftale er det styrelsens vurdering, at de positive virkninger af fusionen - inklusiv tilsagn - i det væsentlige opvejer de negative virkninger, og at fusionen derfor ikke, med konkurrencelovens ord, 'skaber eller styrker en dominerende stilling, der bevirker, at den effektive konkurrence hæmmes betydeligt'."*^{51 52}
167. De vilkår, som var aftalt mellem fusionsparterne på fusionens anmeldelsestidspunkt, og som blandt andet gav anledning til betænkeligheder, havde til hensigt at gøre bindingerne mellem Nykredit og pengeinstitutterne så stærke som muligt:

"Vilkårene (som de forelå på anmeldelsestidspunktet, dvs. før de ændringer, der er aftalt med styrelsen, og som beskrives i afsnit 1.3 om tilsagn) skulle gøre bindingerne mellem Nykredit og pengeinstitutterne så stærke som muligt for at give Nykredit en modydelse for sin investering på 7,1 mia. kr. Modydelsen omfattede pengeinstitutternes fremtidige

⁴⁷ Jf. 2003-afgørelsen s. 102-103.

⁴⁸ Jf. 2003-afgørelsen, side 10, 1. afsnit.

⁴⁹ Jf. 2003-afgørelsen, side 15, 2. afsnit.

⁵⁰ Jf. 2003-afgørelsen, side 19, sidste afsnit, hvor der henvises til appendiks 2. Beregningerne viste, at fusionen ville medføre en gennemsnitlig prisstigning på markedet for optagelse af realkreditlån i private ejendomme på ca. 7 pct. for ejerskiftelån og ca. 4 pct. for tillægslån. For Nykredit og Totalkredit alene blev prisstigningen beregnet til ca. 12 pct. for ejerskiftelån og ca. 7 pct. for tillægslån.

⁵¹ Jf. 2003-afgørelsen, side 11.

⁵² Konkurrencelovens § 12 c, stk. 2 blev ændret pr. 1. februar 2005 til den gældende formulering, som lyder: *"[...] En fusion, der hæmmer den effektive konkurrence betydeligt, navnlig som følge af skabelsen eller styrkelsen af en dominerende stilling, skal forbydes."*

formidling af lån til Nykredit. Samtidig ville vilkårene imidlertid få væsentlige konkurrenceretlige følger, fordi de var udformet, så de reelt fik en eksklusiv virkning på ubestemt tid.”⁵³

168. Ét af vilkårene som skulle gøre bindingerne mellem Nykredit og pengeinstitutterne ekstra stærke i en periode vedrørte pengeinstitutternes mulighed for – med en tilknyttet bod til Nykredit – at indgå formelle formidlingsaftaler med andre realkreditinstitutter:

”Det fremgik således, at hvis et pengeinstitut i fremtiden ville indgå formelle formidlingsaftaler med andre realkreditinstitutter eller ville foretage formidling på ad hoc basis mod vederlag, ville dette – uanset hvor længe samarbejdet i øvrigt havde løbet – blive anset som ophørsgrund og udløse en anseelig bod til Nykredit. [...] Boden skulle opgøres svarende til summen af de seneste 3 års provisionsindtægter.”⁵⁴

169. Nykredit afgav på baggrund af Konkurrencestyrelsens betænkeligheder til fusionen, blandt andet tilsagn, der indebar, at pengeinstitutterne efter den 1. april 2010 kunne træde ud ”uden omkostninger”⁵⁵ – de ville således efter 1. april 2010 være ”frit stillet”⁵⁶.
170. Fusionsgodkendelsen var endvidere blandt andet betinget af, at Nykredit for nye lån skulle nedsætte administrationsbidraget til 0,50 pct. på realkreditlån til ejerboliger og fritidshuse ved fuld belåning (tilsagn 5).

3.4.2 Konkurrencerådets afgørelse om Nykredits tilsagn om administrationsbidrag I

171. Konkurrencerådet traf den 30. november 2011 afgørelse om, at tilsagn 5 (administrationsbidraget for nye lån skulle nedsættes til 0,5 pct.) i perioden fra 1. april 2012 til 31. marts 2017 midlertidigt blev erstattet af et tilsagn 5a.
172. Sagen vedrørte om vilkåret, der fremgår af tilsagn 5, for godkendelse af fusionen mellem Nykredit og Totalkredit i 2003 kunne ophæves, eller om vilkåret kunne modificeres med et andet passende tilsagn.⁵⁷
173. Vilkaeret i tilsagn 5 i fusionsafgørelsen fra 2003, skulle adressere de to overordnede betænkeligheder, som Konkurrencerådet havde til fusionen mellem Nykredit og Totalkredit; nemlig, at fusionen for det første, ville føre til en øget koncentration, eftersom Totalkredit forsvandt som selvstændig aktør på markedet, og for det andet, at Nykredit og de sælgende pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet indgik samarbejdsaftaler, som medførte at pengeinstitutterne var bundet til Nykredit.⁵⁸
174. Konkurrencerådet havde forinden truffet afgørelse om, at tilsagnet vedrørende administrationsbidrag i fusionsafgørelsen fra 2003, ikke var tidsbegrænset.⁵⁹
175. Konkurrencerådet vurderede ved afgørelsen af 30. november 2011, at der ikke var grundlag for at ophæve tilsagn 5. Det skyldtes, at de betænkeligheder, som Konkurrencerådet lagde til grund

⁵³ Jf. 2003-afgørelsen, side 15.

⁵⁴ Jf. 2003-afgørelsen, side 15.

⁵⁵ Jf. 2003-afgørelsen, side 10 og afledt af tilsagnsteksten side 30-32.

⁵⁶ Jf. 2003-afgørelsen, side 24.

⁵⁷ Konkurrencerådets afgørelse den 30. november 2011 om Nykredits tilsagn om administrationsbidrag, side 3.

⁵⁸ Konkurrencerådets afgørelse den 30. november 2011 om Nykredits tilsagn om administrationsbidrag, side 3.

⁵⁹ Konkurrencerådets afgørelse den 23. juni 2010 om Nykredits annoncerede forhøjelse af privatkunders administrationsbidrag.

for vurderingen af fusionen i 2003, fortsat var til stede, herunder at konkurrenceforholdene på markedet var af en sådan karakter, at der var behov for at tilgodese det reguleringsmæssige formål, som vilkåret om afgivelse af tilsagn imødekom. Rådet vurderede dog at der var grundlag for at ændre tilsagnet.

176. Som følge heraf afgav Nykredit et tidsbegrænset tilsagn (tilsagn 5a), som Konkurrencerådet vurderede, at der var grundlag for at acceptere:

”I perioden 1. april 2012 til 31. marts 2017 fastsættes bidraget for private lån i ejerbolig eller fritidshus i Nykredit Realkredit A/S til højst 0,55 pct. for fastforrentede lån med afdrag og 0,60 pct. for alle andre lånetyper ved fuld belåning.”

177. Tilsagn 5a indebar, at Nykredit ved afgørelsen af 30. november 2011, fik mulighed for at hæve bidragssatsen i en femårig periode til højst 0,55 pct./0,60 pct. ved fuld belåning afhængig af låneproduktet.

3.4.3 Konkurrencerådets afgørelse om Nykredits tilsagn om administrationsbidrag II

178. I forlængelse af Konkurrencerådets afgørelse den 30. november 2011 om *Nykredits tilsagn om administrationsbidrag*, anmodede Nykredit ved brev af 29. juni 2016 Konkurrencerådet om, at et centralt vilkår (tilsagn 5), for godkendelse af fusionen mellem Nykredit Realkredit og Totalkredit i 2003, blev ophævet.
179. Konkurrencerådet havde ved afgørelse den 21. december 2016 forlænget varigheden af tilsagn 5a, således at Nykredit kunne anvende den i tilsagn 5a angivne bidragssats frem til 30. september 2017 – tilsagn 5b.
180. Konkurrencerådet fandt i afgørelse af 27. september 2017 om *Nykredits tilsagn om administrationsbidrag II*, at der ikke var grundlag for at ophæve tilsagn 5, som var et vilkår for godkendelse af fusionen i 2003. Det skyldtes, at Konkurrencerådet fortsat havde betænkeligheder omkring øget koncentration og fjernelse af Totalkredit som konkurrent, hvilket der var lagt til grund for vurderingen i 2003.⁶⁰
181. Konkurrencerådet godkendte dog to afgivne tilsagn fra Nykredit, herunder tilsagn A og tilsagn B, hvilke blev gjort bindende og trådte i stedet for tilsagn 5, tilsagn 5a og tilsagn 5b.
182. Tilsagn A vedrørte, at bidragssatsen for fastforrentede lån med afdrag blev sat til højst 0,55 pct., bidragssatsen for F1-F4 (med og uden afdrag) blev sat til højst 0,75 pct., og bidragssatsen for øvrige lån blev sat til højst 0,70 pct.⁶¹

3.4.4 Det gældende Totalkreditsamarbejde

183. Totalkreditsamarbejdet omfatter på afgørelsestidspunktet Totalkredit og 42 banker, sparekasser og andelskasser inkl. Nykredit Bank.⁶² Samarbejdet er reguleret i *Samarbejdsaftale om formidling af Totalkredit-lån til privatkunder i Danmark* (”Hovedsamarbejdsaftalen”) mellem Totalkredit og det enkelte pengeinstitut fra juni 2019.
184. Det følger af Hovedsamarbejdsaftalens punkt 1.1.1, at:

⁶⁰ Konkurrencerådets afgørelse den 27. september 2017 om *Nykredits tilsagn om administrationsbidrag II*, side 13.

⁶¹ Konkurrencerådets afgørelse den 27. september 2017 om *Nykredits tilsagn om administrationsbidrag II*, side 19.

⁶² Jf. Totalkredits hjemmeside pr. juni 2024.

"Totalkredit og en række pengeinstitutter samarbejder om formidling af Totalkredit-lån til ejerboliger og fritidshuse i Danmark." [Styrelsens understregning]

185. Det følger derudover af Hovedsamarbejdsaftalens punkt 1.2.1, at:

"Nærværende Hovedsamarbejdsaftale mellem Pengeinstituttet og Totalkredit er ikke til hinder for, at Pengeinstituttet formidler lån fra andre realkreditinstitutter end Totalkredit eller Nykredit Realkredit A/S, såfremt en kunde måtte udtrykke ønske herom. Såfremt Pengeinstituttet efter den 20. juni 2003 måtte indgå formaliseret og/eller honoreret samarbejde med et eller flere realkreditinstitutter, bortset fra Nykredit Realkredit A/S, vedrørende formidling af realkreditlån til ejerboliger og/eller fritidshuse, er Pengeinstituttet forpligtet til straks at underrette Totalkredit herom."

186. Det følger dog af Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.1., jf. nedenfor, at formidlingen af lån fra andre end Totalkredit eller Nykredit Realkredit ikke kan ske mod vederlag – dvs. at pengeinstituttet ikke uden at blive ekskluderet fra Totalkreditsamarbejdet kan få provision fra Totalkredits/Nykredits konkurrenter ved formidling af realkreditlån for dem.

187. Det følger endvidere at Hovedsamarbejdsaftalens punkt 2.1.1., at:

"Totalkredit-konceptet bygger på anvendelse af Pengeinstituttets decentrale salgs-, vejlednings-, rådgivnings-, kundevurderings- og produktionsmæssige kapaciteter aktiveret ved etablering af en imellem Totalkredit og Pengeinstituttet aftalt modregningsret, der i visse tilfælde erstattes eller suppleres af en af Pengeinstituttet stillet garanti. Konceptet indebærer, at en række centrale ydelser i forbindelse med formidling af Totalkredit-lån udføres af Pengeinstituttet, og at Hovedsamarbejdsaftalen derfor indebærer outsourcing af en række opgaver fra Totalkredit til Pengeinstituttet, jf. nærmere pkt. 11."

188. Totalkreditsamarbejdet fungerer primært ved, at pengeinstitutterne varetager opgaverne forbundet med formidling af realkreditlån, herunder vejledning, rådgivning og servicering af ejere og købere af ejerboliger og fritidshuse.

189. En del af pengeinstitutternes opgave med formidling af realkreditlån omfatter kreditvurdering af kunden. Denne vurdering foretages i overensstemmelse med Totalkredits gældende kreditpolitik.⁶³

190. I de lånesager, hvor kreditvurderingen af en kunde ligger inden for Totalkredits kreditpolitik, vil Totalkredit-lånet være omfattet af en aftalt modregningsret i hele lånets løbetid.⁶⁴ Modregningsret indebærer – i modsætning til at pengeinstituttet stiller en egentlig garanti for en del af lånet – at Totalkredit kan modregne tab på en given kunde i den samlede provision, som pengeinstituttet får fra Totalkredit. En egentlig garantistillelse fra pengeinstituttets side vil belaste pengeinstituttets balance (og pengeinstituttet vil skulle dække garantien via kapitalkrav), hvorimod modregningsretten ikke belaster pengeinstituttets balance – dvs. at et medfølgende kapitalkrav alene rammer Totalkredit.

191. I de lånesager, der efter Totalkredits kreditpolitik er kategoriseret som risikosager, kan pengeinstituttet kun formidle Totalkredit-lånet mod en ekstra garantistillelse i hele lånets løbetid for den del af lånet, der overstiger [xxx] pct. af ejendommens kontante belåningsværdi.⁶⁵

⁶³ Samarbejdsaftale om formidling af Totalkredit-lån til privatkunder i Danmark ("Hovedsamarbejdsaftalen"), pkt. 3.14.1.

⁶⁴ Samarbejdsaftale om formidling af Totalkredit-lån til privatkunder i Danmark ("Hovedsamarbejdsaftalen"), pkt. 2.2.1.

⁶⁵ Samarbejdsaftale om formidling af Totalkredit-lån til privatkunder i Danmark ("Hovedsamarbejdsaftalen"), pkt. 2.2.2.

192. Det følger endvidere af Hovedsamarbejdsaftalens punkt 11.7.1., at Totalkredit fører kontrol med, at pengeinstitutts kundevurdering sker i overensstemmelse med Totalkredits forretningsregler. Kontrollen foretages via stikprøvekontroller af kvaliteten af Pengeinstitutts kundevurderinger.

193. Det følger derudover bl.a. af Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.1, at:

"Der anses at foreligge ophør af samarbejdet fra Pengeinstitutts side med deraf følgende ret for Totalkredit til at kræve udtræden, jf. pkt. 8.3.2, såfremt et Pengeinstitut

a) indgår aftaler vedrørende formidling af realkreditlån mod vederlag på privatmarkedet (ejerboliger og/eller fritidshuse) i Danmark med andre end Nykredit Realkredit A/S og Totalkredit eller i øvrigt formidler nye realkreditlån mod vederlag på privatmarkedet (ejerboliger og/eller fritidshuse) i Danmark til andre end Nykredit Realkredit A/S og Totalkredit. Undtaget herfra er aftaler om formidling af realkreditlån eventuelt mod vederlag, som et Pengeinstitut måtte have indgået inden den 20. juni 2003 samt efterfølgende ændringer heraf som følge af ny lovgivning og/eller nye produkttyper. Pengeinstituttet er dog alene berettiget til at servicere sådanne aftaler uden markedsføring. Nykredit Realkredit A/S forudsætter herved, at sådanne aftaler ikke har et sådant indhold eller en sådan karakter, at det pågældende Pengeinstitut med økonomisk fordel kan formidle lån til det pågældende realkreditinstitut frem for til Totalkredit/Nykredit Realkredit A/S,

b) opkøbes af, fusioneres eller sammenlægges med et pengeinstitut eller anden finansiel virksomhed eller dermed koncernforbundne selskaber, der på tidspunktet for gennemførelsen af fusionen, sammenlægningen eller opkøbet ikke er part i Hovedsamarbejdsaftalen med Totalkredit om formidling af Totalkredit-lån (herefter "Strategisk Køber"), hvorved den Strategiske Køber opnår kontrol over mere end 50 % af aktiekapitalen og/eller stemmerne i Pengeinstituttet henholdsvis det fortsættende selskab i fusionen eller sammenlægningen,

c) væsentligt misligholder nærværende Hovedsamarbejdsaftale og/eller aktionæroverenskomsten vedrørende PRAS A/S og undlader at bringe misligholdelsen til ophør inden for de i Hovedsamarbejdsaftalen henholdsvis aktionæroverenskomsten i PRAS A/S fastsatte frister og i øvrigt i overensstemmelse med de heri og deri fastsatte bestemmelser om væsentlig misligholdelse,

d) opsiges eller annulleres nærværende aftale," [styrelsens understregning]

194. Punkt 8.3.1 a) i Hovedsamarbejdsaftalen betyder, at pengeinstitutterne, som er part i Hovedsamarbejdsaftalen, ikke må indgå aftaler om formidling af realkreditlån mod vederlag til ejerboliger og fritidshuse i Danmark med andre realkreditinstitutter end Nykredit Realkredit A/S og Totalkredit.

195. Hvis en kunde i et pengeinstitut i Totalkreditsamarbejdet insisterer på at få et lån fra et andet realkreditinstitut end Totalkredit eller Nykredit Realkredit (fx Realkredit Danmark) må pengeinstituttet således godt formidle det, men uden at få betaling herfor af konkurrenten. Konkurrenters produkter må således heller ikke markedsføres aktivt af pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet. Sidstnævnte gælder også over for kunder, hvor pengeinstituttet forud for 20. juni 2003 har formidlet et realkreditlån for konkurrenter til Totalkredit eller Nykredit Realkredit.

196. For alle praktiske formål medfører punkt 8.3.1 a) i Hovedsamarbejdsaftalen, at pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet aktivt formidler (herunder markedsfører og sælger) for Totalkredit og kun Totalkredit. Eventuel passiv formidling for konkurrenter til Totalkredit og Nykredit Realkredit – uden provision – har således ingen praktisk betydning.

197. Hvis et pengeinstitut vælger at indgå en samarbejdsaftale om formidling af realkreditlån mod vederlag til ejere og købere af ejerboliger og fritidshuse med en anden realkreditudbyder end Nykredit Realkredit A/S eller Totalkredit, foreligger der ophør af samarbejdet fra pengeinstituttets side med en deraf følgende ret for Totalkredit til at kræve pengeinstituttets udtræden, jf. pkt. 8.3.2. Det samme gør sig gældende, hvis et pengeinstitut i Totalkreditsamarbejdet bliver opkøbt af/fusionerer med andre pengeinstitutter, der står uden for Totalkreditsamarbejdet.
198. Det følger således af Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.2, at:

”Såfremt der opstår en situation som beskrevet i pkt. 8.3.1 skal der – ud over hvad der måtte følge af bestemmelserne herom i en aktieoverdragelsesaftale vedrørende aktier i Totalkredit mellem Nykredit Realkredit A/S og det udtrædende Pengeinstitut – ske udtræden af samarbejdet som følger:

a) Denne Hovedsamarbejdsaftale med tilhørende bilag anses for ophørt i forhold til Pengeinstituttet.

b) Totalkredit kan vælge at frigive samtlige garantier stillet af Pengeinstituttet i henhold til de til enhver tid gældende Garantiaftaler mellem Pengeinstituttet og Totalkredit (bilag 2.2.2), og ophøre med fremtidige provisionsbetalinger til det udtrædende Pengeinstitut på de formidlede lån.

c) Aftalte modregningsrettigheder i henhold til Modregningsaftalen (bilag 2.2.1) og den dertil hørende honorering af Pengeinstituttet i henhold til Provisions- og honoreringsaftalen (bilag 3.2.1) ophører.

d) De i pkt. 1.5.4, litra b) og c), nævnte restriktioner vedrørende kunder ophører for så vidt angår kunder hidrørende fra Pengeinstituttet, ligesom de øvrige restriktioner nævnt i pkt. 1.5.4 ophører i forhold til Pengeinstituttet. Restriktionerne vedrørende kunder i pkt. 1.5.4, litra b) og c) skal dog fortsat gælde i relation til de yderligere kundeoplysninger, jf. pkt. 3.14.5, som Totalkredit som følge af indførelse af credit-scoring og risikostyring har modtaget vedrørende lån ydet efter implementering af credit-scoring.” [styrelsens understregning]

199. Punkt 8.3.2 i Hovedsamarbejdsaftalen betyder, at i det tilfælde, et pengeinstitut udtræder af Totalkreditsamarbejdet, mister pengeinstituttet den løbende provision fra Totalkredit på allerede formidlede lån.

3.5 Meddelelse om betænkeligheder

200. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen sendte den 6. oktober 2020 en meddelelse om betænkeligheder til Nykredit.
201. Styrelsens meddelelse om betænkeligheder vedrører vilkårene for ”Ophør af samarbejde fra Pengeinstituttets side” i Hovedsamarbejdsaftalen indgået mellem Totalkredit A/S og en række uafhængige danske pengeinstitutter om formidling af realkreditlån til ejerboliger og fritidshuse:

”Det er [...] styrelsens foreløbige hypotese, at ophørsvilkårene kan virke afskærmende for andre udbydere og potentielle udbydere af realkreditlån, og derved stille aktuelle og potentielle konkurrenter ringere i konkurrencen.

[...]

Pengeinstitutterne kan [...] kun opnå fuld betaling for formidlingen af realkreditlånet i Totalkreditsamarbejdet, hvis Pengeinstituttet udelukkende benytter Totalkredit eller

Nykredit som leverandør af realkreditlån. Det er i forlængelse heraf styrelsens hypotese, at det løbende distributionsvederlag giver Pengeinstituttet et øget incitament til at anvende Totalkredit eller Nykredit som leverandør for hele deres formidling af realkreditlån.

Hvis Pengeinstitutter dermed forpligtes og/eller gives et øget incitament til alene at benytte Totalkredit eller Nykredit som realkreditudbydere, kan Pengeinstitutterne blive begrænset i eller have et reduceret incitament til at indgå formidlingsaftaler med andre markedsaktører end Nykredit.

Den potentielle skadelige effekt af ophørsvilkårene omfatter derfor en begrænsning af konkurrencen imellem realkreditudbydere om adgang til formidlere af realkreditlån til private låntagere. Effekten kan endvidere på sigt indbefatte en afskærmning af markedet for potentielle konkurrenter, der helt eller delvis bliver afskærmet fra at udbyde realkreditlån i Danmark.”

202. Som det fremgår af afsnit 3.4.1 ovenfor, godkendte Konkurrencerådet i 2003 fusionen mellem Nykredit og Totalkredit.
203. Styrelsen har i den forbindelse anført følgende i styrelsens meddelelse om betænkeligheder:

”Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er opmærksom på, at de for sagen relevante aftalevilkår adresseres i Konkurrencerådets godkendelse af 14. oktober 2003 af fusionen mellem Nykredit og Totalkredit (herefter ”2003-afgørelsen”), uden at være omfattet af tilsagnene.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at fusionsgodkendelsen i 2003, og det efterfølgende forløb ikke er til hinder for, at styrelsen nu undersøger, om de pågældende ophørsvilkår medfører konkurrenceretlige problemer, som det er nødvendigt at gribe ind overfor.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker i den forbindelse, at en eventuel afgørelse i forlængelse af denne undersøgelse alene er påtænkt at få fremadrettede virkninger for Nykredit, dvs. efter afgørelsestidspunktet, og tidligst fra den 6. oktober 2021.

Denne meddelelse om betænkeligheder indebærer dermed også et varsel fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om, at Nykredit – i hvert fald fra den 6. oktober 2021 – ikke kan forvente, at de pågældende aftalevilkår for ophør af Totalkredit-samarbejdet fra Pengeinstitutternes side skulle være godkendt af Konkurrencerådet eller Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.”

204. I forhold til en eventuel afgørelse truffet af Konkurrencerådet relateret til de betænkeligheder, der fremgår af ovenstående meddelelse om betænkeligheder, vil afgørelsen alene have fremadrettede virkninger, herunder enten tidligst fra den 6. oktober 2021 eller fra afgørelsestidspunktet. At 6. oktober 2021 blev indsat som tidligste tidspunkt gav Nykredit mulighed for – med et års varsel – at ændre i Hovedsamarbejdsaftalen og dermed at undgå nærværende sag.

3.6 Markedsundersøgelse og markedstest

Styrelsens markedsundersøgelse blandt pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet:

-
205. Styrelsen udsendte d. 17. november 2021 et spørgeskema til de på daværende tidspunkt 44 pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet. Seks af de mindre pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet besvarede ikke spørgeskemaet.⁶⁶ Nykredit Bank indgår blandt de pengeinstitutter, som fik tilsendt spørgeskemaet og besvarede det. Da Nykredit Bank er koncernforbunden med Nykredit, er besvarelsen fra Nykredit Bank som hovedregel udeladt af de rapporterede resultater fra spørgeskemaundersøgelsen, medmindre det fremgår eksplicit, at Nykredit Banks besvarelse indgår.
206. Samtlige pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet er underlagt de relevante aftalevilkår i Hovedsamarbejdsaftalen med Totalkredit. Formålet med spørgeskemaundersøgelsen var primært at undersøge, hvordan de relevante aftalevilkår påvirker pengeinstitutterne. Herunder at undersøge om pengeinstituttets provisionstab på formidlede Totalkreditlån ved udtrædelse skaber en barriere for pengeinstitutterne i forhold til at skifte til en anden realkreditudbyder og derudover at undersøge pengeinstitutternes overvejelser omkring parallelle formidlingsaftaler og deres interesse i at indgå parallelle formidlingsaftaler. Derudover indeholdt spørgeskemaet en række generelle spørgsmål om pengeinstitutternes indtægter og udgifter ved at formidle realkreditlån samt omfanget af de enkelte institutters udlån. Spørgeskemaet indeholdt også enkelte spørgsmål relateret til pengeinstitutternes forhandling af provision med Nykredit og spørgsmål vedrørende formidling af realkreditlån i forhold til banklån. Resultater fra markedsundersøgelsen inddrages de relevante steder i vurderingen og beskrives yderligere i afsnit 5.2 i bilaget.

Styrelsens første markedstest af Nykredits tilsagnsforslag af 12. januar 2023

207. Efter en længere dialog mellem Nykredit og styrelsen om styrelsens konkurrencemæssige betænkeligheder ved Hovedsamarbejdsaftalen, kom Nykredit d. 12. januar 2023 med et tilsagnsforslag, som styrelsen valgte at markedsteste.
208. Tilsagnsforslaget af 12. januar 2023 bestod i en tillægsaftale til den eksisterende Hovedsamarbejdsaftale mellem pengeinstitutterne og Totalkredit. Tillægsaftalen specificerede dels nogle ændrede vilkår for et pengeinstituts udtræden af Totalkreditsamarbejdet end i Hovedsamarbejdsaftalen ("Udtrædelsesmodellen"). Derudover omfattede Tillægsaftalen ændrede vilkår, således at pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet i et vist omfang ville kunne formidle realkreditlån til private mod provision for både Totalkredit, såvel som for et nyt/mindre realkreditinstitut ("Parallelitetsmodellen").
209. Udtrædelsesmodellen af 12. januar 2023 indebar i hovedtræk, at et pengeinstitut efter udtræden af Totalkreditsamarbejdet ville modtage 100 pct. hidtidig provision på allerede formidlede Totalkreditlån i de første 6 måneder, hvorefter provisionen ville blive reduceret til 80 pct. det næste 1½ år, til 70 pct. det næste 1½ år, og derefter til 60 pct. (indtil lånenes udløb).
210. Parallelitetsmodellen af 12. januar 2023 indebar i hovedtræk, at realkreditudbydere med under 6 pct. markedsandel kunne indgå aftale med pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet om formidling af lån til private mod provision, samtidig med at pengeinstituttet formidler lån for Totalkredit (parallel formidling). Modellen indebar desuden, at pengeinstituttet maksimalt måtte parallelformidle 10 pct. af det formidlede nyudlån. Pengeinstitutterne skulle levere kvartalsvise ledelses- og revisorerklæringer til Totalkredit om overholdelse af grænsen for volumen og krav til, at porteføljen af formidlede lån for Totalkredit skulle have samme kvalitet som lån formidlet for det andet realkreditinstitut. I tilsagnsforslaget blev pengeinstituttets provision fra Totalkredit reduceret med op til 0,25 bps (afhængig af volumen).

⁶⁶ [xxx] besvarede ikke spørgeskemaet. [xxx] besvarede det første spørgsmål i spørgeskemaet vedrørende årets resultat, men gennemførte ikke resten af spørgeskemaet.

-
211. Markedstesten af dette tilsagnsforslag blev gennemført blandt pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet og blandt Nykredits konkurrenter og DLR Kredit.
212. Markedstesten blandt pengeinstitutterne blev gennemført som en spørgeskemaundersøgelse. Spørgeskemaet – som bestod af 19 spørgsmål – blev udsendt til de 44 pengeinstitutter (inkl. Nykredit Bank), som på det tidspunkt indgik i Totalkreditsamarbejdet. Ud over spørgeskemaet, som også indeholdt en overordnet beskrivelse af tilsagnet, fik pengeinstitutterne tilsendt Nykredits udkast til tillægsaftale. Derudover beskrev styrelsen, i den ledsagende mail, kort de konkurrencemæssige betænkeligheder, som styrelsen var i dialog med Nykredit om, og som havde dannet udgangspunkt for Nykredits tilsagnsforslag. I mailen til pengeinstitutterne anførte styrelsen blandt andet:

”Styrelsen er betænkelig i forhold til, om pengeinstitutter dermed forpligtes og/eller gives et øget incitament til alene at benytte Totalkredit eller Nykredit som realkreditudbyder vedr. realkreditlån til private, og om pengeinstitutterne blive begrænset i eller har et reduceret incitament til at indgå formidlingsaftaler med andre markedsaktører end Nykredit/Totalkredit.”

213. I spørgeskemaet blev pengeinstitutterne bedt om at forholde sig både til vilkårene om udtrædelse og vilkårene om parallel formidling.
214. 28 pengeinstitutter svarede på spørgeskemaet. Dermed var svarprocenten blandt pengeinstitutterne noget lavere end i styrelsens markedsundersøgelse.
215. Markedstesten blev også foretaget blandt Nykredits aktuelle konkurrenter inden for formidling af realkreditlån til private i Danmark – dvs. Realkredit Danmark, Nordea Kredit og Jyske Realkredit. Disse aktører modtog en beskrivelse af styrelsens umiddelbare konkurrencemæssige betænkeligheder ved Hovedsamarbejdsaftalen samt en overordnet beskrivelse af de centrale elementer i tilsagnsforslaget, som de blev bedt om at forholde sig til, dels ved besvarelsen af et spørgeskema med ni spørgsmål, dels på et fysisk møde med styrelsen. Alle tre aktører deltog i markedstesten.
216. Udover Nykredits aktuelle konkurrenter inddrog markedstesten også DLR Kredit. DLR Kredit udbyder realkreditlån til landbrug og erhverv og har også en mindre markedsandel for realkreditlån til private – denne markedsandel vedrører dog realkreditlån, der ligger i gråzonen mellem private boliger og landbrug/erhverv og er ikke udtryk for, at DLR Kredit aktivt udbyder realkreditlån til private. DLR Kredit er i relation til realkreditlån til private en potentiel konkurrent til Nykredit og modtog derfor et anderledes spørgeskema, bestående af 10 spørgsmål, end Nykredits aktuelle konkurrenter. Derudover deltog DLR Kredit også i et fysisk møde med styrelsen.
217. Styrelsen sendte også et kort spørgeskema til tre andre potentielle konkurrenter. Det drejede sig om [xxx]. Ingen af disse potentielle konkurrenter valgte at svare på styrelsens markedstest.

Styrelsens anden markedstest af Nykredits tilsagnsforslag af 8. marts 2024

218. Efter resultaterne af første markedstest forelå i foråret 2023 havde Nykredit og styrelsen en dialog herom, hvor styrelsen blandt andet meddelte Nykredit, at tilsagnsforslaget af 12. januar 2023 ikke kunne accepteres som grundlag for en tilsagnsafgørelse. Dialogen endte med, at Nykredit kom med et ændret tilsagnsforslag af 8. marts 2024, som efterfølgende var genstand for en ny markedstest (herefter ”anden markedstest”).
219. Tilsagnsforslaget af 8. marts 2024 bestod ligeledes i en tillægsaftale til den eksisterende Hovedsamarbejdsaftale mellem pengeinstitutterne og Totalkredit. Tillægsaftalen specificerede igen ændrede vilkår for et pengeinstituts udtræden af Totalkreditsamarbejdet end i Hovedsamar-

bejdsaftalen (stadig benævnt "Udtrædelsesmodellen"). Derudover omfattede Tillægsaftalen ligeledes ændrede vilkår for pengeinstitutternes formidling af realkreditlån til private mod provision for både Totalkredit, såvel som for et nyt/mindre realkreditinstitut ("Parallelitetsmodellen"). Herudover indholdt tilsagnsforslaget af 8. marts 2024 vilkår, der adresserede pengeinstitutternes mulighed for at indgå aftaler med konkurrenter til Totalkredit omkring formidling af prioritetslån ("fælles funding").

220. Udtrædelsesmodellen af 8. marts 2024 indebar en forbedring af vilkårene for et udtrædende pengeinstituts provisionstab, idet et pengeinstitut efter udtræden af Totalkreditsamarbejdet nu ville modtage 100 pct. hidtidig provision på allerede formidlede Totalkreditlån i de første 6 måneder, hvorefter provisionen ville blive reduceret til 90 pct. de næste 4½ år, og derefter til 85 pct. (indtil lånenes udløb).
221. Parallelitetsmodellen af 8. marts 2024 indebar i hovedtræk, at pengeinstitutterne inden for rammerne af Totalkreditsamarbejdet kunne få mulighed for at formidle op til 50 pct. af deres nyudlån af realkreditlån til privatkunder for "ikke vertikalt integrerede udbydere af realkreditlån", herunder nye eller eksisterende mindre realkreditinstitutter som f.eks. DLR Kredit. Hvis et pengeinstitut ønskede at formidle en større andel end 50 pct. af nyudlånet for et andet realkreditinstitut end Totalkredit, ville pengeinstituttet helt skulle skifte leverandør, jf. "udtrædelsesmodellen". Pengeinstituttet skulle i givet fald indsende en årlig direktionsattesteret erklæring til en af Totalkredit valgt ekstern revisor om overholdelse af grænsen på 50 pct. nyudlån.
222. Muligheden for at indgå parallelle formidlingsaftaler med andre realkreditinstitutter end Totalkredit gjaldt, indtil det pågældende realkreditinstitut opnåede en markedsandel på 12,5 pct. Samtidig ville Totalkredit løbende overvåge den af pengeinstituttet formidlede kreditkvalitet baseret på interne opgørelser af pengeinstituttets gennemsnitlige Probability of Default (PD) på kunder, som pengeinstituttet har formidlet Totalkredit-lån til efter overgangen til parallel formidling, set i forhold til den tilsvarende gennemsnitlige PD for kunder i pengeinstitutter, der ikke formidler parallelt i samme kalenderår.
223. Ved fald i et parallelt formidlende pengeinstituts kreditbonitet kunne Totalkredit ved større afvigelser først foretage en provisionsreduktion og senere begære pengeinstituttets udtræden af Totalkreditsamarbejdet.
224. For så vidt angår pengeinstitutternes samarbejde med konkurrenter til Totalkredit omkring fælles fundede prioritetslån, indebar tilsagnsforslaget af 8. marts 2024, at Totalkredit bekræftede, at et pengeinstituts eventuelle indgåelse af samarbejde om og brug af muligheden for fælles funding af boliglån til ejendomme i Danmark med andre realkreditinstitutter "som hidtil ikke kan påberåbes af Totalkredit som begrundelse for at kræve Pengeinstituttets udtræden af Totalkreditsamarbejdet".
225. Markedstesten af dette ændrede tilsagnsforslag blev gennemført ved at udsende et antal spørgsmål til et mindre antal pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet og igen til Nykredits konkurrenter og DLR Kredit.
226. Markedstesten blandt pengeinstitutterne blev gennemført som en spørgeskemaundersøgelse. Spørgeskemaet – som denne gang bestod af 6 spørgsmål – blev udsendt til otte pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet.⁶⁷ Ud over spørgeskemaet, som også indeholdt en overordnet beskrivelse af tilsagnet, fik pengeinstitutterne tilsendt Nykredits reviderede udkast til tillægsaftale. Af de otte pengeinstitutter, som fik tilsendte spørgeskemaet, modtog styrelsen svar fra syv.

⁶⁷ [xxx].

-
227. De otte pengeinstitutter ved anden markedstest blev valgt ud fra ét af følgende kriterier: i) blandt de syv mere negativt indstillede pengeinstitutter ved første markedstest, eller ii) svarede ikke på første markedstest eller var positivt indstillet, men hørte samtidig til blandt de større pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet.
228. Styrelsen vurderede, at otte pengeinstitutter var passende i forhold til at give et dækkende billede, uden at testen samtidig blev for omfattende, givet at hovedparten af de responderende pengeinstitutter ved første markedstest havde udtrykt sig positivt i relation til Totalkredits tilsagnsforslag af 12. januar 2023. Styrelsen lagde i den forbindelse til grund, at såfremt et pengeinstitut havde udtrykt sig positivt i første markedstest, så ville det som udgangspunkt også være tilfældet ved anden markedstest, idet tilsagnsforslaget af 8. marts 2024 som det helt overvejende udgangspunkt stillede pengeinstitutterne bedre end forslaget af 12. januar 2023.
229. Anden markedstest blev dertil også foretaget blandt Nykredits aktuelle konkurrenter inden for formidling af realkreditlån til private i Danmark – dvs. Realkredit Danmark, Nordea Kredit og Jyske Realkredit. Disse aktører modtog en overordnet beskrivelse af de centrale elementer i tilsagnsforslaget af 8. marts 2024, som de blev bedt om at forholde sig til, dels ved besvarelsen af et spørgeskema med syv spørgsmål, dels på et fysisk møde med styrelsen. Alle tre aktører deltog i markedstesten både ved deltagelse i møder og ved at svare skriftligt på styrelsens spørgeskema. Realkredit Danmark og Jyske Realkredit har afgivet supplerende bemærkninger i et fælles brev af 23. maj 2024, ligesom de to virksomheder har finansieret en analyse foretaget af Compass Lexecon indeholdende konkurrenceøkonomiske vurderinger af Totalkredits aftalevilkår, som styrelsen modtog den 16. september 2024.⁶⁸
230. Udover Nykredits aktuelle konkurrenter inddrog anden markedstest også DLR Kredit, som modtog – og besvarede – et spørgeskema indeholdende fire spørgsmål. Derudover deltog DLR Kredit – igen – også i et fysisk møde med styrelsen.
231. Efter anden markedstest havde Nykredit og styrelsen ligeledes en dialog om resultaterne, hvor styrelsen gav udtryk for, at tilsagnsforslaget af 8. marts 2024 ikke kunne danne grundlag for en tilsagnsafgørelse. Det førte til, at Nykredit afgav et endeligt tilsagn af 23. september 2024, som er beskrevet og vurderet i afsnit 4.4.

3.7 Nykredits høringsvar og øvrige bemærkninger

232. Styrelsen sendte den 6. oktober 2020 en meddelelse om betænkeligheder til Nykredit, jf. punkt 200. Styrelsen modtog Nykredits skriftlige bemærkninger til meddelelsen om betænkeligheder den 27. november 2020. Nykredit havde forinden på et møde den 6. november 2020 afgivet sine umiddelbare bemærkninger til meddelelsen.
233. Derudover har Nykredit indsendt en række notater og indlæg til styrelsen i perioden fra ultimo 2020 til november 2023, ligesom Nykredit og styrelsen har afholdt en lang række møder om sagen. I det omfang Nykredits notater og indlæg er citeret i vurderingen, eller der er inddraget referater fra møderne i sagen, vil det fremgå af de relevante steder i vurderingen.
234. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen sendte et afgørelsesudkast i høring hos Nykredit den 11. juli 2024. Nykredit gav et høringsvar hertil den 29. august 2024. Nykredit har i forbindelse med høringen afgivet to overordnede bemærkninger til styrelsens afgørelsesudkast. Disse gennemgås i det følgende.

⁶⁸ Styrelsen har ikke særskilt inddraget analysen fra Compass Lexecon i afgørelsen, da indholdet af analysen efter styrelsens vurdering er afspejlet i det input fra Realkredit Danmark og Jyske Realkredit, som styrelsen allerede har modtaget og inddraget i vurderingen nedenfor.

-
235. Desuden har Nykredit i høringssvaret haft en række bemærkninger til forskellige konkrete elementer af styrelsens afgørelsesudkast af 11. juli 2024. Disse er håndteret de relevante steder i afsnit 4 nedenfor.

3.7.1 Nykredits dominerende stilling var allerede en udtrykkelig præmis for 2003-afgørelsen og er således ikke noget nyt

236. Nykredit har i høringssvaret af 29. august 2024 anført, at virksomheden allerede var dominerende i 2003 efter fusionen med Totalkredit, og at Nykredits dominerende stilling var en udtrykkelig præmis for 2003-afgørelsen.
237. Nykredit har videre anført, at det forekommer misvisende, når det flere steder i afgørelsesudkastet anføres, at Nykredits dominerende stilling skulle være opstået inden for de senere år.
238. Nykredit har endeligt anført, at det nævnte forhold er væsentligt, fordi en eventuel ændring i Nykredits status som "dominerende" i henhold til konkurrencelovens § 11 – hvis en sådan ændring var indtruffet efter fusionsgodkendelsen i 2003 – kunne give anledning til spørgsmål om, hvorvidt Nykredit burde have ændret de omhandlede vilkår af egen drift.
239. Styrelsen bemærker hertil, at det er korrekt – som nævnt af Nykredit – at 2003-afgørelsen indeholder flere afsnit/formuleringer, hvori Konkurrencerådet konkluderer, at Nykredit efter fusionen med Totalkredit opnåede en dominerende stilling.⁶⁹
240. Styrelsen har dog i nærværende sag primært fokuseret på perioden siden ca. 2010 – hvorved perioden mellem 2003 og 2010 ikke er direkte inddraget. Dette valg skyldes dels de data, som styrelsen har adgang til (herunder fx tal for pengeinstitutters prioritetslånudlån, hvor de første data foreligger for 2010) samt det forhold, at de tilsagn, som Nykredit afgav i tilknytning til godkendelsen af fusionen i 2003 omhandlende pengeinstitutternes meget specifikke eksklusive tilknytning til Totalkredit, først ophørte per 1. april 2010.
241. Styrelsen vurderer på den baggrund, jf. punkt 534, at de forskellige markeds karakteristika understøtter, at Nykredit har været dominerende i hele den periode, som styrelsen har valgt at undersøge i sagen – dvs. i mere end 10 år.
242. Styrelsen vurderer dog også, at blandt andet Nykredits høringssvar peger på, at Nykredit har indtaget en dominerende stilling i hele perioden siden fusionen i 2003. Styrelsen har i sagen ikke vurderet om Nykredit kan have en berettiget forventning om, at vilkårene i Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.1 og 8.3.2 om eksklusivitet, provisionsbetaling og opsigelse af pengeinstitutterne var en del af fusionens godkendelse i 2003. Styrelsen har i meddelelse om betænkeligheder af 6. oktober 2020 meddelt Nykredit, at en eventuel afgørelse truffet af Konkurrencerådet relateret til styrelsens betænkeligheder, alene ville have fremadrettede virkninger.

3.7.2 Tilsagnsafgørelsen bør afspejle, at Konkurrencerådet tog stilling til de omhandlede ophørsvilkår i 2003 og at der i sagen ikke er konstateret noget misbrug fra Nykredits side

243. Nykredit finder det væsentligt, at der med afgørelsen i nærværende sag ikke sås tvivl om, at Nykredit frem til nu har handlet indenfor rammerne af de aftaler, som Konkurrencerådet har forholdt sig til specifikt i forbindelse med fusionsgodkendelsen i 2003.

⁶⁹ Jf. fx 2003-afgørelsens side 16, 29 og 114.

-
244. Styrelsen skal i den forbindelse understrege, som det fx også er nævnt i punkt 1220, at der i nærværende sag ikke tages endeligt stilling til, om Nykredits adfærd for så vidt angår Totalkredits eksklusivitetsvilkår udgør et misbrug af dominerende stilling. Se uddybende pkt. 242 ovenfor.
245. Derudover finder styrelsens alene anledning til at nævne, jf. også det anførte i punkt 1213, at Konkurrencerådet ved 2003-afgørelsen accepterede vilkårene i Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.1 og 8.3.2 om eksklusivitet, provisionsbetaling og opsigelse af pengeinstitutterne som en del af fusionens godkendelse på de betingelser og på de forudsætninger, som fremgår af Konkurrencerådets afgørelse fra 2003, herunder at pengeinstitutterne skulle være frit stillede efter 2010. Styrelsen har med henvisning til afgørelsen fra 2003 – i styrelsens meddelelse om betænkeligheder af 6. oktober 2020 – meddelt Nykredit, at en eventuel afgørelse truffet af Konkurrencerådet relateret til styrelsens betænkeligheder, alene ville have fremadrettede virkninger. De af Nykredit afgivne tilsagn i sagen gælder således også alene fremadrettet.
-

4. Vurdering

4.1 Markedsafgrænsning

246. For at vurdere om Nykredit har en dominerende stilling, jf. konkurrencelovens⁷⁰ § 11 og TEUF⁷¹ artikel 102, er det nødvendigt at afgrænse det relevante marked.
247. Det relevante marked består af det relevante produktmarked og det relevante geografiske marked. Det primære formål med markedsafgrænsning er systematisk at identificere det effektive og umiddelbare konkurrencepres, som de deltagende virksomheder udsættes for, når de udbyder bestemte produkter i et bestemt område. Markedsafgrænsning fører til identifikation af de relevante konkurrenter til den eller de deltagende virksomheder, når de udbyder disse produkter, samt af de relevante kunder. Det er kun de produkter, der skaber et effektivt og umiddelbart konkurrencepres inden for den relevante tidshorizont, som indgår på det samme marked som den eller de deltagende virksomheders produkter.⁷²
248. I de følgende afsnit vil det relevante produktmarked og geografiske marked blive undersøgt.
249. Der foreligger en række relevante danske afgørelser, der kan lægges til grund for markedsafgrænsningen i denne sag. Således har Konkurrencerådet foretaget afgrænsninger i tilknytning til realkreditmarkedet i forbindelse med afgørelsen vedrørende fusionen mellem Danske Bank og RealDanmark i 2000, 2003-afgørelsen, 2011-afgørelsen, afgørelsen vedrørende fusionen mellem Jyske Bank og BRFKredit i 2014 og 2017-afgørelsen. Dertil kommer, at styrelsen ligeledes i 2017 gennemførte en analyse af konkurrencen på realkreditmarkedet og i 2022 gennemførte en analyse af konkurrencen på bankmarkedet for privatkunder. Disse afgørelser/analyser er således med til at danne grundlag for vurderingen i denne sag.

4.1.1 Det relevante produktmarked

250. Ved *det relevante produktmarked* forstås de produkter eller tjenesteydelser, som kunderne anser for indbyrdes ombyttelige eller substituerbare med den eller de deltagende virksomheders produkt(er) baseret på produkternes egenskaber, priser og anvendelsesformål under hensyntagen til konkurrencevilkårene og udbuds- og efterspørgselsstrukturen på markedet.⁷³
251. Ved afgrænsningen af det relevante produktmarked tages udgangspunkt i de produkter eller tjenesteydelser, som den pågældende adfærd vedrører. Dernæst afgrænses hvilke øvrige produkter eller tjenesteydelser, der er substituerbare hermed.
252. I afgørelsen vedrørende fusionen mellem Danske Bank og RealDanmark i 2000 fandt Konkurrencerådet, at der forelå *"et særskilt marked for udbud af realkreditlån i Danmark dels direkte og*

⁷⁰ LBK nr. 360 af 4. marts 2021 ("konkurrenceloven").

⁷¹ Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde, (EUT 2008 C 115) ("TEUF").

⁷² Jf. Kommissionens meddelelse af 22. februar 2024 om afgrænsning af det relevante marked (C/2024/1645) ("markedsafgrænsningsmeddelelsen"), punkt 6.

⁷³ Jf. markedsafgrænsningsmeddelelsen punkt 12 a).

dels gennem pengeinstitutter og ejendomsmæglere".⁷⁴ Om produktmarkedet blev der anført følgende:

*"Realkreditvirksomhed adskiller sig fra andre finansielle markeder bl.a. ved sin særlige lovgivning og ved sit produkt - lån mod sikkerhed i fast ejendom til lav rente og med lang løbetid, baseret på obligationsudstedelse."*⁷⁵

Og:

*"Realkreditlån er billige – og normalt billigere end andre lån – fordi der er stor sikkerhed, nemlig i fast ejendom inden for en fast lånegrænse, fordi produktet er standardiseret, og fordi obligationer udbydes på markedet i store serier."*⁷⁶

253. Konkurrencerådet lagde således vægt på realkreditmarkedets særlige karakteristika, sikkerhed og deraf følgende billigere lån.
254. En tilsvarende linje blev fulgt i 2003-afgørelsen, hvor det relevante produktmarked blev vurderet til at være markedet for realkreditlån til private.⁷⁷ Rådet lagde igen vægt på realkreditlåns særlige egenskaber og lavere priser end andre typer af lån:

*"Realkreditlån til private udgør et særskilt produktmarked. Det skyldes, at disse produkter både efterspørgsels- og udbudsmæssigt ikke kan substitueres med andre tilsvarende produkter. Realkreditlån til private adskiller sig ud fra deres egenskaber, anvendelse og pris så væsentligt fra andre låneprodukter - fx pengeinstitutlån, at forbrugerne ikke skifter til et alternativt produkt, hvis der sker en mindre varig prisstigning på realkreditprodukterne."*⁷⁸

Og:

*"Realkreditlån er billigere end andre lån. Det skyldes, at lånene har en stor sikkerhed i den faste ejendom, at produktet er standardiseret og at obligationerne udbydes på markedet i store serier."*⁷⁹

255. I 2003-afgørelsen blev der dermed afgrænset et produktmarked for realkreditlån til private. Med realkreditlån til private menes der realkreditlån med sikkerhed i ejendomme, der kategoriseres som "ejerboliger" eller "fritidshuse". I denne sag vurderer styrelsen, at denne afgrænsning af et særskilt marked for realkreditlån til private stadig er relevant, og at realkreditlån til erhverv og realkreditlån til landbrug ikke er en del af det relevante marked.
256. Hovedsamarbejdsaftalen, som denne sag omhandler, gælder kun for realkreditlån til private. Det fremgår allerede af titlen på Hovedsamarbejdsaftalen, som er "Samarbejdsaftale om formidling af Totalkredit-lån til privatkunder i Danmark". Derudover fremgår det flere steder i aftalen, at vilkårene i aftalen gælder for Totalkredits og pengeinstitutternes samarbejde om formidling af Totalkreditlån til ejerboliger og/eller fritidshuse.

⁷⁴ Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 8. november 2000, *Fusionen mellem Danske Bank og RealDanmark*, side 74.

⁷⁵ Ibid, side 71.

⁷⁶ Ibid, side 72.

⁷⁷ Jf. 2003-afgørelsen, side 92.

⁷⁸ Ibid, side 92.

⁷⁹ Ibid, side 93.

257. Som i 2003-afgørelsen vurderer styrelsen, at realkreditprodukter til erhverv og landbrug ikke er en del af det relevante marked til brug for denne sag. Det skyldes for det første, at der ikke er efterspørgselssubstitution mellem realkreditlån til private og realkreditlån til landbrug og erhverv. Fra en låntagers perspektiv er formålet med et realkreditlån at få finansieret en specifik (type) ejendom. Ejendomme inddeles i ejendoms kategorier i henhold til "*Bekendtgørelse om afgrænsning af ejendoms kategorier og indfrielse aflån ved overgang til anden ejendoms kategori*"⁸⁰, som er lovpligtig for realkreditinstitutterne at overholde. En låntager, som har behov for et realkreditlån til en specifik ejerbolig/fritidshus, kan, med sikkerhed i ejendommen, finansiere købet af ejendommen med et realkreditlån til en "ejerbolig"/"fritidshus". Låntageren kan ikke i stedet optage et realkreditlån til "erhverv" eller "landbrug" med sikkerhed i den pågældende ejendom, ligesom realkreditinstituttet ikke kan yde et realkreditlån til "erhverv" eller "landbrug" til den pågældende ejendom, hvis det er en ejerbolig/fritidshus. Efterspørgselssubstitution mellem ejendoms kategorier ville dermed forudsætte, at låntageren kunne optage et realkreditlån i en anden ejendom med en anden ejendoms kategori, hvilket er en umulighed. På den baggrund vurderer styrelsen, at der ikke er efterspørgselssubstitution mellem realkreditlån til private og realkreditlån til erhverv og landbrug.
258. I forhold til muligheden for udbudssubstitution adskiller realkreditlån til private (ejerboliger og fritidshuse) sig fra realkreditlån til erhverv og landbrug på væsentlige punkter. Erhvervs ejendomme og landbrugsejendomme er underlagt lavere belåningsgrænser end ejerboliger og fritidshuse. Ejerboliger og fritidshuse har belåningsgrænser på hhv. 80 pct. og 75 pct. af ejendommens værdi, mens ejendomme til landbrug og erhverv er underlagt lavere belåningsgrænser på hhv. 70 pct. og 60 pct.⁸¹ Grundlaget for værdiansættelse af ejendommens værdi er også forskellig for ejendomme til private ifht. værdiansættelse af ejendomme til erhverv og landbrug. For ejerboliger og fritidshuse består værdiansættelsen i en vurdering af ejendommens og grundens værdi. For landbrugsejendomme vil eksempelvis besætning og ejendommens produktionsmuligheder også indgå i værdiansættelsen, mens bl.a. værdien af maskiner og andet tilbehør samt ejendommens rentabilitet kan indgå i værdiansættelsen af en erhvervs ejendom.⁸² Endelig kan låntagerens individuelle forhold (herunder erhvervsmæssig ekspertise) være relevant for kreditvurderingen til realkreditlån til erhverv og landbrug og dermed føre til en mere individuel kreditvurdering end for realkreditlån til private kunder.
259. Disse forskellige forhold kan lægge begrænsninger på, hvor hurtigt og omkostningseffektivt en aktør, som er specialiseret i realkreditlån til landbrug og erhverv, kan omstille produktionen og markedsføre sig til at være konkurrencedygtig over for aktører, som er specialiserede i realkreditlån til private.
260. Derudover tilbydes kunder, der optager realkreditlån i en ejerbolig eller et fritidshus, andre vilkår, end kunder, der optager realkreditlån til landbrug og erhverv. Kunder, der optager realkreditlån i en ejerbolig eller et fritidshus tilbydes enhedspriser (standardiseret bidragssats), mens kunder, der optager realkreditlån til erhverv eller landbrug tilbydes differentierede priser (individuelt fastsat bidragssats).⁸³
261. Af disse årsager er det styrelsens vurdering, at realkreditlån til erhverv og landbrug, ligesom i 2003-afgørelsen, ikke skal inkluderes i det relevante marked.

⁸⁰ Bekendtgørelse om afgrænsning af ejendoms kategorier og indfrielse af lån ved overgang til anden ejendoms kategori (BEK nr 415 af 27/04/2017).

⁸¹ Jf. § 5 i bekendtgørelse af lov om realkreditlån og realkreditobligationer m.v. (LBK nr 315 af 11/03/2022).

⁸² Jf. bekendtgørelse om værdiansættelse af pant og lån i fast ejendom som sikkerhed for udstedelse af dækkede obligationer (BEK nr 807 af 31/05/2022).

⁸³ Jf. fx Nykredits og Totalkredits hjemmesider, hvor prislister for bidragssatser fremgår for private kunder, mens det for erhvervskunder blandt andet er angivet: "*Bidragets størrelse fastsættes individuelt i forbindelse med udbetaling aflånet, og er variabel.*".

-
262. Afgrænsningen i 2003-afgørelsen blev videreført i 2011-afgørelsen. I 2011-afgørelsen blev det dog overvejet, om pengeinstitutternes prioritetslån burde inkluderes i det relevante marked, således at produktmarkedet skulle afgrænses bredere end ved fusionen mellem Nykredit og Totalkredit:

"Siden Afgørelsen i 2003 er en del pengeinstitutter begyndt at udbyde såkaldte prioritetslån, hvor låntageren – som ved realkreditlån – giver pengeinstituttet 1. prioritetspant i ejerboligen eller fritidshuset. Nogle pengeinstitutter anvender også navnet "prioritetslån" til lån, hvor der ikke gives 1. prioritetspant, og på den måde er "prioritetslån" blevet en bred betegnelse for boligkreditter, der oftest har en mere fleksibel karakter end et realkreditlån [...]"⁸⁴

263. I relation til overvejelsen om at inkludere prioritetslån henviste styrelsen blandt andet til en undersøgelse foretaget af bladet Tænk Penge:

"12 af 13 pengeinstitutter svarede i den forbindelse "ja" til, at rådgivningen vil tage udgangspunkt i realkreditlån som grundfinansiering".⁸⁵

264. Der var således i 2011 indikationer på, at prioritetslån mest blev set som et supplement til realkreditlån, om end det også blev vurderet, at det ikke på forhånd kunne afvises, at prioritetslån i højere grad vil kunne substituere realkreditlån også ved ejerskiftelån.

265. I 2011-afgørelsen konkluderede Konkurrencerådet derfor følgende:

"I Afgørelsen fra 2003 blev det relevante produktmarked vurderet til at være markedet for realkreditlån til private. Denne produktmarkedsafgrænsning lægges fortsat til grund. Det lades stå åbent, om det i Afgørelsen fra 2003 relevante produktmarked – markedet for realkreditlån til private – skal udvides til også at inkludere pengeinstitutternes prioritetslån."⁸⁶

266. Styrelsen fandt i 2011-afgørelsen ikke anledning til at overveje, om andre produkter udover prioritetslån skulle inkluderes i det relevante marked.

267. 2011-afgørelsen blev indbragt for først Sø- og Handelsretten og senere Højesteret, som endte med at frifinde Konkurrencerådet i 2014. I stadfæstelsen af 2011-afgørelsen anførte Højesteret:

"Rådets vurderinger af disse spørgsmål bygger i det væsentlige på et konkurrencemæssigt skøn, og Højesteret finder, at der ikke foreligger det fornødne sikre grundlag for at tilsidesætte dette skøn. Der er heller ikke påvist faktuelle fejl eller retlige mangler ved afgørelsesgrundlaget, der kan føre til, at afgørelsen tilsidesættes."⁸⁷

268. Det bør dog nævnes, at markedsafgrænsningen i 2011-afgørelsen ikke var årsag til, at afgørelsen blev indbragt for domstolene.

⁸⁴ Jf. 2011-afgørelsen, punkt 313.

⁸⁵ Ibid, punkt 316.

⁸⁶ Ibid, punkt 331.

⁸⁷ Jf. Højesterets dom af 3. juni 2014, *Konkurrencerådet mod Nykredit Realkredit A/S*.

269. Forud for 2017-afgørelsen havde Nykredit opfordret styrelsen til at undersøge Nykredit/Totalkredits samlede markedsandel med inddragelse af prioritetslån med SDO-finansiering. Styrelsen fandt det således også ved 2017-afgørelsen relevant at overveje, hvorvidt pengeinstitutternes prioritetslån burde inkluderes i det relevante marked:

*"De senere års kraftige stigninger i bidrag på realkreditlån kan samtidig have forøget prioritetslånenes konkurrenceevne. Spørgsmålet er derfor – som også omtalt i 2011-afgørelsen – om der er en tilstrækkelig grad af efterspørgselssubstitution mellem de to produkter."*⁸⁸

270. Styrelsen fandt i 2017-afgørelsen, at det ikke var relevant, "at undersøge eventuel substitution mellem realkreditlån og øvrige lånetyper, såsom billån, forbrugslån mv. Dette skyldes, at realkreditlån er en lånetype, der er så meget billigere og sikrere end fx billån og forbrugslån, hvorfor der næppe kan være substitution mellem realkreditlån og disse lånetyper."⁸⁹
271. I august 2017 offentliggjorde Konkurrencerådet en analyse af konkurrencen på realkreditmarkedet. I analysen – som i Konkurrencerådets øvrige analyser – blev der dog ikke foretaget en egentlig konkurrenceretlig afgrænsning af det relevante marked.
272. Rådet anførte i analysen i 2017, at prioritetslån kunne udgøre et alternativ til realkreditlån: "Et alternativ til traditionelle realkreditlån er pengeinstitutternes prioritetslån."⁹⁰
273. Rådet inddrog ikke andre produkter end realkredit- og prioritetslån i denne analyse af konkurrencesituationen på markedet. I analysen blev fremhævet realkreditens særlige karakteristika med høj sikkerhed og stram regulering:

*"Det danske realkreditsystem har i mange år givet danskerne boligfinansiering til forholdsvis lave renter sammenlignet med andre lande. Den lave rente afspejler bl.a., at realkreditobligationerne har høj sikkerhed pga. pantet i den bagvedliggende ejendom, og at dansk realkredit er omfattet af relativt stram regulering."*⁹¹

274. I de hidtidige afgørelser og analyser har Konkurrencerådet/-styrelsen således alene overvejet, om det relevante produktmarked kan udvides fra blot at inkludere realkreditlån til private til også at omfatte pengeinstitutternes prioritetslån til samme kundesegment. Andre udlån som fx pantebrevslån, billån, kassekreditter, forbrugslån etc. er ikke vurderet som relevante at inddrage.
275. For så vidt angår pantebrevslån har 13 virksomheder p.t. tilladelse til at drive virksomhed som ejendomskreditselskab i Danmark.⁹² Disse selskaber – som har en samlet balance på under 1 mia. kr. – udbyder generelt både pantebrevslån til private kunder og til erhverv. For så vidt angår private kunder (dvs. boliger), så viser en gennemgang af forskellige ejendomskreditselskabers hjemmesider, at de generelt henvender sig til kunder, som har fået afslag på boligfinansiering (dvs. realkreditlån og/eller boliglån) hos pengeinstitutterne. Pantebrevslån har også en noget højere rente/ÅOP end realkreditlån og/eller prioritetslån.
276. Styrelsen vurderer, at aktiviteterne for så vidt angår ejendomskreditselskabernes pantebrevslån er helt marginal i relation til realkreditlån og/eller prioritetslån til private. Det forhold, at pantebrevslån via ejendomskreditselskaber primært udbydes til kunder, som har fået "nej" til

⁸⁸ Jf. 2017-afgørelsen, punkt 338.

⁸⁹ Ibid, side 83, fodnote 104.

⁹⁰ Jf. Konkurrencerådets rapport, *Konkurrencen på realkreditmarkedet*, august 2017, side 21.

⁹¹ Ibid, side 5.

⁹² Jf. Finanstilsynets virksomhedsregister.

boligfinansiering i et pengeinstitut, tyder efter styrelsens vurdering også på, at der netop ikke er tale om to produkter på samme marked, men at et marked for pantebrevslån netop kan opstå, når kunderne – formentlig på grund af realkreditinstitutternes enhedspriser – bliver rationeret, idet de så ikke med et realkreditlån kan få prissat den højere risiko, som deres økonomi giver anledning til.

277. Andre typer lån (billån, forbrugslån, kassekreditter) er ikke anvendelige til finansiering af boliger. Realkreditlån er den billigste type af lån til private – på grund af den store sikkerhed i ejendoms pantet – og prisforskellen vil være for stor. Det omvendte (at realkreditlån med pant i fast ejendom – via en konstateret friværdi – anvendes som billig finansiering af fx en bil) kan dog godt være tilfældet. Det betyder dog ikke, at markedsafgrænsningen i denne sag skal ændres af den grund til også at inkludere fx billån.
278. Dertil kommer, at i perioden mellem 2009 og 2016, hvor realkreditinstitutternes bidrag steg flere gange har der ikke kunnet konstateres en flugt fra realkreditlån mod andre typer af lån/produkter – til trods for, at den gennemsnitlige bidragssats for husholdninger fra januar 2009 til oktober 2016 steg med hele 89 pct.⁹³ Kundernes faktiske adfærd i den nævnte periode viser således, at andre typer af lån/produkter – udover muligvis prioritetslån – ikke kan substituere realkreditlån til private. Siden medio 2016 har realkreditinstitutternes bidragssatser været omtrent uændrede, jf. figur 3.2.
279. Der har i perioden allerhøjest kunnet konstateres en flytning til andre typer af realkreditlån længere ude ad rentekurven (dvs. fx fra F1-lån til F5-lån eller over i fastforrentede lån). Denne ændring har årsag i, at realkreditinstitutterne satte bidragssatserne mest op for realkreditlån med korte rentebindingsperioder (i visse tilfælde med mere end 100 pct. ift. niveauet i 2009).
280. På baggrund af ovenstående vurderer styrelsen, at det fortsat er relevant at overveje, hvorvidt pengeinstitutternes prioritetslån bør inkluderes i det relevante marked, og dermed om produktmarkedet bør afgrænses bredere end markedet for realkreditlån til private. Andre produkter/lån vurderes ikke relevante at inddrage i vurderingen.

4.1.1.1 Efterspørgselssubstitution mellem realkreditlån og prioritetslån til private låntagere

281. Prioritetslån er en bred betegnelse for boligkreditter, der oftest har en mere fleksibel karakter end et realkreditlån. Renten på prioritetslån er, i modsætning til realkreditlån, fastsat ud fra kundens individuelle økonomiske forhold og fleksibiliteten på prioritetslånet vedrører eksempelvis løbetiden samt muligheden for indfrielse og afvikling af lånet, jf. afsnit 3.3.6. Set fra låntagers side ligner realkreditlån og prioritetslån hinanden på en række parametre. Det gælder især fra 2003 og frem, hvor pengeinstitutterne fik mulighed for at udstede prioritetslån, der ligesom realkreditlån, giver pengeinstituttet førsteprioritetspant i ejerboligen og/eller fritids- huset. Begge låntyper er derfor typisk billigere og sikrere end andre låntyper såsom billån eller forbrugslån. Begge typer lån kan bruges til finansiering ved købet af en ejendom, og begge typer lån kan optages med en lang løbetid på op til 30 år.
282. I 2016 foretog styrelsen en spørgeskemaundersøgelse blandt 58 pengeinstitutter, hvoraf 49 pengeinstitutter gennemførte spørgeskemaundersøgelsen. I spørgeskemaundersøgelsen blev pengeinstitutterne bl.a. bedt om at forholde sig til udsagnet, at "*Realkreditlån er den bærende del af et boliglån, mens prioritetslån er et supplement hertil*". Hertil svarede 77 pct. af pengeinstitutterne (ud af 39 respondenter, som besvarede spørgsmålet), at udsagnet gjaldt enten "i de fleste tilfælde" eller "i alle tilfælde". 18 pct. af pengeinstitutterne svarede, at det gjaldt "i nogle

⁹³ Jf. Nationalbankens statistik – DNRUURI – over gennemsnitlig bidragssatser for husholdningers udestående realkreditlån.

tilfælde" eller "i omtrent halvdelen af tilfældene", mens 5 pct. svarede "i ingen tilfælde". I spørgeskemaundersøgelsen blev pengeinstitutterne også bedt om at tage stilling til udsagnet "Prioritetslån er for kunden et konkurrencedygtigt alternativ til realkreditlån i belåningen 0-60 % for ejerboliger og 0-40 % for fritidshuse" og til udsagnet "Prioritetslån er for kunden et konkurrencedygtigt alternativ til realkreditlån i belåningen 60-80 % for ejerboliger og 40-60 % for fritidshuse". Udsagnene vedrører således hhv. den inderste og yderste del af boligbelåningen. Hertil svarede 67 pct. af pengeinstitutterne både for udsagnet vedrørende den inderste og yderste del af belåningen, at det gjaldt "i ingen tilfælde" eller "i nogle tilfælde", at prioritetslån er et konkurrencedygtigt alternativ til realkreditlån. 26 pct. svarede, at det gjaldt "i omtrent halvdelen af tilfældene", "i de fleste tilfælde" eller "i alle tilfælde" for den inderste del af belåningen, mens 24 pct. placerede sig i de tilsvarende svarkategorier for spørgsmålet vedrørende den ydre del af belåningen. De resterende respondenter svarede "ved ikke".

283. Pengeinstitutterne blev dernæst bedt om at oplyse, hvor stor en procentdel af pengeinstituttets private kunder der inden for de sidste tre år enten helt eller delvist har udskiftet deres allerede eksisterende realkreditlån med et prioritetslån. Ud af de 37 pengeinstitutter, som besvarede spørgsmålet, svarede 26 respondenter, at 1 pct. eller derunder af privatkunderne helt eller delvist har udskiftet et realkreditlån med et prioritetslån. De andre pengeinstitutter angav højere procenttal. I gennemsnit angav pengeinstitutterne, at ca. 2 pct. af låntagerne delvist havde udskiftet et allerede eksisterende realkreditlån med et prioritetslån over de sidste tre år, og at ca. 3,4 pct. af låntagerne helt havde udskiftet et allerede eksisterende realkreditlån med et prioritetslån.
284. Det samme mønster gør sig gældende i styrelsens spørgeskemaundersøgelse blandt låntagere foretaget i 2016. Her svarede kun seks pct. af de adspurgte låntagere med et realkreditlån, at de ville overveje at optage et prioritetslån, hvis de ikke kunne have deres nuværende lån – og blandt de låntagere, som anvendte prioritetslån, blev prioritetslånet kun anvendt til en mindre del af finansieringen.⁹⁴
285. Frem til begyndelsen af 2022 har renten på realkreditlån ligget meget lavt set i et historisk perspektiv.⁹⁵ Da renten på prioritetslån er individuelt fastsat, varierer den fra låntager til låntager. For en mindre gruppe af låntagerne, herunder især låntagere med lav kreditrisiko og meget sikker pant i boligen, vil renten på et prioritetslån derfor kunne være lavere end renten på et realkreditlån. Men for hovedparten af låntagerne har prioritetslån været en noget dyrere måde at finansiere et boligkøb på, end med et realkreditlån – selvom bidragssatserne for realkreditlån dog er steget i de senere år.⁹⁶
286. I styrelsens indledende markedsundersøgelse blandt udvalgte pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet i 2021, blev pengeinstitutterne spurgt til deres brug af fælles fundede lån, som er en type prioritetslån (der finansieres via udstedelse af obligationer i et realkreditinstitut, jf. punkt 138-140). I den forbindelse bekræftede pengeinstitutterne, at prioritetslån, og herunder fælles fundede lån, efter deres vurdering på daværende tidspunkt havde for høj en pris ifht. realkreditlån og dermed ikke var et konkurrencedygtigt alternativ til realkreditlån.
287. Af styrelsens interview med [xxx] fremgår det, at "[xxx] oplyste, at de har fælles funding gennem Totalkredit, men at dette stort set ikke er blevet anvendt de sidste år. [xxx] oplyste, at der ikke er

⁹⁴ 2017-afgørelsen, side 83-84.

⁹⁵ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, *Realkredit- og prioritetslån (priser og markedsudvikling)*, februar 2023, side 35-36.

⁹⁶ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, *Realkredit- og prioritetslån (priser og markedsudvikling)*, juni 2024, side 17ff og 30ff.

overdraget lån til funding, da [xxx] har fravalgt dette. [xxx] har ikke formidlet ret mange prioritetslån de senere år bl.a. grundet det lave renteniveau, hvor kunderne har foretrukket et lavt fastforrentet obligationslån”⁹⁷ [Styrelsens understregning]

288. Af styrelsens interview med [xxx] fremgår det, at: ”[xxx] oplyste adspurgt, at de ikke er med i en fælles funding-aftale, eftersom [xxx] har valgt ikke at tilbyde prioritetslån til deres kunder. [xxx] vurderer ikke, at kunderne umiddelbart kan tilbydes et billigere lån end realkreditlån.”⁹⁸ [Styrelsens understregning]
289. Af styrelsens interview med [xxx] fremgår det, at ”Adspurgt oplyste [xxx], at [xxx] har en fælles funding-aftale med Totalcredit, men at muligheden for fælles funding ikke aktuelt anvendes. [xxx] forklarede, at det på nuværende tidspunkt vil være for dyrt at anvende fælles funding.”⁹⁹ [Styrelsens understregning]
290. Siden spørgeskemaundersøgelserne i 2016 og den indledende markedsundersøgelse i 2021 er renten på både realkreditlån og prioritetslån begyndt at stige. Samtidig er det samlede realkreditudlån faldet, mens det samlede udlån for prioritetslån er steget. Fra 2021 til 2022 faldt det samlede realkreditudlån med 112,5 mia. kr, mens det samlede prioritetsudlån steg med godt 6 mia. kr. (mængden af fælles fundede lån var dog omtrent uændret fra 2021 til 2022), jf. punkt 69 og figur 3.7.¹⁰⁰
291. Samlet set indikerer pengeinstitutternes og låntagernes besvarelser af spørgeskemaundersøgelserne i 2016, at prioritetslån for de fleste låntagere ikke har været et konkurrencedygtigt alternativ til realkreditlån, og at få låntagere har udskiftet et realkreditlån med et prioritetslån. Besvarelserne indikerer, at låntagerne i højere grad har anvendt prioritetslån som et supplement til deres realkreditlån i form af tillægsbelåning. Pengeinstitutternes udtalelser i 2021 underbygger ligeledes dette forhold.
292. Realkreditlån og prioritetslån har dog omvendt mange karakteristika tilfælles. Samtidig med stigende renter på begge typer lån fra starten af 2022 har der været en faldende tendens blandt private låntagere til at optage realkreditgæld og en stigende tendens til at optage prioritetsgæld. Væksten i omfanget af prioritetslån er drevet af en stigning i de fælles fundede lån, jf. figur 3.7 ovenfor. Denne omlægning fra ikke fælles fundede lån til fælles fundede lån, skal ses i lyset af, at prioritetslån generelt fundes billigst via et realkreditinstitut, hvor obligationerne sælges i store serier. Samlet set er det derfor ikke entydigt, om det relevante produktmarked, set fra et efterspørgselsperspektiv, skal udvides til at inkludere prioritetslån.

4.1.1.2 Udbudssubstitution mellem realkreditlån og prioritetslån til private låntagere

293. Hvad angår udbudssubstitution fremgår det af markedsafgrænsningsmeddelelsen, at;

”Udbudssubstitution kan også være relevant for afgrænsningen af det relevante marked i nogle sager, nemlig når den er lige så effektiv og umiddelbar som efterspørgselsubstitution, og når den fører til ensartede konkurrencevilkår for alle de berørte produkter.

⁹⁷ Jf. referat af møde med [xxx] d. 15. september 2021, side 4.

⁹⁸ Jf. referat af møde med [xxx] d. 13. september 2021, side 4.

⁹⁹ Jf. referat af møde med [xxx] d. 29. september 2021, side 5.

¹⁰⁰ Jf. realkreditinstitutternes og pengeinstitutteres indberetninger til styrelsen medio 2023 til brug for styrelsens årlige redegørelse om realkredit- og prioritetslån.

Det er Kommissionens erfaring, at udbudssubstitution kun er relevant for markedsafgrænsningen i bestemte sager.¹⁰¹

294. Det fremgår videre af markedsafgrænsningsmeddelelsen:

"Produkternes substituerbarhed set ud fra leverandørernes synspunkt (udbudssubstitution) kan være relevant ved markedsafgrænsningen, når leverandører anvender de samme aktiver og processer til at fremstille relaterede produkter, der ikke er substituerbare for kunderne, og hvor dette fører til ensartede konkurrencevilkår for alle relaterede produkter. I sådanne tilfælde kan det være hensigtsmæssigt at medtage sådanne relaterede produkter på det relevante marked, forudsat at den begrænsende virkning af udbudssubstitution på tværs af produkterne svarer til efterspørgselssubstitution med hensyn til effektivitet og umiddelbarhed"¹⁰²

295. Derudover fremgår det af markedsafgrænsningsmeddelelsen:

"De nødvendige betingelser for, at markedet kan udvides på grundlag af udbudssubstitution, er, at de fleste, om ikke alle, leverandører er i stand til at omlægge produktionen mellem produkter i sortimentet af relaterede produkter, at leverandørerne kun pådrager sig ubetydelige yderligere irreversible omkostninger («sunk costs») eller risici, når de omlægger produktionen, at leverandørerne har incitament til og ville gøre det, når de relative priser eller efterspørgselsforhold ændrer sig, og at de kan udbyde alle produkterne i sortimentet effektivt på kort sigt."¹⁰³

296. For så vidt angår udbudssubstitution kræves det, at de fleste, om ikke alle, udbydere af prioritetslån (som ikke allerede udbyder realkreditlån) for blot ubetydelige omkostninger og risici som reaktion på små varige stigninger i de relative priser på realkreditlån omgående kan omstille deres produktion til at udbyde et fuldt sortiment af realkreditlån og markedsføre dem effektivt på kort sigt. Denne udbudssubstitution skal have en virkning, der er lige så effektiv og umiddelbar som efterspørgselssubstitution mellem realkreditlån og prioritetslån for at være relevant for afgrænsningen af produktmarkedet.

297. Der er betydelige adgangsbarrierer forbundet med at udbyde realkreditlån. Adgangsbarriererne uddybes under afsnit 4.3.2.2. De primære etableringsbarrierer er, dels behovet for stor udlånsvolumen for at have tilstrækkeligt store obligationsserier til at opnå konkurrencedygtige renter, dels lav forbrugermobilitet¹⁰⁴ som gør det vanskeligt at opnå stor volumen på kort sigt, dels kapitalkravsreguleringen, som betyder, at nystartede institutter møder ekstra høje kapitalkrav sammenlignet med de etablerede realkreditinstitutter, samt behovet for et tilstrækkeligt stort distributionsnetværk til at formidle realkreditlån til private. Nykredit har over for styrelsen anført, at markedet for realkreditlån til privatkunder er "... et marked der kan være svært at komme ind på, ikke mindst på grund af omfattende regulering og kapitalkrav, der nødvendiggør skala".¹⁰⁵

298. Det forhold, at opstarten af udbud af et fuldt sortiment af realkreditlån skal kunne ske (og være konkurrencedygtigt) for de fleste, om ikke alle, udbydere af prioritetslån på kort sigt og med blot ubetydelige omkostninger eller risici forbundet dermed, udfordres af disse betydelige etab-

¹⁰¹ Jf. markedsafgrænsningsmeddelelsen punkt 23 b).

¹⁰² Jf. markedsafgrænsningsmeddelelsen punkt 32.

¹⁰³ Jf. markedsafgrænsningsmeddelelsen punkt 33.

¹⁰⁴ Jf. Konkurrence- og Forbrugestyrelsen, *Realkredit- og prioritetslån (priser og markedsudvikling)*, juni 2024, side 15f.

¹⁰⁵ Jf. Nykredits brev til styrelsen af 6. maj 2024, side 5.

leringsbarrierer. Styrelsen vurderer på den baggrund, at det ikke er sandsynligt, at fx et pengeinstitut kan begynde at udbyde egne realkreditlån ud over de lån, som i forvejen formidles for de allerede eksisterende realkreditinstitutter. Der er således efter styrelsens vurdering ingen eller meget begrænset udbudssubstitution mellem realkreditlån til private og prioritetslån til private.

4.1.1.3 Konklusion på det relevante produktmarked

299. For så vidt angår efterspørgselssubstitutionen er der elementer, som peger i retning af, at det relevante produktmarked også omfatter prioritetslån, men billedet er ikke entydigt. Formidlingen af prioritetslån steg således i 2022 samtidig med, at der var en – om end mindre – nedgang i realkreditlånet. Sammen med lånetypernes karakteristika kan det pege i retning af et bredt marked (realkreditlån og prioritetslån til private). Der er dog andre forhold, herunder forbrugerpræferencer og anvendelsesmønstre – herunder at prioritetslån ofte anvendes til tillægsbelåning frem for at være et substitut til den fulde realkreditbelåning – som nærmere peger i retning af et smalt marked (realkreditlån til private). Det kan også konstateres, at for så vidt angår prioritetslån, som ikke er fælles fundede, så har tendensen været nedadgående i perioden 2011-2021. For så vidt angår udbudssubstitution så vil det være forbundet med så betydelige omkostninger og risici, at det isoleret set peger i retning af, at prioritetslån ikke skal inkluderes i det relevante produktmarked.
300. En endelig afgrænsning af produktmarkedet er dog ikke nødvendig i denne sag. Det skyldes, at spørgsmålet om hvorvidt prioritetslån inkluderes i det relevante marked, ikke har betydning for vurderingen af om Nykredit har en dominerende markedsposition. I relation til dominansvurderingen vurderer styrelsen, jf. afsnit 4.3.2., at Nykredits generelt høje markedsandel (med eller uden prioritetslån inkluderet) sammenholdt med øvrige markedsforhold fører til en samlet konklusion om, at Nykredit er dominerende.
301. Dertil kommer, at Nykredit har afgivet et tilsagn, som kan accepteres. Styrelsen lader det derfor stå åbent, om det relevante produktmarked skal afgrænses mere snævert til markedet for realkreditlån til private, eller om det relevante marked skal udvides til også at inkludere pengeinstitutternes prioritetslån til private.

4.1.2 Det relevante geografiske marked

302. Ved det relevante geografiske marked forstås det geografiske område, hvor de deltagende virksomheder udbyder eller efterspørger de pågældende produkter, hvor konkurrencevilkårene er tilstrækkelige homogene til, at virkningen af den undersøgte adfærd kan bedømmes, og som kan adskilles fra andre geografiske områder på grund af især væsentlige forskelle i konkurrencevilkårene.¹⁰⁶
303. I alle de i punkt 249 nævnte afgørelser blev det relevante geografiske marked afgrænset til Danmark.¹⁰⁷
304. I afgørelsen vedrørende fusionen mellem Danske Bank og RealDanmark i 2000 anførte Konkurrencerådet:

"De danske realkreditinstitutter tilbyder ikke i noget væsentligt omfang lån til låntagere i andre lande, ligesom udenlandske selskaber heller ikke tilbyder realkreditlån direkte til låntagere i Danmark. Det kan dog ikke udelukkes at fx erhvervsvirksomheder

¹⁰⁶ Jf. markedsafgrænsningsmeddelelsen punkt 12 b).

¹⁰⁷ Jf. 2003-afgørelsen, side 95, 2011-afgørelsen punkt 328-330 og 2017-afgørelsen punkt 364.

*efterspørger realkreditlån fra udlandet, men der foreligger ikke oplysninger om, at dette skulle have noget mærkbart omfang.*¹⁰⁸

305. Det fremgik således af markedsafgrænsningen i afgørelsen vedrørende fusionen mellem Danske Bank og RealDanmark i 2000, at udenlandske selskaber ikke tilbød realkreditlån direkte til låntagere i Danmark. At erhvervsvirksomheder eventuelt efterspørger realkreditlån fra udlandet er ikke relevant for nærværende sag, der vedrører privatkundemarkedet. Der forelå dog heller ikke indikationer på, at erhvervsvirksomheder i nævneværdigt omfang efterspurgte realkreditlån fra udlandet.
306. I 2003-afgørelsen var konklusionen den samme som ved afgørelsen vedrørende fusionen mellem Danske Bank og RealDanmark, og Konkurrencerådet fandt i relation til en mulig potentiel konkurrence fra udlandske aktører, at det ikke var sandsynligt at sådanne aktører på kort sigt ville kunne træde ind på det danske marked – blandt andet med begrundelse i lave priser på danske realkreditlån og den særlige produkttype, som realkreditlån udgør. Rådet fandt:

*"Derimod er der ikke i forbindelse med styrelsens undersøgelse af fusionen afdækket nogen udenlandsk realkreditlångivning til danske boligejere."*¹⁰⁹

Og:

*"Det er heller ikke sandsynligt, at udenlandske aktører inden for kort tid vil trænge ind på det danske marked. For det første ligger de danske realkreditinstitutters pris/bidrag i den lave ende internationalt. Derudover er det danske marked meget koncentreret, da få aktører sidder på de meste markedet. Udenlandske realkreditprodukter afviger også fra de danske, og det vil kræve en ekstra markedsføringsindsats at introducere udenlandske lånetyper i Danmark. Hertil kommer, at stort set hele distributionsnettet i form af ejendomsmæglere og pengeinstitutter allerede er tilknyttet et realkreditinstitut. Det vil derfor kræve en betydelig indsats at komme ind på det danske marked som ny aktør."*¹¹⁰

307. I 2011-afgørelsen blev denne argumentation for et særligt dansk marked videreført:

"Som ved Afgørelsen i 2003 udbydes realkreditlån i dag af finansielle virksomheder, der er godkendt af Finanstilsynet til at drive realkreditvirksomhed. Udenlandske aktører vil i princippet kunne udbyde tilsvarende ydelser gennem datterselskaber eller via filialer, der etableres i Danmark eller via grænseoverskridende aktivitet. Det vurderes, at aktiviteten fra udlandet – udover den aktivitet, der hele tiden har været via Nordea Kredit – er yderst begrænset. Det danske realkreditsystem er unikt i forhold til andre landes systemer til boligfinansiering, og det medfører, at udenlandske aktører nu og fremover vil have svært ved at trænge ind på det danske marked. I og med at de udenlandske produkter ikke ligner de danske realkreditprodukter, vil det kræve en meget stor markedsføringsindsats at få afsat produkterne til danske boligejere. Dertil kommer, at det danske marked ikke er særlig stort, og at de eksisterende realkreditinstitutter i Danmark i høj grad allerede sidder på adgangen til de mest relevante distributionskanaler

¹⁰⁸ Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 8. november 2000, *Fusionen mellem Danske Bank og RealDanmark*, side 74.

¹⁰⁹ Jf. 2003-afgørelsen, side 95.

¹¹⁰ Ibid.

– pengeinstitutter og ejendomsmæglere. Det vil derfor kræve en betydelig indsats at komme ind på det danske marked som ny aktør.”¹¹¹

308. Denne vurdering blev ligeledes lagt til grund ved afgørelsen vedrørende fusionen mellem Jyske Bank og BRFKredit i 2014.¹¹²
309. I 2017-afgørelsen fandt Konkurrencerådet, at der ikke var tegn på, at danske kunder efterspørger produkter fra udbydere i udlandet:

*”Det er styrelsens vurdering, at der ikke umiddelbart er forhold, der indikerer, at låntagerne efterspørger realkreditlån fra udbydere i udlandet. Over de sidste fem år er der således gennemført væsentlige stigninger i realkreditinstitutternes bidragssatser, uden at forbrugerne har skiftet til udbydere af realkreditlån som sælges af aktører placeret i udlandet. Dette understøtter, at der ikke er en efterspørgsel efter realkreditlån fra udbydere i udlandet. Det er styrelsens umiddelbare vurdering, at det samme gør sig gældende for prioritetslån. Der er således ikke indikationer i markedet på, at låntagerne efterspørger prioritetslån fra udbydere i udlandet.”*¹¹³

310. Rådet fandt i 2017-afgørelsen ligeledes, at udenlandske aktører vil have svært ved at trænge ind på det danske marked, blandt andet med begrundelse i, at realkredit i Danmark er anderledes end andre landes boligfinansiering, hvilket gør at udenlandske aktørers produkter vil adskille sig og kræve en stor markedsføringsindsats. Desuden blev det vurderet, at de danske realkreditinstitutter sad på distributionskanalerne – dvs. pengeinstitutter og ejendomsmæglere – og at det vil kræve fysisk tilstedeværelse i Danmark at være en konkurrencedygtig aktør. Rådet anførte i den forbindelse:

*”Handelsbanken har fået adgang til de danske privatkunder gennem opkøb af allerede eksisterende filialer fra mindre, danske pengeinstitutter (Midtbanken og Lokalbanken i Nordsjælland). Den gæld til køb af bolig og/eller fritidshus som private kunder stifter i Handelsbanken, er stiftet i Danmark via Handelsbankens danske filialer. Dette understøtter, at det er nødvendigt med fysisk tilstedeværelse, for at vinde markedsandele i noget særligt omfang.”*¹¹⁴

311. På denne baggrund vurderer styrelsen, at det i det følgende er relevant at undersøge, om det geografiske marked kan afgrænses til Danmark, eller om det skal udvides til at inkludere tilstødende områder som Norden eller EU.

4.1.2.1 Afgrænsning af det geografiske marked

312. For så vidt angår afgrænsning af det geografiske marked fremgår det af markedsafgrænsningsmeddelelsen, at:

”Det normale udgangspunkt er at identificere de områder, hvor den relevante adfærd eller fusion kan forventes at have virkninger, ved at identificere de deltagende virksomheders beliggenhed, og hvor deres kunder befinder sig. Kommissionen undersøger dernæst, om konkurrencevilkårene i et bestemt område er tilstrækkeligt ensartede, til at adfærdens eller fusionens virkninger kan vurderes, og om det pågældende område kan adskilles fra andre områder, fordi konkurrencevilkårene er mærkbart anderledes i disse

¹¹¹ Jf. 2011-afgørelsen, punkt 328-329.

¹¹² Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 30. april 2014, *Jyske Banks overtagelse af BRFKredit*, punkt 175.

¹¹³ Jf. 2017-afgørelsen, punkt 356-358.

¹¹⁴ *Ibid*, punkt 363.

områder. Kommissionen foretager sin vurdering af konkurrencevilkårene ved at undersøge en bred vifte af dokumentation.

Denne dokumentation omfatter følgende, afhængigt af kravene og de særlige forhold i hver enkelt sag: tilstedeværelsen af de samme eller forskellige leverandører på tværs af geografiske områder; ligheder eller forskelle i deres markedsandele og priser; ligheder eller forskelle i kundernes præferencer og købsadfærd; barrierer og omkostninger forbundet med at levere til kunder i et andet område; afstandsrelaterede faktorer, der påvirker omkostningerne; disponible mængder eller forsyningssikkerhed; samt handelsstrømme og leveringsmønstre.¹¹⁵

313. Det er styrelsens vurdering, at markedet ikke skal afgrænses mere snævert end nationalt. Alle de danske udbydere af realkreditlån og prioritetslån til private er tilstede og udbyder realkreditlån og prioritetslån i hele Danmark. De vilkår, som kunderne optager lån på, er endvidere ensartede og varierer eksempelvis ikke fra region til region i Danmark. Realkreditlån og prioritetslån er derudover finansielle produkter, som udgør en væsentlig udgift for låntagerne, og som låntagerne handler relativt sjældent og hvor fx transportomkostninger efter styrelsens vurdering derfor ikke kan føre til, at markedets geografiske udstrækning er mere snæver end national.
314. Det skal dernæst vurderes, om markedet skal afgrænses bredere end nationalt.
315. I forhold til kundernes præferencer og købsadfærd er det styrelsens vurdering, at der ikke er forhold, der indikerer, at låntagerne efterspørger realkreditlån eller prioritetslån fra udbydere i udlandet.
316. Det er videre styrelsens vurdering, at låntagerne selv ved små varige stigninger i prisen på realkreditlån og prioritetslån fortsat vil foretrække at optage lån til deres bolig gennem et dansk pengeinstitut fra en dansk etableret udbyder. Dette understøttes af, at der i perioden mellem 2009 og 2016, hvor alle de danske realkreditinstitutters bidrag steg flere gange, ikke har kunnet observeres en substitution fra realkreditlån udstedt af danske udbydere mod realkreditlån eller andre boliglån udstedt af udenlandske udbydere, jf. punkt 309. Som nævnt steg den gennemsnitlige bidragssats for husholdninger således med 89 pct. i perioden, hvilket er langt mere end en marginal prisstigning.¹¹⁶ Kundernes faktiske adfærd i den nævnte periode understøtter, at udenlandske udbydere af boliglån ikke har været et substitut for realkreditlån til private udstedt af danske udbydere.
317. Det er styrelsens vurdering, at kundernes præferencer for at optage lån udstedt af danske udbydere hænger sammen med, at boligfinansiering er et komplekst produkt, og at privatkunderne primært opsøger boligfinansiering gennem et pengeinstitut med lokal tilstedeværelse i Danmark, blandt andet fordi kunderne efterspørger rådgivning om boligfinansiering, når de optager et boliglån.
318. I august 2022 offentliggjorde Konkurrencerådet en analyse om konkurrencen på bankmarkedet for privatkunder. I analysen blev det konstateret, at kundernes indgang til realkreditmarkedet næsten udelukkende foregår gennem kundernes nuværende pengeinstitut. Derudover blev det

¹¹⁵ Markedsafgrænsningsmeddelelsen punkt 38-39.

¹¹⁶ Jf. Nationalbankens statistik – DNRUURI – over gennemsnitlig bidragssatser for husholdningers udestående realkreditlån.

konstateret, at hovedparten (82 pct.) af bankkunderne med et realkreditlån har købt det pågældende realkreditlån hos et realkreditinstitut, som enten er koncernforbundet eller har formidlingsaftale med kundens pengeinstitut:

"Bankkunders indgang til realkreditmarkedet foregår typisk gennem en bank, ligesom dialogen om kundens realkreditlån foregår med en bankrådgiver frem for direkte med realkreditinstitutionen. Langt de fleste kunder på realkreditmarkedet (ca. 95 pct.) har deres realkreditlån gennem deres nuværende bank."¹¹⁷

"Godt 82 pct. af alle bankkunder, der har et realkreditlån, har købt dette lån hos det realkreditinstitut, som deres primære bank enten er koncernforbundet med eller har en formidlingsaftale med."¹¹⁸

319. I Konkurrencerådets analyse af konkurrencen på bankmarkedet for privatkunder blev det også vurderet, at kunderne efterspørger rådgivning fra deres pengeinstitut:

"Bankernes rådgivere får ofte en central rolle, når kunderne skal træffe vigtige økonomiske beslutninger. Bankrådgiverne angiver selv, at kundernes rådgivningsbehov er stort eller meget stort for en række mere komplekse finansielle produkter."¹¹⁹

320. Dette understøtter, at kunderne efterspørger rådgivning, og at kundernes adgang til boligfinansiering for langt hovedparten af privatkunderne foregår gennem deres primære pengeinstitut. Da de danske pengeinstitutter enten er i koncern med Nordea Kredit, Realkredit Danmark eller Jyske Realkredit eller har formidlingsaftale med Totalkredit (og da de danske pengeinstitutter også tilbyder prioritetslån på egen balance), skal kunderne opsøge et udenlandsk pengeinstitut eller en anden udenlandsk finansiel aktør, hvis de vil have rådgivning om realkreditlån eller prioritetslån fra udenlandske udbydere. Det vil imidlertid være nemmere for danske kunder at opsøge rådgivning gennem et pengeinstitut med lokal tilstedeværelse i Danmark end at opsøge et udenlandsk pengeinstitut, da hovedparten af de danske kunder allerede er kunder i et pengeinstitut i Danmark, som fungerer som et "finansielt supermarked", der tilbyder rådgivning om og formidler en lang række finansielle produkter:

"Bankerne er en integreret del af de fleste danskeres liv. Det er lovpligtigt for alle danskere over 18 år at have en såkaldt NemKonto til brug for fx offentlige betalinger såsom SU og andre overførselsindkomster, og hele den voksne befolkning er således som udgangspunkt kunde i en bank"¹²⁰

"Udover at stille bankydelser til rådighed fungerer bankerne også som forbrugernes indgang til andre finansielle markeder. Banken har indsigt i den enkelte kundes økonomiske forhold, og for mange kunder er det naturligt at henvende sig i banken, når de har behov for rådgivning om økonomiske spørgsmål. Bankerne spiller således en vigtig rolle for, hvilke udbydere kunderne vælger at benytte på nært forbundne finansielle markeder. Langt de fleste banker tilbyder en bred palet af finansielle ydelser, inkl. realkreditlån, pension, investering og forsikring [...] Der findes enkelte banker, som fokuserer på specialiserede tjenester, fx betalingskort eller investeringsprodukter. Disse banker har imidlertid ofte karakter af at være en sekundær bank for kunderne, og de spiller en begrænset rolle på bankmarkedet. De største banker tilbyder typisk et bredt udvalg

¹¹⁷ Jf. Konkurrencerådet, Konkurrencen på bankmarkedet for privatkunder, august 2022, side 92.

¹¹⁸ Jf. Konkurrencerådet, Konkurrencen på bankmarkedet for privatkunder, august 2022, side 115.

¹¹⁹ Jf. Konkurrencerådet, Konkurrencen på bankmarkedet for privatkunder, august 2022, side 96.

¹²⁰ Jf. Konkurrencerådet, Konkurrencen på bankmarkedet for privatkunder, august 2022, side 5.

af finansielle produkter via afdelinger eller selskaber, der indgår i samme ejerskabsstruktur. Det kan fx være en konsekvens af fusioner, som har samlet bank, realkreditinstitut, forsikringselskab, mv. i én koncern [...] Mere end 97 pct. af kunderne er kunde i en bank, der tilbyder realkreditlån via en formidlingsaftale eller koncernforbundet virksomhed [...]. Godt 92 pct. er kunde i en bank, der tilbyder både realkredit, forsikring, pensionsordninger og investeringsforeninger. Omtrent to ud af tre kunder er kunde i en bank, som har samarbejde med en ejendomsmæglerkæde eller er koncernforbundet med én”¹²¹

321. Langt hovedparten af de danske kunder er således allerede kunder i et pengeinstitut i Danmark, der ud over andre finansielle ydelser også tilbyder rådgivning om boligfinansiering fra et dansk realkreditinstitut, eller fra pengeinstituttet selv. For danske kunder er der således en naturlig adgang til både rådgivning om boligkøb og boligfinansiering fra et pengeinstitut med fysisk tilstedeværelse i Danmark, og da de danske pengeinstitutter udelukkende tilbyder boligfinansiering fra egen balance (prioritetslån) eller fra realkreditinstitutter oprettet i Danmark, fører det efter styrelsens vurdering til en meget begrænset efterspørgselssubstitution mod udenlandsk boligfinansiering.
322. Kundernes præferencer og købsadfærd peger således i retning af et dansk marked for realkreditlån og prioritetslån til private.
323. Øvrige forhold indikerer ligeledes, at konkurrenceforholdene i Danmark og uden for Danmark ikke er tilstrækkeligt ensartede til at markedet skal afgrænses bredere end Danmark.
324. De aktører, som udbyder realkreditlån eller prioritetslån til private i Danmark adskiller sig fra de aktører, som er aktive i eksempelvis de øvrige skandinaviske lande. Eksempelvis er Realkredit Danmark, Jyske Realkredit og Totalkredit ikke aktive udbydere af realkreditlån til private i de øvrige skandinaviske lande. Omvendt er DLR Kredit ikke aktiv udbyder af realkreditlån til private i Danmark, jf. punkt 71, men har oplyst til styrelsen, at DLR Kredit i 2022 havde en markedsandel for realkreditlån til ejerboliger i Grønland på [xxx] pct. og på Færøerne på [xxx] pct.¹²² Markedsandele og markedsaktører indikerer således ligeledes, at det relevante geografiske marked er Danmark.
325. DLR Kredit har endvidere forklaret, at kreditgivningen på Færøerne og i Grønland i disse områder adskiller sig fra kreditgivningen i Danmark. DLR Kredit har i den forbindelse anført "[xxx]".¹²³
326. For så vidt angår de andre nordiske lande har Nordea, som har aktiviteter i flere nordiske lande, anført over for styrelsen: "Nordea angav, at det i Norge i visse tilfælde er fagforeningerne, der forhandler prisen på realkreditlån, og fungerer som en form for indkøbsforeninger på realkredit, samt at Finland og Sverige har en anden kreditgivningspolitik og væsentligt kortere lån med en rentebinding på 1-4 år. De andre nordiske lande anvender endvidere ikke så lange obligationsserier som i Danmark. Dertil kommer, at kreditgivningen typisk er noget, der blot kan foregå digitalt i modsætning til i Danmark, hvor der er større lovkrav til kreditvurderingen. Kreditgivningspolitikken er således anderledes i de nordiske lande end i Danmark."¹²⁴

¹²¹ Jf. Konkurrencerådet, Konkurrencen på bankmarkedet for privatkunder, august 2022, side 21-22.

¹²² DLR præsentation sendt til styrelsen februar 2023 i forbindelse med styrelsens første markedstest, side 13-14.

¹²³ Mødereferat fra møde mellem DLR Kredit og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 23. februar 2023, side 2-3.

¹²⁴ Referat af møde med Nordea d. 20. februar 2023, side 4-5.

-
327. Dette understøtter, at konkurrencesituationen er anderledes i Danmark end i de andre nordiske lande, herunder Grønland og Færøerne, og at en udenlandsk aktør ville være nødt til at omstille sig til det danske system for at kunne udbyde boliglån i Danmark.
328. Behovet for lokal tilstedeværelse og reguleringen på det finansielle område i Danmark understøtter ligeledes, at markedet kan afgrænses nationalt.
329. Realkreditlån udbydes af finansielle virksomheder, der er godkendt af Finanstilsynet til at drive realkreditvirksomhed. Udenlandske aktører vil i princippet kunne udbyde tilsvarende ydelser gennem datterselskaber eller via filialer, der etableres i Danmark eller via grænseoverskridende aktivitet.
330. Det danske realkreditsystem er underlagt særlig regulering og er anderledes end andre landes systemer til boligfinansiering, ligesom det både for realkreditlån og prioritetslån kræver distributionskanaler for at få markedsandele i noget særligt omfang. Det bidrager til, at udenlandske aktører vil have svært ved at trænge ind på det danske marked. Da de udenlandske produkter endvidere adskiller sig fra de danske realkreditprodukter, vil det derudover kræve en stor markedsføringsindsats at få afsat produkterne til danske boligejere.
331. Styrelsen vurderer, at det kræver fysisk tilstedeværelse i Danmark for at være en konkurrence-dygtig aktør, idet låntagerne ikke optager realkreditlån eller prioritetslån over internettet men derimod typisk ved kontakt til en lokal (eller i det mindste en i Danmark placeret) bankfilial, og at udlån samtidig forudsætter kreditvurdering og vurdering af pantet. Styrelsen vurderer endvidere, at det vil være vanskeligt for en udenlandsk aktør at få adgang til de relevante salgskanaler til fysisk salg. Det skyldes, at de eksisterende realkreditinstitutter i Danmark i høj grad kontrollerer adgangen til de mest relevante distributionskanaler – pengeinstitutter og ejendomsrådgivere. Medmindre en udenlandsk aktør opkøber et dansk pengeinstitut, vil denne aktør være nødt til at indgå formidlingsaftaler med de danske pengeinstitutter omkring formidling af realkreditlån eller prioritetslån.
332. For at formidle realkreditlån vil en udenlandsk aktør enten skulle opnå adgang til de store pengeinstitutter, der allerede er koncernforbundne med hver deres realkreditinstitut, eller få et pengeinstitut i Totalkreditsamarbejdet til at udtræde af dette samarbejde og indlede samarbejde om formidling med dette pengeinstitut. Hvad angår prioritetslån vurderer styrelsen, at et dansk pengeinstitut ikke umiddelbart vil være villig til at udbyde prioritetslån på egen balance for en udenlandsk aktør, da dette ville være i direkte konkurrence med pengeinstitutets egne prioritetslån på egen balance. Det er derfor styrelsens vurdering, at det for prioritetslån primært vil være relevant for danske pengeinstitutter at formidle fælles funderede prioritetslån for en udenlandsk aktør. I denne sammenhæng skaber fortolkningen af Totalkredits Hovedsamarbejdsaftale en usikkerhed for et pengeinstitut om konsekvensen af at formidle fælles funderede lån for en udenlandsk aktør, jf. afsnit 4.3.3.6 nedenfor. Både for realkreditlån og prioritetslån vil det således kræve en betydelig indsats for en udenlandsk aktør at opnå adgang til en dansk salgskanal.
333. Det svenske pengeinstitut, Handelsbankens, udtræden af det danske marked understreger, at det er vanskeligt for en udenlandsk aktør at indtræde på det danske marked og opbygge en konkurrencedygtig tilstedeværelse. Handelsbanken fik adgang til de danske privatkunder gennem opkøb af allerede eksisterende filialer fra mindre, danske pengeinstitutter (Midtbank og Lokalbanken i Nordsjælland) og øgede sin aktivitet på det danske marked ved at tilbyde prioritetslån. Handelsbanken tilbød dog også realkreditlån som formidlingspartner for Totalkredit. I december 2022 overtog Jyske Bank dog Handelsbanken, efter at Handelsbanken havde igangsat en salgsproces af sine danske aktiver. Som begrundelse for udtræden af det danske og finske marked har Handelsbanken forklaret, at "*... disse markeder er små og under forandring. Førhen var det let at eksportere vores forretningsmodeller til forskellige geografiske områder, men som der kommer flere og flere regler og regulering internationalt og nationalt, kan vi se, at det er noget, der bliver mindre nemt, fordi vi har små markedsandele. Og det er derfor, vi har besluttet os*
-

for at starte processen med at afvikle forretningerne".¹²⁵ Dette understøtter, at det er nødvendigt med fysisk tilstedeværelse for at vinde markedsandele, og at reguleringen på det finansielle område gør det vanskeligt for udenlandske aktører at træde ind og forblive konkurrencedygtige med formidlingen af bl.a. realkreditlån og prioritetslån i Danmark.

4.1.2.2 Konklusion på det relevante geografiske marked

334. Det er styrelsens vurdering, at konkurrencevilkårene i Danmark er tilstrækkeligt ensartede til at der kan afgrænses et nationalt marked, mens konkurrencevilkårene i Danmark sammenlignet med udlandet er tilstrækkeligt forskellige til at det relevante geografiske marked ikke er bredere end Danmark. Styrelsen finder således ikke anledning til at fravige praksis fra 2003-, 2011- og 2017-afgørelserne, hvor det også blev vurderet, at det geografiske marked kunne afgrænses til Danmark.

4.1.3 Konklusion vedrørende markedsafgrænsning

335. På baggrund af ovenstående er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens umiddelbare vurdering, at det relevante produktmarked i denne sag kan afgrænses til markedet for realkreditlån til private. Det er endvidere vurderingen af det relevante geografiske marked i denne sag kan afgrænses til Danmark.
336. Styrelsen har ladet det stå åbent, om det relevant produktmarked skal afgrænses bredere, således at det også omfatter pengeinstitutternes prioritetslån. Det skyldes, at dette ikke har betydning for vurderingen af om Nykredit har en dominerende markedsposition, og at Nykredit har afgivet et tilsagn, som kan accepteres. I relation til dominansvurderingen vurderer styrelsen, jf. afsnit 4.3.2., at Nykredits generelt høje markedsandel (med eller uden prioritetslån) sammenholdt med øvrige markedsforhold fører til en samlet konklusion om, at Nykredit er dominerende.

4.2 Samhandelspåvirkning

337. Efter forordning nr. 1/2003¹²⁶ skal det undersøges, om adfærden mærkbart kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater. Hvis det er tilfældet, er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen forpligtet til at anvende TEUF artikel 102.¹²⁷ Undersøgelsen skal ske i overensstemmelse med Kommissionens retningslinjer vedrørende påvirkning af samhandelen ("Samhandelsmeddelelsen").¹²⁸
338. Udtrykket "samhandelen mellem medlemsstater" er neutralt. Det er ikke en betingelse, at handelen begrænses eller mindskes. Samhandelen kan også blive påvirket, når adfærden fører til en stigning i handlen. Det er dog i begge tilfælde en betingelse, at samhandlen påvirkes mærkbart.¹²⁹

¹²⁵ Finanswatch d. 20. oktober 2021 "Handelsbankens topchef er fåmælt om dansk salg: vi må komme tilbage med information".

¹²⁶ Rådets forordning nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 81 og 82 ("forordning nr. 1/2003"). EF-traktatens artikel 81 og 82 er blevet til henholdsvis artikel 101 og 102 i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde ("TEUF"). De to sæt bestemmelser er i det væsentlige identiske. I forordninger og meddelelser vedtaget inden 1. december 2009 skal henvisninger til EF-traktatens artikel 81 og 82 forstås som henvisninger til TEUF artikel 101 og 102.

¹²⁷ Jf. forordning nr. 1/2003, artikel 3, stk. 1, 2. pkt.

¹²⁸ Jf. Kommissionens meddelelse af 27. april 2004 om retningslinjer vedrørende begrebet påvirkning af handelen i traktatens artikel 81 og 82 (2004/C 101/07) ("samhandelsmeddelelsen").

¹²⁹ Jf. samhandelsmeddelelsens punkt 34 og 44.

339. Ved vurdering af, om en aftale m.v. mærkbart kan påvirke samhandlen mellem medlemsstater fremgår det af selve ordlyden af TEUF artikel 102 og Kommissionens samhandelsmeddelelse¹³⁰, at der især skal lægges vægt på følgende tre kriterier:
- » Handelen mellem medlemsstater
 - » Kan påvirkes
 - » Mærkbart
340. Udtrykket "handel mellem medlemsstater" omfatter enhver form for grænseoverskridende økonomisk aktivitet.¹³¹ Kriteriet kan også være opfyldt i de tilfælde, hvor det relevante geografiske marked er nationalt eller subnationalt.¹³²
341. Kriteriet "kan påvirke" er opfyldt, når aftalen mv. "på grund af samtlige objektive, retlige og faktiske forhold kan forudses med tilstrækkelig sandsynlighed, [...] direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt øver indflydelse på samhandelen mellem medlemsstater."¹³³
342. Det er ikke et krav for at fastslå samhandelspåvirkning, at aftalen mv. faktisk har haft, aktuelt har eller vil få mærkbar effekt på handelen mellem medlemsstater. Det er tilstrækkeligt, at aftalen mv. "er egnet til" at have en sådan virkning.¹³⁴
343. I *BPB Industries-sagen*¹³⁵ udtalte Retten således, at:
- "det [...] er en nødvendig og tilstrækkelig betingelse, at den adfærd, der begrundes misbrug, er egnet til at påvirke samhandelen mellem medlemsstater. Det er derfor ikke nødvendigt at fastslå eksistensen af nogen aktuel eller reel påvirkning af denne samhandel".*
344. Kriteriet "mærkbart" kan navnlig vurderes ud fra de relevante virksomheders position eller størrelse på markedet for de berørte produkter.¹³⁶
345. I overensstemmelse med samhandelsmeddelelsen, skal der ved vurderingen af, om en misbrugsadfærd påvirker samhandlen mellem medlemsstater mærkbart overordnet sondres mellem om adfærden omfatter flere medlemsstater eller kun én enkelt medlemsstat eller en del af en medlemsstat. Herefter skal der sondres mellem hvilken type af misbrug, der er tale om.¹³⁷
346. Nogle former for misbrugsadfærd kan ifølge selve deres natur, fx fordi de omhandler import eller eksport, eller fordi de omfatter flere medlemsstater, påvirke handelen mellem medlemsstater, mens andre må analyseres nærmere.¹³⁸ I nærværende sag er der ikke tale om en adfærd vedrørende import eller eksport, eller en adfærd, som omfatter flere medlemsstater, hvorfor spørgsmålet om samhandelspåvirkning må analyseres nærmere.

¹³⁰ Jf. samhandelsmeddelelsens punkt 18.

¹³¹ Jf. samhandelsmeddelelsens punkt 19.

¹³² Jf. samhandelsmeddelelsens punkt 22.

¹³³ Jf. samhandelsmeddelelsens punkt 23.

¹³⁴ Jf. samhandelsmeddelelsens punkt 26.

¹³⁵ Jf. Rettens dom af 1. april 1993 i sag T-65/89, *BPB Industries og British Gypsum*, præmis 134.

¹³⁶ Jf. samhandelsmeddelelsens punkt 44.

¹³⁷ Jf. samhandelsmeddelelsens punkt 60.

¹³⁸ Jf. samhandelsmeddelelsens punkt 29 smh. punkt 48.

-
347. Ved adfærd, der påvirker en enkelt medlemsstat, er det tilstrækkeligt, at handelsmønstrene mellem medlemsstaterne *kan* blive påvirket mærkbart. I mange tilfælde, vil den påståede overtrædelses karakter, og i særdeleshed dens egnethed til at afskærme det nationale marked dog være et vigtigt tegn på, at adfærden kan påvirke handelen mellem medlemsstater.¹³⁹
348. Hvis en virksomhed har en dominerende stilling, der omfatter hele en medlemsstats område, og virksomheden misbruger denne stilling ved at holde konkurrenter ude fra markedet, vil det normalt kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstater. En sådan adfærd vil generelt gøre det vanskeligere for konkurrenter fra andre medlemsstater at trænge ind på markedet, hvilket kan påvirke handelsmønstrene.¹⁴⁰ Et ekskluderende misbrug af en dominerende stilling, der påvirker konkurrencestrukturerne i en medlemsstat – fx ved at eliminere eller true med at eliminere en konkurrent – kan også påvirke handelen mellem medlemsstater. Dette gælder eksempelvis, hvis den dominerende virksomhed gennem gentaget ekskluderende adfærd har fået ry for at handle aggressivt over for konkurrenter, der forsøger at tage konkurrencen op med den.¹⁴¹
349. Det fremgår nedenfor af afsnit 4.3.2, at Nykredit har en dominerende stilling på det danske marked for realkreditlån til private. Da Nykredits dominerende stilling omfatter hele Danmark, og dermed hele en medlemsstats område, og da Nykredit afskærmer hele dette marked, er det styrelsens vurdering, at Nykredits adfærd er egnet til at virke markedsafskærmende over for produkter fra andre medlemsstater.
350. Det er styrelsens vurdering, at ophørsvilkårene i Totalkreditsamarbejdet er egnede til at kunne have en konkurrencebegrænsende virkning i forhold til virksomheder fra andre medlemsstater, der måtte ønske at træde ind på markedet for realkreditlån til private i Danmark. Henset til Nykredits position på markedet, herunder at samtlige uafhængige pengeinstitutter anvender Nykredit som leverandør af realkreditlån, er det styrelsens vurdering, at påvirkningen er egnet til at være mærkbar.
351. På baggrund af ovenstående er det styrelsens vurdering, at ophørsvilkårene i Totalkreditsamarbejdet er egnet til at kunne påvirke handelen mellem medlemsstater, hvorfor sagen skal vurderes efter både TEUF artikel 102 og konkurrencelovens § 11.

4.3 Konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102

352. Det er forbudt for en eller flere virksomheder m.v. at misbruge en dominerende stilling, jf. konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102.
353. Der er tre betingelser, der skal være opfyldt for, at forbuddet er overtrådt. Der skal være tale om, (i) at en eller flere virksomheder har (ii) en dominerende stilling på det relevante marked og (iii) at den dominerende stilling misbruges.¹⁴²
354. Vurderingerne efter konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102 skal foretages i lyset af dansk domspraksis, praksis fra Den Europæiske Unions Domstol samt administrativ praksis fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Konkurrenceankenævnet og Europa-Kommissionen.

¹³⁹ Jf. samhandelsmeddelelsens punkt 77.

¹⁴⁰ Jf. samhandelsmeddelelsens punkt 93.

¹⁴¹ Jf. samhandelsmeddelelsens punkt 94.

¹⁴² For så vidt angår TEUF artikel 102 skal misbruget endvidere kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstater mærkbart, hvilket er behandlet ovenfor i afsnit 4.2.

4.3.1 Virksomhedsbegrebet

355. Den første betingelse for, at forbuddet i konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102 finder anvendelse, er som nævnt, at der skal være tale om en eller flere virksomheder.
356. Virksomhedsbegrebet fortolkes meget bredt. Det følger direkte af konkurrencelovens § 2, stk. 1, at lovens forbud gælder for enhver form for erhvervsvirksomhed. Det er desuden præciseret i forarbejderne, at det omfatter "enhver økonomisk aktivitet, der foregår i et marked for varer og tjenester".¹⁴³ Det følger ligeledes af Domstolens praksis, at virksomhedsbegrebet omfatter "enhver enhed, som udøver økonomisk virksomhed, uanset denne enheds retlige status og dens finansieringsmåde".¹⁴⁴ Det er uden betydning for anvendelsen af konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102, hvorvidt virksomheden drives med økonomisk gevinst for øje.¹⁴⁵
357. Nykredit Realkredit A/S er et aktieselskab, der er 100 pct. ejet af Nykredit A/S, hvis hovedaktionær er Forenet Kredit med 78,9 pct.¹⁴⁶ Nykredit Realkredit A/S er hovedaktionær i Totalkredit A/S.
358. Nykredit Realkredit A/S og Totalkredit A/S udbyder realkreditlån på kommerciel basis i konkurrence med andre realkreditinstitutter i Danmark. Nykredit Realkredit A/S og Totalkredit A/S udøvede således økonomisk aktivitet på markedet for realkreditlån til private låntagere.
359. Det er på den baggrund styrelsens vurdering, at Nykredit Realkredit A/S og Totalkredit A/S udøver økonomisk aktivitet på markedet for realkreditlån til private, og at Nykredit Realkredit A/S og Totalkredit A/S derfor både nu og i den relevante periode opfylder kriteriet om at udøve erhvervsvirksomhed i konkurrencelovens og TEUF's forstand.

4.3.2 Dominerende stilling

360. Den anden betingelse for, at forbuddet i konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102 finder anvendelse, er, at en eller flere virksomheder har en dominerende stilling. En virksomhed har en dominerende stilling, når den har en økonomisk magtposition, som sætter den i stand til at hindre, at der opretholdes en effektiv konkurrence på det relevante marked. Det vil være tilfældet, når virksomheden kan anlægge en i betydeligt omfang uafhængig adfærd over for sine konkurrenter og kunder og i sidste instans forbrugerne.¹⁴⁷
361. Vurderingen af, om en virksomhed har en dominerende stilling, er en helhedsbedømmelse. I helhedsbedømmelsen skal indgå alle faktorer, der har betydning for, om den pågældende virksomhed kan handle uafhængigt.
362. En dominerende stilling kan være en følge af en række faktorer, som ikke nødvendigvis er afgørende hver for sig. Blandt disse faktorer har omfattende markedsandele meget stor betydning.¹⁴⁸ Afgrænsningen af det relevante marked har derfor stor betydning for vurderingen af, om den pågældende virksomhed er dominerende.

¹⁴³ Jf. forarbejderne til lov nr. 384 af 6. oktober 1997, FT 1996/97, tillæg A, side 3653, v. sp.

¹⁴⁴ Jf. EF-domstolens dom af 23. april 1991 i sag C-41/90, *Höfner & Elser*, præmis 21.

¹⁴⁵ Jf. forarbejderne til lov nr. 384 af 6. oktober 1997, FT 1996/97, tillæg A, side 3653, v. sp.

¹⁴⁶ Jf. Nykredits hjemmeside <https://www.nykredit.com/om-os/organisation/>, per juni 2024.

¹⁴⁷ Jf. EF-domstolens dom af 9. november 1983 i sag 322/81, *Michelin mod Kommissionen*, præmis 30.

¹⁴⁸ Jf. EF-Domstolens dom af 13. februar 1979 i sag 85/76, *Hoffmann-La Roche*, præmis 39.

-
363. Styrelsen har i denne sag ladet det stå åbent om det relevante marked kan afgrænses til realkreditlån til private i Danmark eller om produktmarkedet også skal inkludere prioritetslån. Styrelsens vurdering af, om Nykredit besidder en dominerende stilling, tager derfor udgangspunkt i en vurdering af virksomhedens position på markedet både med og uden prioritetslån.
364. Dominansvurderingen er baseret på en vurdering af Nykredits position på markedet i perioden siden 2011. Dette giver en tilstrækkelig lang periode for vurderingen.
365. Ifølge Kommissionens vejledning om prioritering af sager om TEUF artikel 82 (nu artikel 102) lægger Kommissionen især vægt på følgende faktorer ved vurderingen af, om en virksomhed besidder en dominerende stilling:
- (i) *Aktuel konkurrence:*
Det konkurrencemæssige pres, der skyldes de faktiske konkurrenters eksisterende leverancer og disse konkurrenters markedsstilling (den dominerende virksomheds og dens konkurrenters markedsstilling).
- (ii) *Potentiel konkurrence:*
Det konkurrencemæssige pres, der skyldes en troværdig trussel om, at de faktiske konkurrenter vil ekspandere i fremtiden, eller at der kommer potentielle konkurrenter ind på markedet (ekspansions- og etableringsbarrierer).
- (iii) *Modstående købermagt:*
Det konkurrencemæssige pres, der skyldes den forhandlingsstyrke, som virksomhedens kunder er i besiddelse af (modstående købermagt).¹⁴⁹
366. Styrelsen vil i denne sag vurdere Nykredits markedsstyrke ud fra en række forskellige faktorer, herunder men ikke kun Nykredits markedsandel.
367. Indledningsvist understreges, at Nykredit/Totalkredit reelt er den eneste aktør på markedet, som sælger realkreditlån til privatkunder via "uafhængige" pengeinstitutter, dvs. pengeinstitutter, der ikke i forvejen indgår i koncern med et realkreditinstitut. Det er ensbetydende med, at Nykredit/Totalkredit har monopol på formidlingssamarbejder angående realkreditlån til private med disse "uafhængige" pengeinstitutter.
368. Dette forhold er vigtigt, idet privatkunders indgang til realkredit- og/eller boliglån i praksis næsten udelukkende foregår gennem et pengeinstitut, ligesom dialogen om kundens lån foregår med en bankrådgiver frem for direkte med realkreditinstituttet. Pengeinstitutter – enten koncernforbundne pengeinstitutter eller pengeinstitutter, som har formidlingsaftaler med et realkreditinstitut – formidler således aktuelt ca. 96 pct. af alle realkreditlån til private i Danmark.¹⁵⁰
369. For pengeinstitutter er det afgørende at kunne tilbyde realkreditlån.¹⁵¹ Og for de pengeinstitutter, der ikke er store nok til selv at eje eller have et realkreditinstitut i koncernen, er Totalkredit som nævnt aktuelt og siden 2003 den eneste leverandør af realkreditlån til privatkunder. Andre realkreditinstitutter, der måtte ønske at afsætte realkreditlån via de uafhængige pengeinstitutter, har ringe mulighed for at entrere markedet eller for at ekspandere – bl.a. som følge af de aftalevilkår, som er genstanden i nærværende sag.

¹⁴⁹ Jf. Kommissionens vejledning af 24. februar 2009 om Kommissionens prioritering af håndhævelsen i forbindelse med anvendelsen af EF-traktatens artikel 82 på virksomheders misbrug af dominerende stilling gennem ekskluderende adfærd, (2009/C45/02) ("artikel 102 guidance paper"), punkt 12.

¹⁵⁰ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, *Realkredit- og prioritetslån (priser og markedsudvikling)*, juni 2024, side 13f.

¹⁵¹ Bl.a. oplyst af de pengeinstitutter, som styrelsen har afholdt kvalitative møder med i forbindelse med markedsundersøgelsen i sagen.

370. Dette forhold taler med vægt for, at Nykredit/Totalkredit besidder en dominerende stilling på det danske marked for salg af realkreditlån mv.
371. Som den efterfølgende analyse viser, besidder Nykredit/Totalkredit dog også en dominerende stilling, når der ikke alene fokuseres på realkreditinstitutters adgang til de "uafhængige" pengeinstitutter som formidlere af realkreditlån men bredere på konkurrencen på slutkundeniveau.

4.3.2.1 Aktuel konkurrence

372. En virksomheds markedsstyrke er bl.a. afspejlet i virksomhedens markedsandel. Et relevant element i dominansvurderingen kan herudover være størrelsesforskellene mellem den undersøgte virksomhed og dens konkurrenter. Desto større afstand, der er mellem markedsandelen for den undersøgte virksomhed og konkurrenternes markedsandele, jo mere sandsynligt er det, at den pågældende virksomhed er dominerende.¹⁵²
373. I vurderingen er det særligt relevant, om konkurrenter har mulighed for at lægge et effektivt konkurrencemæssigt pres på den dominerende virksomhed, fx indikeret ved at markedsandelene ændrer sig over tid.¹⁵³

4.3.2.1.1 Markedsandele

374. En markedsandel på 50 pct. eller derover kan i sig selv udgøre beviset for, at der foreligger en dominerende stilling.¹⁵⁴ Markedsandele på mellem 40 og 50 pct. er efter EU-praksis ikke i sig selv tilstrækkelige til at fastslå, at der foreligger en dominerende stilling. Der kræves ved sådanne markedsandele supplerende indicier for dominans.
375. I sag 85/76, *Hoffmann-La Roche*, der vedrørte eksklusive købsforpligtelser for vitaminer, fandt Domstolen, at Hoffmann-La Roche med en markedsandel på 47 pct. havde en dominerende stilling på A-vitaminmarkedet. Domstolen udtalte i den forbindelse om markedet og konkurrenternes markedsandele:

*"ifølge de af Kommissionen fremlagte oplysninger, som Roche ikke har bestridt, kan de øvrige producenters markedsandel i 1974 anslås til 27 %, 18 %, 7 % og 1 %; det relevante marked har således karakter af et snævert oligopol, hvor konkurrencen allerede i sig selv er afsvækket, idet Roche's markedsandel, som er af samme størrelsesorden som de to største konkurrenters tilsammen, viser, at Roche har en særlig vid handlefrihed ved fastlæggelsen af sin konkurrenceadfærd."*¹⁵⁵

376. Domstolen henviste derudover til Hofmann-La Roche's teknologiske forspring frem for konkurrenterne som følge af opfindelser og tidligere stilling som indehaver af talrige patenter på A-vitaminområdet.¹⁵⁶

¹⁵² Jf. Domstolens dom af 14. februar 1978 i sag 27/76, *United brands*, præmis 111, Domstolens dom af 13. februar 1979 i sag 85/76, *Hoffman-La Roche*, præmis 48, og Retten i Første Instans' dom af 17. december 2003 i sag T-219/99, *British Airways*, præmis 210 (opretholdt ved sag C-95/04P).

¹⁵³ Jf. Domstolens dom af 14. februar 1978 i sag 27/76, *United brands*, præmis 117 modsætningsvist.

¹⁵⁴ Jf. EF-domstolens dom af 3. juli 1991 i sag C-62/86, *Akzo Chemie BV*, præmis 60 og forarbejderne til lov nr. 384 af 6. oktober 1997, FT 1996/97, tillæg A, side 3667, v. sp.

¹⁵⁵ Jf. Domstolens dom af 13. februar 1979 i sag 85/76, *Hoffmann-La Roche*, præmis 50-51.

¹⁵⁶ Jf. *ibid*, præmis 51.

377. I sag 27/76, *United Brands*, der vedrørte urimeligt høje priser på bananer, fandt Domstolen, at en markedsandel på 40-45 pct. ikke i sig selv var tilstrækkeligt til at statuere dominans:

"det [må] anses for godt gjort, at UBC's andel af det relevante marked altid er højere end 40 % og nærmer sig 45 %; denne procentdel er imidlertid ikke i sig selv tilstrækkelig til, at det kan konkluderes, at UBC kontrollerer markedet; den pågældende markedsandel må vurderes i forhold til konkurrenternes styrke og antal."¹⁵⁷

378. Domstolen fandt dog alligevel, at *United Brands* var dominerende og lagde her vægt på en række andre omstændigheder. Domstolen udtalte i den forbindelse blandt andet følgende:

"Det skal først fastslås, at den nævnte procent på hele det relevante marked groft set udgør en andel, der er flere gange større end den andel, som besiddes af konkurrenten Castle & Cooke, den bedst placerede konkurrent, medens de øvrige konkurrenter ligger langt bagefter;"¹⁵⁸ [...]

"det må imidlertid fastslås, at disse firmaer [Caste & Cook, Alba, Velleman et Tas] trods deres anstrengelser ikke i videre omfang har forøget deres markedsandel på de nationale markeder [Danmark, Tyskland og Nederlandene], hvor de satte deres fremstød ind; [...] og at selskabets salgstal ikke går mærkbart ned, selv når nye konkurrenter kommer ind på markedet; UBC har således i kraft af sin økonomiske styrke kunnet fastlægge en alt omfattende og fleksibel strategi, der på hele det relevante marked hindrer, at nye konkurrenter etablerer sig;"¹⁵⁹ [styrelsens tilføjelser i kantet parentes]

"selv om konkurrenterne som anført af UBC har mulighed for at anvende de samme produktions- og distributionsmetoder som sagsøger, støder de således mod næsten uoverstigelige praktiske og finansielle hindringer; der er også her tale om et forhold, der er karakteristisk for en dominerende stilling."¹⁶⁰

379. De øvrige nævnte omstændigheder i *United Brands*-sagen kan umiddelbart kort summeres til følgende: i) *United Brands'* markedsandel i forhold til konkurrenternes, ii) konkurrenters salg-fremstød havde ingen negativ effekt for *United Brands*, iii) høje adgangsbarrierer (krav om tunge investeringer i produktion, distribution, markedsføring og manglende stordriftsfordele). I relation til sidstnævnte fremhævede Domstolen *United Brands'* vertikale integration af de forskellige led i værdikæden – herunder forskning og udvikling, produktion, emballering, transport og salg.¹⁶¹
380. I det følgende beskrives først de aktuelle markedsandele for så vidt angår realkreditinstitutternes realkreditudlån til ejerboliger og fritidshuse målt på bruttoudlån og dernæst udlån. Dernæst beskrives de aktuelle markedsandele for realkredit- og prioritetsudlån samlet. Endelig vises udviklingen heri for de seneste ca. 10 år.
381. Til beregning af markedsandelene har styrelsen både anvendt udlån (dvs. beholdning) og bruttoudlån i den relevante periode (dvs. nyudlån) på forskellige tidspunkter. Markedsandelene varierer alt efter om de beregnes ud fra udlån eller bruttoudlån. Disse nøgletal beskrives nærmere i boks 4.1.

¹⁵⁷ Jf. Domstolens dom af 14. februar 1978 i sag 27/76, *United Brands*, præmis 108-110.

¹⁵⁸ Jf. *ibid*, præmis 111.

¹⁵⁹ Jf. *ibid*, præmis 117 og 120-121. Se også de foregående præmisser 114-116.

¹⁶⁰ Jf. *ibid*, præmis 123-124. Se også foregående præmis 122.

¹⁶¹ Jf. *ibid*, præmis 69-96.

382. Styrelsen har ikke data for bruttoudlånet for prioritetsudlån. Det vil sige, at når der måles markedsandele for det samlede realkredit- og prioritetslån til ejerboliger og fritidshuse, så sker det alene med udgangspunkt i udlån.

Boks 4.1
Bruttoudlån (nyudlån), udlån og obligationsrestgæld

- » Udlån – og på tilsvarende måde obligationsrestgælden – er udtryk for den samlede udestående lånemasse på et givent tidspunkt, og udlånets udvikling vil være påvirket af låneaktivitet, boligpriser og konverteringsbølger flere år forinden. Da obligationsrestgælden måler det samlede tilgodehavende for obligationsinvestorerne, er nøgletallet sammenligneligt med udlån. Da udlån og obligationsrestgæld er et øjebliksbillede vil de oftest blive opgjort pr. 31. december det pågældende år, om end andre tidspunkter naturligvis også vil kunne anvendes.
- » Bruttoudlånet er omvendt et udtryk for det samlede udlån, som realkreditinstitutterne har haft *i en periode* på fx et år eller en anden tilsvarende afgrænset periode. Det omfatter således nyudlån i det pågældende år, både lån, som optages i forbindelse med ejerskifte, tillægslån, omprioritering samt ved konvertering af allerede eksisterende lån. De enkelte realkreditinstitutters andel af de nyudstedte lån siger noget om det aktuelle salg. Bruttoudlånet afspejler institutternes bestræbelser på at sælge nye lån i et givent år. Bruttoudlån er derved det mest "aktuelle" nøgletal, og giver et forholdsvist præcist billede af den nuværende markedsstyrke.

383. I relation til nærværende sag er realkreditmarkedet for private kunder karakteriseret ved, at der er få udbydere: Nykredit, Realkredit Danmark, Nordea Kredit og Jyske Realkredit.¹⁶²
384. Hertil kommer DLR Kredit, som er et mere nichepræget institut. DLR Kredits udlån til ejerboliger og fritidshuse omfatter således reelt kun ejerboliger med tilknytning til landbruget, såsom fx nedlagte landbrug og boliglandbrug under 10 ha. DLR Kredits udlån er således primært til landbrugsejendomme, gartnerier, private udlejningsejendomme og private andelsboliger. DLR Kredit er dermed ikke en aktør, som er aktiv i konkurrencen, for så vidt angår lån til ejerboliger og fritidshuse. For denne kundegruppe er der reelt kun fire realkreditinstitutter, som er aktive på markedet.
385. Markedsandele på et marked for realkreditudlån kan måles på flere forskellige måder. I det følgende vil styrelsen først opgøre markedsandele ud fra *bruttoudlån* og dernæst efter *udlån/obligationsrestgæld*.

Bruttoudlån

386. *Bruttoudlån* (dvs. nyudlån) er et realkreditinstituts nyudlån i en given periode og udtrykker derfor en helt aktuel aktivitet. "Bruttoudlån-markedsandele" kan derfor også svinge fra én periode til den næste. Heroverfor vil *udlån/obligationsrestgæld* (dvs. beholdning) opgjort på et givent tidspunkt principielt indeholde lån, som blev optaget for op til 30 år siden. Markedsandele målt på udlån må derfor i udgangspunkt forventes at være relativt stabile over tid.
387. Styrelsen har også i tidligere sager anvendt bruttoudlån til opgørelse af markedsandele på realkreditområdet.¹⁶³ Tal for realkreditinstitutternes bruttoudlån er ikke offentligt tilgængelige. Styrelsen har således i forbindelse med denne samt tidligere sager indhentet tal for realkreditinstitutternes bruttoudlån til ejerboliger og fritidshuse fra FinansDanmark, således at tallene foreligger fra 2011 til og med udgangen af 2023.¹⁶⁴

¹⁶² Tidligere BRFKredit. Fusionen mellem Jyske Bank og BRFKredit blev godkendt af Konkurrencerådet den 30. april 2014.

¹⁶³ Konkurrencerådets afgørelse af 14. oktober 2003, *Fusionen mellem Nykredit og Totalkredit*, og Konkurrencerådets afgørelse af 27. september 2017, *Nykredits tilsagn om administrationsbidrag II*.

¹⁶⁴ Data er indhentet fra Finans Danmarks udlånsstatistik.

-
388. Nykredits markedsandel opgjort efter realkreditinstitutternes samlede bruttoudlån (dvs. ekskl. prioritetslån) til ejerboliger og fritidshuse i 2023 var [50-60] pct., jf. figur 4.1. Nykredits markedsandel målt på bruttoudlån var også over 50 pct. i 2019, 2020, 2021 og 2022. Udviklingen i markedsandele målt på bruttoudlån for en længere årrække vises i figur 4.5.

Figur 4.1 Markedsandele for realkreditinstitutter målt på bruttoudlån (eksl. prioritetslån) til ejerboliger og fritidshuse i 2023

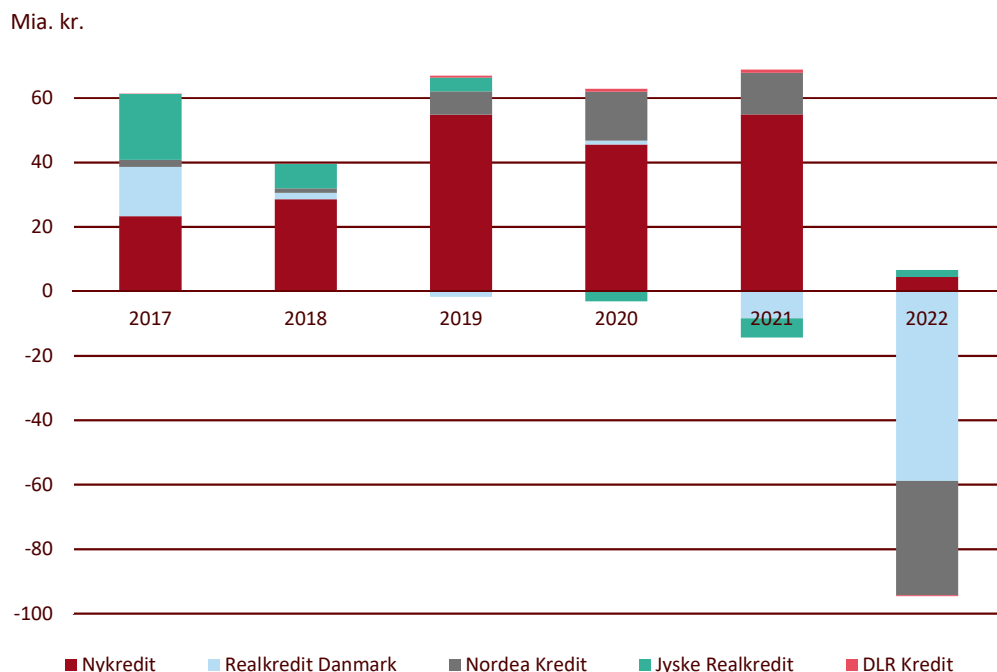
[xxx]

Kilde: FinansDanmark

389. Der er tale om et relativt koncentreret marked med få aktører, og hvor Nykredit har den klart største markedsandel, som er mere end [xxx] så stor som markedets nummer to, Realkredit Danmark. Målt på realkreditinstitutternes bruttoudlån var HHI mere end [4.000-5.000] ved udgangen af 2023. Dette indikerer, at markedet har en høj koncentration.¹⁶⁵
390. Nykredits markedsandel kan endvidere ses i relation til realkreditinstitutternes samlede årlige vækst i udlån til ejerboliger og fritidshuse. Nykredit har i hvert af årene 2018, 2019, 2020 og 2021 stået for mere end 70 pct. af udlånsvæksten (i kroner) i de enkelte år, jf. figur 4.2. I 2022-hvor der var et fald i det samlede udlån til ejerboliger og fritidshuse – var Nykredit sammen med Jyske Realkredit de eneste institutter, som ikke oplevede et fald. Af disse to institutters samlede vækst i 2022 stod Nykredit for ca. 2/3.

¹⁶⁵ U.S. Department of Justice vurderer, at markeder med HHI på mere end 2.500 er "highly concentrated".

Figur 4.2 Realkreditinstitutternes udlånsvækst – ejerboliger og fritidshuse (2017-2022)



Kilde: Realkreditinstitutternes indberetninger til styrelsen i anledning af redegørelser om pris- og markedsudvikling for realkredit- og prioritetslån.

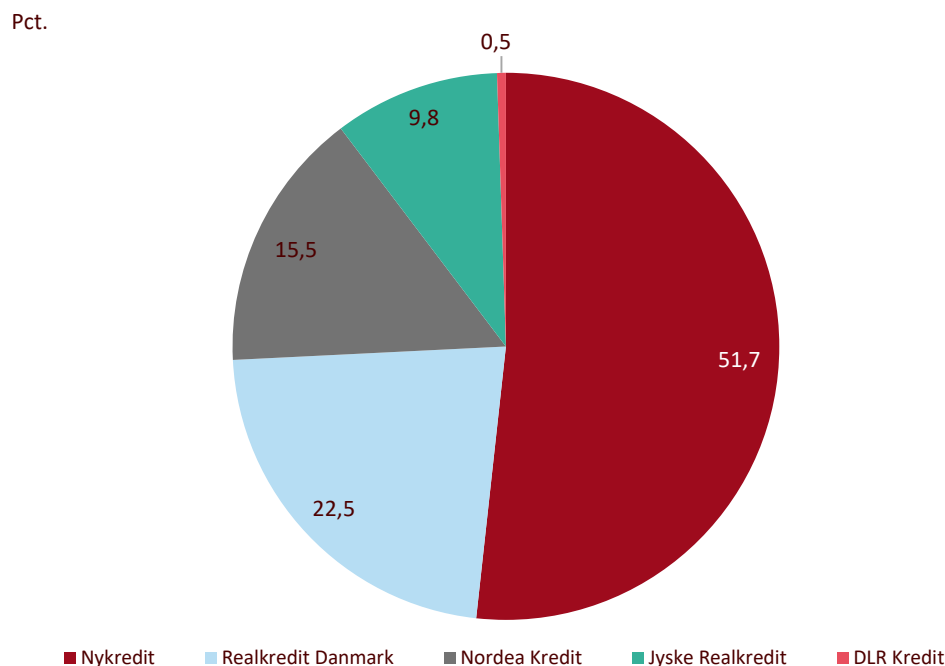
391. Figuren illustrerer, at især i 2019-2021, hvor enkelte af konkurrenterne havde tilbagegang i udlånet, var Nykredit den klart primære driver af realkreditinstitutternes netto-udlånsvækst for lån til ejerboliger og fritidshuse.

Udlån (beholdning)

392. Set i forhold til realkreditinstitutternes *udlån* (eksl. prioritetslån)¹⁶⁶ til ejerboliger og fritidshuse, havde Nykredit en markedsandel på 51,7 pct. ved udgangen af 2022, jf. figur 4.3 nedenfor, som er over dobbelt så stor som markedets nummer to, Realkredit Danmark, der på samme tidspunkt havde en markedsandel på 22,5 pct., mens Nordea Kredit, Jyske Realkredit og DLR Kredit havde en markedsandel på henholdsvis 15,5 pct., 9,8 pct. og 0,5 pct. Målt på udlån kan HHI beregnes til mere end 3.500 ved udgangen af 2022. Fra 2018 til 2022 – altså på fire år – har Nykredit øget markedsandelen målt på udlån fra ca. 45 pct. til knap 52 pct. Dette udgør en markant stigning for et nøgletal, som er baseret på oplysninger/data, som går op til 30 år bag ud i tid, og hvor udsving derfor må forventes at være mindre.

¹⁶⁶ I tal for realkreditinstitutternes udlån indgår dog også tal for de fælles funderede prioritetslån, som realkreditinstitutterne evt. har finansieret for pengeinstitutter. Når tallene her er angivet som "ekskl. prioritetslån", er der således tale om ekskl. de prioritetslån, som pengeinstitutterne finansierer via egne balancer og egne SDO'er. De prioritetslån, som pengeinstitutterne selv finansierer, udgør ca. 72 pct. af de samlede prioritetslån (ved udgangen af 2022).

Figur 4.3 Markedsandele for realkreditinstitutter målt på udlån (eksl. prioritetslån) til ejerboliger og fritidshuse ultimo 2022



Kilde: Indsamlet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen hos realkreditinstitutterne samt realkreditinstitutternes årsrapporter for 2022

393. Nykredit angav selv i 2021 Totalkredits markedsandel til 47,7 pct. og Nykredit-koncernens samlede markedsandel til 49,5 pct.¹⁶⁷ Nykredit vurderer, at virksomhedens markedsandel i ”bykommuner” er [xxx] pct., mens den for ”yderkommuner” er [xxx] pct. (begge tal er for 2020).¹⁶⁸

Realkredit- og prioritetslån

¹⁶⁷ Jf. Nykredits præsentation udleveret på et møde med styrelsen den 12. november 2021. Nykredit har ikke oplyst, hvordan disse markedsandele er opgjort og på hvilket tidspunkt. Forskellen mellem andele for Totalkredit og Nykredit-koncernen skyldes, at en del af Nykredits portefølje fortsat ligger i Nykredit Realkredit A/S (dette forhold er også beskrevet i Konkurrencerådets afgørelse af 27. september 2017, *Nykredits tilsagn om administrationsbidrag II*).

¹⁶⁸ Jf. *ibid.*

394. Styrelsen har overvejet, om markedet – i stedet for kun at inkludere realkreditudlån til ejerboliger og fritidshuse – skal afgrænses bredere til også at inkludere de *prioritetslån*, som pengeinstitutter udsteder til private, jf. afsnit 4.1.1. Nykredit-koncernens¹⁶⁹ markedsandel målt på udlån til ejerboliger og fritidshuse ved udgangen af 2022 var på [40-50] pct., hvis markedet også omfatter pengeinstitutters prioritetslån, jf. figur 4.4. nedenfor.¹⁷⁰¹⁷¹
395. I de år, hvor styrelsen har tal for både realkredit- og prioritetsudlån, jf. tabel 4.1, er tendensen typisk, at Nykredit-koncernens markedsandel bliver reduceret med ca. [xxx] pct.-point, hvis prioritetsudlån inkluderes i opgørelsen. Det skyldes, at andre finansielle koncerner er/har været mere aktive med hensyn til at udstede prioritetslån til privatkunderne end Nykredit Bank og pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet. Nykredits markedsandel er dog også målt på denne vis over [40-50] pct., og Nykredit er stadig den største aktør, med en markedsandel, der er [xxx] markedets nummer to, Danske Bank koncernen inkl. Realkredit Danmark.

Figur 4.4 Markedsandele for realkredit- og prioritetslån til ejerboliger og fritidshuse – ultimo 2022

[xxx]

Anm.: I denne figur er inkluderet pengeinstitutters prioritetslån, så i markedsandele indgår derfor de finansielle koncerners samlede udlån til ejerboliger og fritidshuse indenfor 0-80 pct. belåningsgrad. Pr. ultimo 2022 er Handelsbanken blevet overtaget af Jyske Bank, hvorfor Jyske Banks markedsandel reelt er steget tilsvarende.

Kilde: Indsamlet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen hos realkredit- og pengeinstitutter i tilknytning til redegørelse om pris- og markedsudvikling for realkredit- og prioritetslån.

396. Hvis prioritetslån inkluderes i opgørelsen af markedsandele, ændres markedsandelene for de øvrige aktører [xxx]. Danske Bank-koncernens markedsandel er [xxx] inkl. prioritetslån, end den er særskilt for Realkredit Danmark for så vidt angår realkreditlån alene. Selv med prioritetslån inkluderet var der ved udgangen af 2022 tale om et koncentreret marked med en HHI på mere end [3.000-4.000].
397. Fra ultimo 2018 til ultimo 2021 faldt den samlede mængde af prioritetslån med knap 54 mia. kr., jf. figur 3.7, hvilket blandt andet skyldes, at Jyske Bank omlagde produktporteføljen.¹⁷² Således tilbyder Jyske Bank ikke længere prioritetslån med variabel rente, men udbyder alene variabelt forrentede prioritetslån med renteloft til deres kunder. Låneporteføljen hos Jyske Bank er derved – i forhold til tidligere – flyttet mere over i realkreditinstituttet (dvs. Jyske Realkredit).¹⁷³ Efter Jyske Banks overtagelse af Handelsbanken, lægger styrelsen til grund, at prioritetsudlånet

¹⁶⁹ Når der her nævnes Nykredit-koncernen som alternativ til betegnelsen "Nykredit", så er det fordi, at udlån i Nykredit-koncernen ud over realkreditudlånet via Totalkredit og Nykredit Realkredit også inkluderer prioritetsudlån via Nykredit Bank. Dette gør sig tilsvarende gældende for de øvrige finansielle koncerner, der indgår i beregningerne.

¹⁷⁰ Der foreligger ikke tal for pengeinstitutters bruttoudlån (nyudlån) af prioritetslån, så opgørelsen inkl. prioritetslån kan alene foretages for udlån (beholdning).

¹⁷¹ Når styrelsen inddrager prioritetslån i beregningen, så er det reelt en tilføjelse af prioritetslån på pengeinstitutternes egne balancer og via egne udstedte SDO. Det skyldes, at fælles fundede prioritetslån – altså de prioritetslån, som finansieres af et realkreditinstitut – allerede indgår på realkreditinstitutternes balance, og dermed også indgår i de tal, som anvendes ved beregning af realkreditinstitutternes markedsandele ekskl. prioritetslån.

¹⁷² Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, *Realkredit- og prioritetslån (priser og markedsudvikling)*, februar 2023, side 48.

¹⁷³ Se fx følgende artikel: https://finanswatch.dk/Finansnyt/Pengeinstitutter/Jyske_Bank/article10707376.ece d. 25 juni 2018 og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, *Realkredit- og prioritetslån (priser og markedsudvikling)*, februar 2023, side 48.

i Handelsbanken – i det mindste over tid – hovedsageligt vil blive omlagt til at afspejle den låneportefølje, som Jyske Bank selv opererer med.

398. Fra 2021 til 2022 steg det samlede prioritetsudlån dog med godt 6 mia. kr., jf. figur 3.7, hvilket – sammen med faldet i samlet realkreditudlån til private – kan indikere, at en del af de kunder, som omkonverterede lån i 2022, i stedet omlagde til prioritetslån. Således udgjorde prioritetslån ved udgangen af 2022 7,1 pct. af det samlede realkredit- og prioritetsudlån, mens andelen ved udgangen af 2021 var 6,4 pct. Denne tendens til at udstede flere prioritetslån i 2022 ses i en del forskellige pengeinstitutter.
399. Det bemærkes, at markedsandelene på markedet for realkreditudlån til ejerboliger og fritidshuse (både med og uden prioritetslån inkluderet) ligner de markedsandele, som var gældende på A-vitaminmarkedet i *Hoffmann-La Roche-sagen* (47 pct., 27 pct., 18 pct., 7 pct. og 1 pct.), hvor Domstolen som nævnt anførte, at markedet havde karakter af et snævert oligopol, ”*hvor konkurrencen allerede i sig selv er afsvækket, idet Roche's markedsandel, som er af samme størrelsesorden som de to største konkurrenters tilsammen, viser, at Roche har en særlig vid handlefrihed ved fastlæggelsen af sin konkurrenceadfærd*”.
400. På tilsvarende vis er det styrelsens vurdering, at den høje koncentration på markedet for realkreditudlån til ejerboliger og fritidshuse (også hvis prioritetsudlån inkluderes) medfører, at konkurrencen i udgangspunktet er udfordret.
401. Opgørelsen af aktuelle markedsandele peger samlet på, at Nykredit har en dominerende stilling på markedet. Styrelsen vil dog i det følgende også undersøge andre markedsforhold.

4.3.2.1.2 Markedsandele over tid

402. Målt på *bruttoudlån* (nyudlån) varierer realkreditinstitutternes markedsandele (uden prioritetslån) over tid, jf. figur 4.5. nedenfor.

Figur 4.5 **Udvikling i realkreditinstitutternes markedsandele (eksl. prioritetslån) – ejerboliger og fritidshuse (opgjort på *bruttoudlån*)**

[xxx]

Kilde: FinansDanmark

403. Det fremgår af figuren, at Nykredits markedsandel i alle årene 2019-2023 var over 50 pct., hvilket den også var tilbage i 2011. Med undtagelse af 2013 har Nykredit de øvrige år haft en markedsandel på mellem 40 og 50 pct., og andelen har været stigende siden 2013. Styrelsen har ikke præcist identificeret årsagerne til faldet i markedsandelen i 2012/2013, men det falder

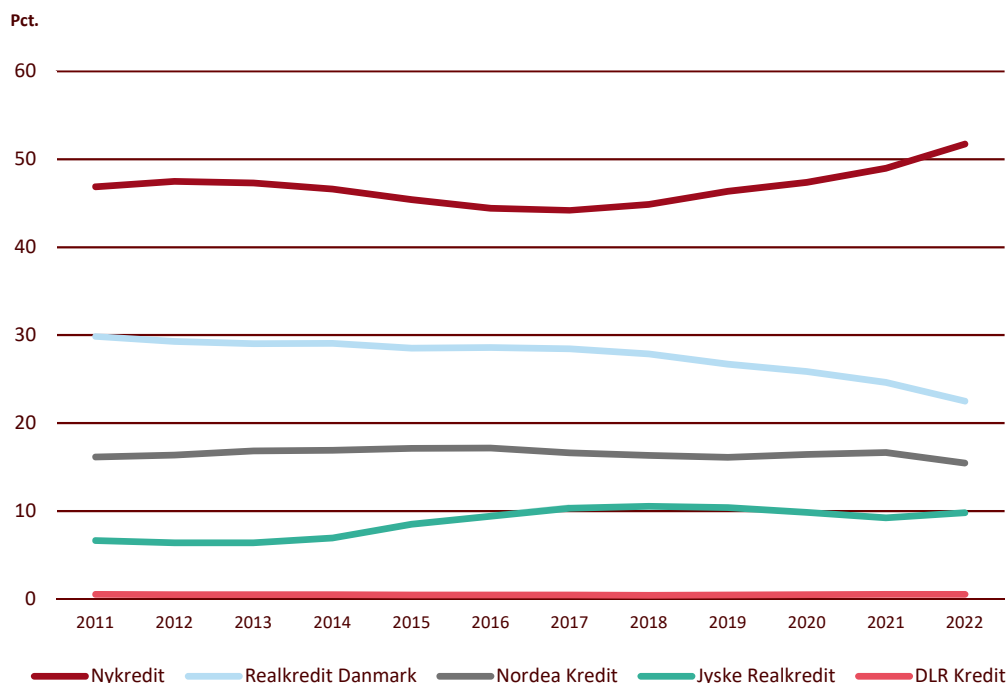
sammen med den periode, hvor Nykredit-koncernen opererede med den såkaldte to-lags-belåning.¹⁷⁴ Udviklingen i perioden viser, at Nykredits position især er styrket siden 2018.¹⁷⁵

404. Aktørernes markedsandele (eksl. prioritetslån) har for så vidt angår *udlån (beholdning)* til ejerboliger og fritidshuse været relativt stabile i de seneste 10-11 år, dog med en tendens til stigende markedsandel hos Nykredit på bekostning af Realkredit Danmark, jf. figur 4.6 nedenfor. Nykredits markedsandel har over denne 10-årige periode ligget mellem 44,2 og 51,7 pct. Ved udgangen af 2022 var Nykredits markedsandel på det højeste i perioden.

¹⁷⁴ Ved to-lags-belåning var op til 60 pct. af en ejerbolig finansieret med særligt dækkede realkreditobligationer, og 60-80 pct. var finansieret med almindelige – "gammeldags" – realkreditobligationer, hvor der ikke er noget krav for realkreditinstituttet i forhold til at stille supplerende sikkerhed for den del af belåningen, som ligger ud over 80 pct. for at kunne opnå AAA-rating hos ratingbureauer. Hensigten med to-lags-belåningen var, at Nykredit kunne slippe for at stille supplerende sikkerhed og spare de omkostninger, der er forbundet hermed. To-lags-belåningen var dog ingen succes for Nykredit, da kunderne havde svært ved at forstå produktet og det forhold, at der nærmest var tale om to separate lån i samme lån, og Nykredit afskaffede det igen i 2014, jf. selskabsmeddelelse for Totalkredit, 10. april 2014, på Nykredits hjemmeside.

¹⁷⁵ En dominerende stilling forudsætter, at virksomheden besidder den økonomiske magtposition i en tilstrækkelig periode. Hvis en høj markedsandel kun er opretholdt i en relativ kort periode, er markedsandelen ikke tilstrækkelig til at indikere dominans, jf. FT 1996-97, tillæg A, s. 3667, v.sp. Der har været eksempler på, at en periode på tre år har været undersøgt og vurderet tilstrækkeligt, jf. Domstolens dom af 13. februar 1979 i sag 85/76, *Hoffmann-La Roche*, præmis 140, og Konkurrencerådets afgørelse af 29. september 2004, *Forbruger-Kontakts klage over Post Danmarks misbrug af dominerende stilling*, punkt 83. Der kan dog samtidig ikke siges at gælde nogen generel minimumsperiode, idet det afhænger af produktet og forholdene på det pågældende marked, jf. KAN's kendelse af 29. november 2018, *CD Pharma*, side 12.

Figur 4.6 **Udvikling i realkreditinstitutternes markedsandele (eksl. prioritetslån) – ejerboliger og fritidshuse (opgjort på udlån)**



Kilde: Indsamlet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen hos realkreditinstitutterne samt realkreditinstitutternes årsrapporter for 2020 og 2021

405. Figuren ovenfor viser endvidere, at Realkredit Danmark som den næststørste aktør har haft en faldende markedsandel over hele perioden, mens Nordea Kredit har ligget relativt stabilt. Jyske Realkredit – tidligere BRFKredit – har haft en stigende markedsandel siden Jyske Bank overtog instituttet i 2014. De lån, som Jyske Bank frem til købet af BRFKredit formidlede for Totalkredit/Nykredit er siden – for en stor dels vedkommende – blevet optaget i Jyske Realkredit i stedet for. Dette var formentlig en væsentlig årsag til, at Nykredits markedsandel faldt mellem 2014 og 2017. Nykredit har dog siden 2017 styrket sin position.
406. Det fremgår samlet set, at Nykredits markedsandel målt på udlån aktuelt er større end 50 pct. og at den har ligget omkring eller over 45 pct. i mindst 10 år. I disse 10 år har realkreditinstitutternes indbyrdes styrkeforhold således ikke ændret sig til fordel for Nykredits konkurrenter, snarere tværtimod. Markedsandelene har ikke været genstand for særligt store udsving, og den ændring, der har været, har været til Nykredits fordel. Denne udvikling i markedsandelene (i beholdning) blandt de etablerede aktører – og herunder en manglende tilgang af nye aktører på markedet – understøtter, at Nykredit besidder en dominerende stilling.
407. Hvis pengeinstitutternes *prioritetsudlån* til ejerboliger og fritidshuse inkluderes i opgørelsen, har Nykredits markedsandel målt på udlån siden 2010 også være nogenlunde konstant. Den udvikling, der kan konstateres, følger samme billede som ved realkreditudlån alene. Med prioritetslån var Nykredit-koncernens markedsandel [40-50] pct. i 2010, [40-50] pct. i 2016, [40-50] pct. i 2019, [40-50] i 2021 og som nævnt ovenfor [40-50] pct. i 2022, jf. tabel 4.1 nedenfor, som viser markedsandele for de forskellige finansielle koncerner.

Tabel 4.1 **Udvikling i markedsandele – realkredit- og prioritetsudlån til ejerboliger og fritidshuse (målt på udlån)**

Pct.	2010	2016	2018	2020	2021	2022
Nykredit-koncernen	[40-50]	[40-50]	[40-50]	[40-50]	[40-50]	[40-50]
Danske Bank-koncernen	[30-40]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]
Nordea-koncernen	[10-20]	[10-20]	[10-20]	[10-20]	[10-20]	[10-20]
Jyske Bank-koncernen ^[1]	[5-15]	[5-15]	[5-15]	[5-15]	[5-15]	[5-15]
DLR Kredit	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]
Øvrige pengeinstitutter ^[2]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]

Note 1: For 2010 udgør markedsandelen for Jyske Bank-koncernen den markedsandel, som BRFKredit havde. Jyske Bank overtog Handelsbanken med virkning fra 2022.

Note 2: Blandt "øvrige pengeinstitutter" var Handelsbanken det største pengeinstitut frem til og med 2021. Af de [0-5] pct. markedsandel i 2021 stod Handelsbanken således for de [0-5] pct.-point. Handelsbanken er dog overtaget af Jyske Bank med virkning fra og med 2022.

Anm.: Når der her nævnes Nykredit-koncernen som alternativ til betegnelsen "Nykredit", så skyldes det, at udlån i Nykredit-koncernen ud over realkreditudlånet via Totalkredit og Nykredit Realkredit også inkluderer prioritetsudlån via Nykredit Bank. Det samme gør sig gældende for Danske Bank-koncernen, Nordea-koncernen og Jyske Bank-koncernen.

Kilde: Markedsundersøgelser foretaget i forbindelse med Konkurrencerådets afgørelse af 30. november 2011 i sagen "Nykredits tilsagn om administrationsbidrag" og Konkurrencerådets afgørelse af 27. september 2017 i sagen "Nykredits tilsagn om administrationsbidrag II" samt data indsamlet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen hos realkreditinstitutter og pengeinstitutter i forbindelse med årlige redegørelser om pris- og markedsudvikling for realkredit- og prioritetslån.

408. Det fremgår heraf, at også når man inkluderer prioritetslån, så har markedsandelene generelt være stabile over tid, og den ændring, der har været, har været til Nykredits fordel.
409. Styrelsen vurderer samlet set, at aktørernes markedsandele over tid har ligget relativt stabilt med en tendens til, at Nykredit har styrket sin position yderligere i de seneste år. Dette peger således også på, at Nykredit besidder en dominerende stilling, og har gjort det i en længere periode op mod 10 år – og i det mindste fra 2019 og frem.
410. Markedsandelene peger således på, at Nykredit besidder en dominerende stilling. Det skal herefter undersøges, om der bl.a. er forhold relateret til prissætningen som kan medføre, at Nykredit alligevel ikke kan anses for at besidde en dominerende stilling.

4.3.2.1.3 Realkreditinstitutternes priser og prisudvikling

411. I dette afsnit analyseres realkreditinstitutternes priser og prisudviklingen med henblik på at vurdere, om andre aktører lægger et effektivt konkurrencemæssigt pres på Nykredit og hvordan det i givet fald påvirker Nykredits position på markedet.
412. Låntagere betaler bidrag og kursskæring samt visse andre gebyrer til realkreditinstitutterne. Bidraget er den væsentligste komponent og i 2022 udgjorde det 80 pct. af de samlede betalinger, som realkreditinstitutterne modtog fra låntagere (her ses bort fra rentebetalinger, der

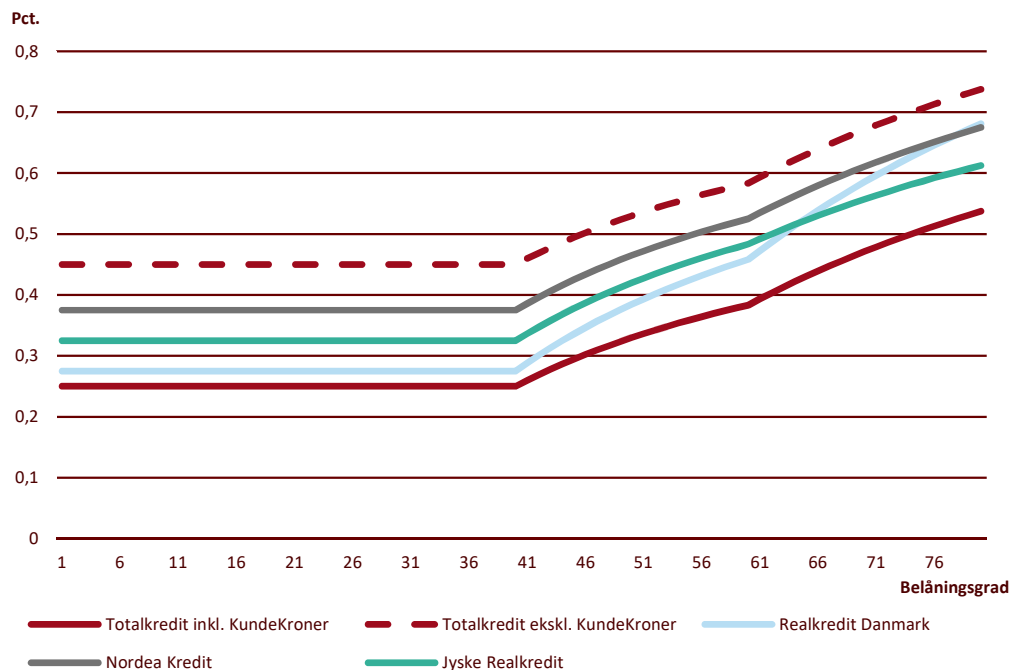
overføres til obligationsinvestorerne).¹⁷⁶ Bidragene skaber indtjening i realkreditinstituttet – herunder afkast til ejerne – og skal dække forventede tab, de løbende driftsomkostninger ved lånet, såsom administration af ydelser fra låntageren og efterfølgende udbetaling til obligati- onsejeren. Bidraget beregnes som en procentandel (en bidragssats) af lånets restgæld ved hver termin. Bidragssatsen for et lån til private fastsættes ved lånets oprettelse på baggrund af låne- type og ejendommens belåningsgrad.

413. Ifølge realkreditinstitutternes låneaftaler kan bidragssatsen justeres i et låns løbetid, hvilket institutterne også har gjort, jf. blandt andet figur 4.8. Realkreditinstitutternes bidragsstigninger rammer således ikke kun nye lån eller ved konverteringer. Overfor eksisterende lån skal bi- dragsstigninger dog begrundes og varsles. For et lån, der ikke bliver konverteret, er det typiske, at bidragssatsen ligger fast i hele løbetiden og altså ikke justeres ned i takt med at belånings- graden bliver mindre – selvom realkreditinstitutternes og pengeinstitutternes risiko dermed er faldende over perioden. Institutterne har dog lidt forskellig praksis i relation til dette forhold. Da den væsentligste betaling mellem låntager og realkreditinstitut som nævnt er bidraget, tager styrelsen derfor udgangspunkt heri i nedenstående analyse af ”priser” på realkreditmarkedet.
414. Målt på de aktuelle bidragssatser for de største realkreditinstitutter – fx for et fastforrentet lån med afdrag – er Totalkredit det billigste institut, jf. figur 4.7. Det gælder vel at mærke kun, når der tages hensyn til de KundeKroner, som Nykredit aktuelt udbetaler til låntagerne.¹⁷⁷ Hvis Kun- deKroner – som p.t. er lovet til udgangen af 2027 – ikke medregnes, er Totalkredit omvendt det dyreste realkreditinstitut.

¹⁷⁶ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens redegørelse, *Realkredit- og prioritetslån – priser og markedsudvikling*, juni 2024, side 29.

¹⁷⁷ Nykredit lancerede konceptet KundeKroner i 2017. Ordningen betyder, at en del af Nykredits overskud tilbageføres til låntagerne i efterfølgende regnskabsår. Aktuelt markedsfører Nykredit/Totalkredit, at kunderne får 0,20 pct. af deres restgæld per år i KundeKroner frem til 31. december 2027.

Figur 4.7 Realkreditinstitutters bidragssatser (primo 2024) for fastforrentede realkreditlån med afdrag afhængig af belåningsgrad (mellem 0 og 80 pct.)

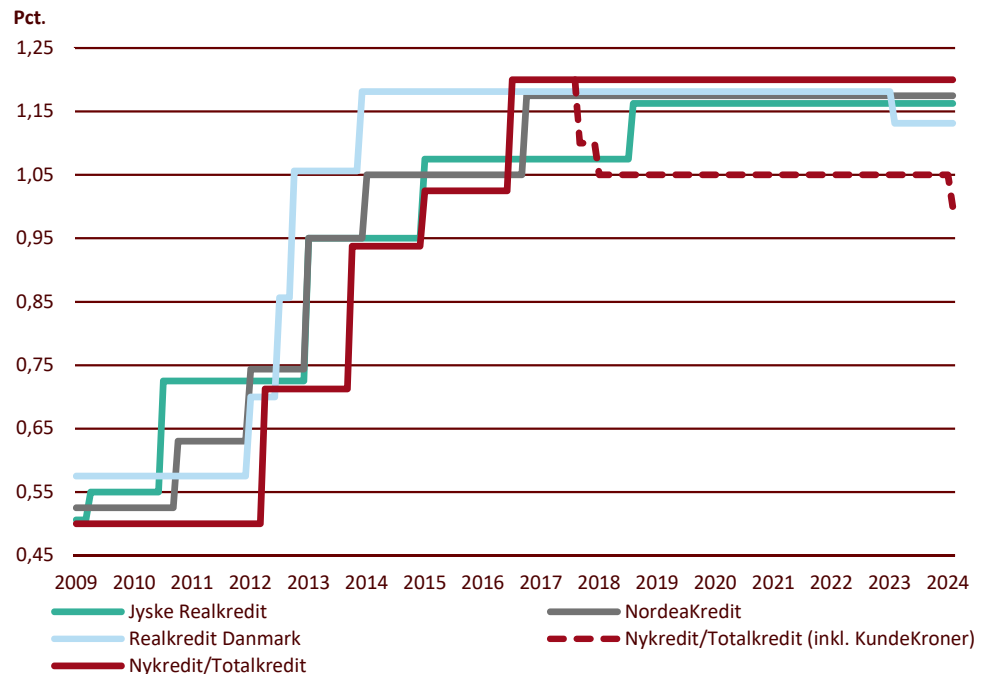


Anm.: I denne figur er DLR Kredit udeladt, idet instituttet ikke vurderes som en aktiv spiller ift. realkreditlån til ejerboliger og fritidshuse.

Kilde: Realkreditinstitutternes prislister på hjemmesider

415. Realkreditinstitutterne har samlet set kun foretaget mindre justeringer af bidragssatserne siden primo/medio 2016. Siden effektueringen af KundeKroner-konceptet i 2017 har Totalkredit (inkl. KundeKroner) således oftest været billigst af de store institutter på de forskellige realkredit-lånetyper.
416. Dette forhold understøtter, at der ikke aktuelt eller set over de seneste mindst 10 år, er aktører på markedet, som har lagt et effektivt konkurrencemæssigt pres på Nykredit/Totalkredit. Der er således ikke en "prisudfordrer" (maverick) eller lignende på markedet, som har rokket ved ligevægten mellem de fire store aktører.
417. I perioden mellem 2009 og 2016 foretog realkreditinstitutterne relativt mange bidragsjusteringer, jf. figur 4.8, der som eksempel viser bidragsudviklingen siden 2009 for et F5-lån uden afdrag ved fuld belåning. F5-lån uden afdrag er et af de realkreditlån, hvor bidragsstigningerne har været størst siden 2009.

Figur 4.8 **Udvikling i realkreditinstitutternes bidragssatser for F5-lån uden afdrag (fuld belåning)**



Anm.: I denne figur er DLR Kredit udeladt, idet instituttet ikke vurderes som en aktiv spiller ift. realkreditudlån til ejerboliger og fritidshuse.

Kilde: Realkreditinstitutternes indberetninger til styrelsen i tilknytning til styrelsens redegørelser om pris- og markedsudvikling for realkredit- og prioritetslån

418. Justeringerne af bidragssatserne i perioden 2009-2016 medførte, at den gennemsnitlige bidragssats for husholdninger er steget fra 0,5 pct. i 2009 til 0,83 pct. i december 2022, dvs. en stigning på ca. 66 pct.¹⁷⁸ Den gennemsnitlige bidragssats nåede det foreløbigt højeste niveau i 2016, hvor den var godt 0,9 pct. Siden har realkreditinstitutterne som nævnt kun i mere begrænset omfang justeret bidragssatserne.¹⁷⁹
419. De justeringer, som realkreditinstitutterne siden 2009 har foretaget af bidragssatserne, har næsten udelukkende været opadgående, jf. også figur 4.8 som eksempel. Dette har formentlig forskellige årsager, herunder bl.a. et højere omkostningsniveau som følge af forøgede kapitalkrav til finanssektoren i forlængelse af finanskrisen, men også at konkurrencen på markedet er udfordret.¹⁸⁰
420. Uanset årsag, kan det konstateres, at realkreditinstitutterne efter en lang periode i 90'erne og 00'erne med stort set uændrede priser har sat bidragssatserne markant i vejret efter finanskrisen.

¹⁷⁸ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, *Realkredit- og prioritetslån (priser og markedsudvikling)*, juni 2024, side 21.

¹⁷⁹ Årsagen til, at den gennemsnitlige bidragssats er faldet en anelse siden 2016, er en gradvis ændring af husholdningernes lånesammensætning i retning af lån med lavere bidrag (dvs. lån med afdrag og mindre hyppig refinansiering).

¹⁸⁰ Dette var én af konklusionerne i Konkurrencerådets rapport *Konkurrencen på realkreditmarkedet*, august 2017.

-
421. Det kan konstateres, at realkreditinstitutterne over en bred kam ikke har fundet det opportunt at prøve at tiltrække flere kunder ved mere markante prisnedsættelser. Heller ikke selv om finanskrisen er kommet mere på afstand, og polstringen i institutterne er blevet mere solid.
422. Dette kan evt. have flere forklaringer, bl.a. at realkreditinstitutternes indtjening fra fondsmidler er faldet på grund af faldet i renteniveau, eller at samme lave renteniveau har betydet, at indtjeningen i evt. koncernforbundne pengeinstitutter er udfordret, og at finanskoncernerne af den grund søger at satse mere på realkredit-”benet” som indtægtsskabende. I en række år, herunder i 2019 og 2020, realiserede realkreditinstitutterne en højere forrentning af deres egenkapital end pengeinstitutterne. I 2021 var realkreditinstitutternes egenkapitalforrentning marginalt lavere end pengeinstitutternes (gruppe 1 pengeinstitutterne).¹⁸¹ I 2022 var egenkapitalforrentningen for pengeinstitutter markant lavere end realkreditinstitutternes. Dette skyldes dog hovedsageligt, at Danske Bank i 2022 har hensat 13,8 mia. kr. samt nedskrevet goodwill med ca. 1,5 mia. kr. Korrigeret herfra var realkreditinstitutternes egenkapitalforrentning fortsat på niveau med pengeinstitutternes.¹⁸² Det kan dog også konstateres, at selv om renten er steget igen i 2022 og 2023, har det ikke fået realkreditinstitutterne til at sænke bidragssatserne over for kunder med ejerboliger og fritidshuse.
423. Kundemobiliteten er endvidere lav på realkreditmarkedet, jf. afsnittet umiddelbart nedenfor. Når mobiliteten er meget lav i et marked med hyppige prisjusteringer – hvilket som nævnt især var situationen mellem 2009 og 2016 – kan det indikere, at kunderne på dette marked ikke i særlig høj grad reagerer på prissignalerne, eller at kunderne forventer at prisforskellen mellem institutterne kun er midlertidig. Lav kundemobilitet kan også helt generelt være en indikation på, at konkurrencen er begrænset på markedet. Dette forhold peger således tillige på, at Nykredit/Totalkredit besidder en dominerende stilling.

Er Nykredit markedsleder?

424. Det kan endvidere være et tegn på, at en virksomhed besidder en dominerende stilling, hvis virksomheden i en længere periode agerer som markedsleder. Det skal herefter undersøges, om Nykredit har en sådan position.
425. Som nævnt umiddelbart ovenfor har alle realkreditinstitutter øget bidragssatserne markant siden 2009 og mere på afdragsfrie og variabelt forrentede lån end på fastforrentede lån med afdrag.¹⁸³
426. Realkreditinstitutterne har i hele perioden skullet varsle prisstigninger over for kunderne. Aktuelt skal ændringer i bidragssatser til ugunst for forbrugeren varsles seks måneder forud for effektueringen, men tidligere var dette krav om varsel kun på tre måneder.¹⁸⁴

¹⁸¹ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, *Realkredit- og prioritetslån (priser og markedsudvikling)*, februar 2023, side 30ff.

¹⁸² Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, *Realkredit- og prioritetslån (priser og markedsudvikling)*, juni 2024, side 42ff.

¹⁸³ Første bidragsforhøjelse blev foretaget af BRFFkredit i marts 2009. Forhøjelsen blev varslet over for offentligheden i december 2008.

¹⁸⁴ Jf. § 53b i lov om finansiel virksomhed. Ændringen af varslets længde blev gennemført ved Lov nr. 667 af 08. juni 2017 om ændring af lov om finansiel virksomhed, lov om ejendomscreditselskaber og lov om realkreditlån og realkreditobligationer m.v.

-
427. En længere varslingsperiode blev besluttet for at sikre låntagerne bedre tid til at overveje og eventuelt træffe beslutning om at skifte realkreditinstitut i tilfælde af stigende bidragsats eller lignende.¹⁸⁵
428. Reglerne om varsling betyder dog også, at realkreditinstitutterne informerer hinanden om prisændringer i god tid, før de realiseres. Dette øger sandsynligheden for, at realkreditinstitutterne (stiltiende) kan koordinere priserne i en samordnet praksis, hvor varslingerne fungerer som prissignaler, som de øvrige realkreditinstitutter kan koordinere deres priser omkring.¹⁸⁶
429. Styrelsen undersøgte i 2018 realkreditsektorens offentlige udveksling af information om de priser, som sektoren havde tænkt sig at opkræve fremadrettet. Styrelsen analyserede blandt andet, om aktørerne i realkreditsektoren havde givet signal i offentligheden om de priser, de havde tænkt sig at kræve i fremtiden. Undersøgelsens resultater pegede på, at en stor del af den information som realkreditsektoren delte i online medier, handlede om allerede gennemførte prisændringer. En række af de undersøgte nyhedsartikler handlede desuden om bidragsstigninger, der var varslet i medfør af lov om finansiel virksomhed. Styrelsen fandt ikke grundlag for at åbne en sag om samordnet praksis i strid med konkurrenceloven.¹⁸⁷
430. Det kan konstateres, at en del af de varslede bidragsstigninger, som institutterne annoncerede i perioden ultimo 2008 til medio 2018, er kommet relativt kort tid efter, at en eller flere konkurrenter har hævet deres priser, jf. figur 4.9 (figuren viser de fire største realkreditinstitutters bidragsændringer for henholdsvis et fastforrentet lån med afdrag og et F3-lån uden afdrag i perioden fra november 2008 til december 2019).
431. I figur 4.9 er bidragsændringerne indsat ved datoen for første officielle *varslingstidspunkt* og altså ikke – som ved figur 4.8 ovenfor – efter tidspunktet for selve ændringen/effektueringen.¹⁸⁸ De to viste lånetyper i figur 4.9 vurderes at give et dækkende billede af de prisændringer, der har været i perioden, idet bidragssatserne for andre lånetyper i givet fald er blevet varslet og justeret på de samme tidspunkter.
432. En analyse af bidragsjusteringer efter varslingstidspunkt viser, at flere prisjusteringer siden ultimo 2008 har fulgt tæt efter hinanden. Og selv om tendensen ikke er entydig, er der indikationer på, at Nykredits konkurrenter især har justeret deres bidragssatser efter at Nykredit/Totalcredit har udmeldt, at Totalcredit havde til hensigt at gøre det.

¹⁸⁵ Jf. aftale mellem den daværende regering (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti om øget gennemsigtighed og mobilitet på realkreditmarkedet, 26. januar 2017.

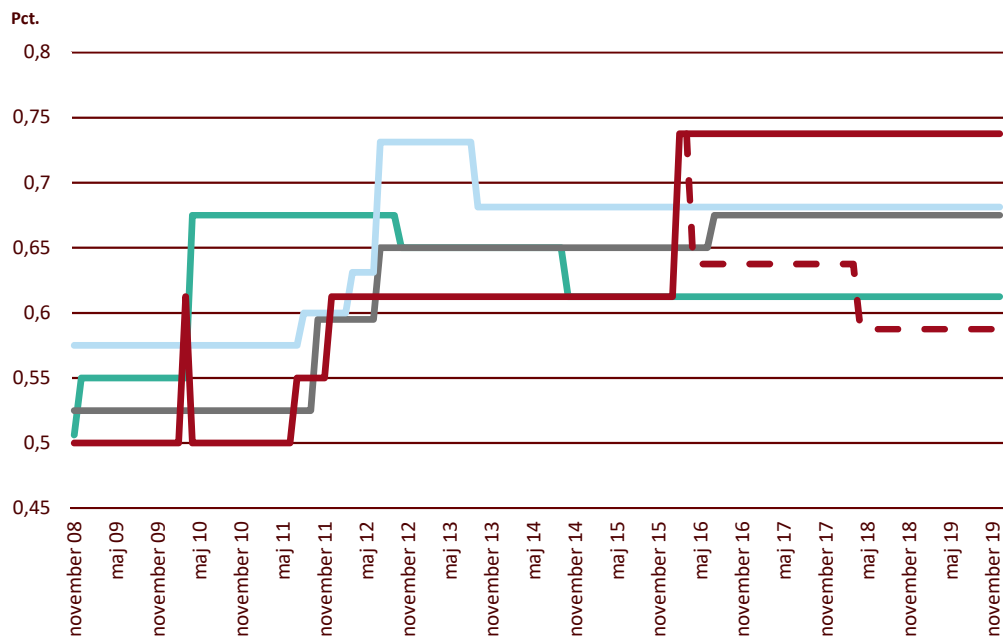
¹⁸⁶ Jf. også i Konkurrencerådets rapport *Konkurrencen på realkreditmarkedet*, august 2017, side 62.

¹⁸⁷ Se Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens artikel *Prissignaler og priggennemsigtighed*, 2019, side 3f.

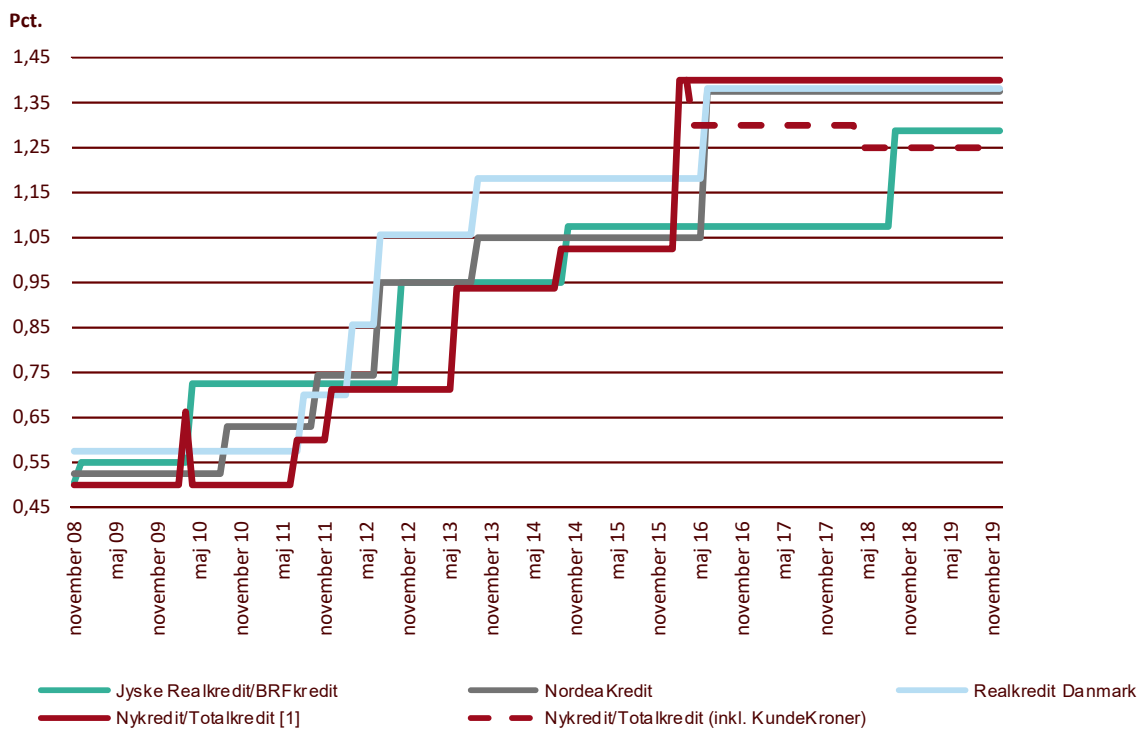
¹⁸⁸ Varslingerne er typisk sket via selskabsmeddelelser udsendt fra realkreditinstitutterne.

Figur 4.9 **Udvikling i realkreditinstitutternes bidragssatser opgjort pr. første officielle varslings tidspunkt**

(a) Fastforrentet lån med afdrag



(b) F3-lån uden afdrag



Note 1: Nykredit udmeldte en planlagt prisforhøjelse den 23. februar 2010, som dog blev udskudt den 17. marts 2010 efter at Konkurrencestyrelsen havde udmeldt, at det muligvis kunne være i strid med tilsagn (5) afgivet af Nykredit i tilknytning til godkendelse af fusionen mellem Nykredit og Totalkredit i 2003. Nykredits annoncerede og efterfølgende udskudte prisforhøjelse er i figuren markeret som en *spike*.

Anm.: I figurene er bidragsændringerne indsat ved datoen for første officielle varslingstidspunkt. Varslingerne er typisk sket via selskabsmeddelelser udsendt fra realkreditinstitutterne. I figurene er priserne konkret indsat pr. den måned, som ligger tættest på de specifikke datoer, hvor selskabs-/presmeddelelser er offentliggjort. Skillelinjen er den 15 i en måned. Fx er en selskabsmeddelelse udsendt den 17. juli er markeret ved en prisændring pr. august. For overskuelighedens skyld går figurene kun til udgangen af 2019.

Kilde: Selskabsmeddelelser fra realkreditinstitutterne fundet på <http://www.nasdaqomxnordic.com/>, diverse artikler på onlinemedier og gamle prisblade fundet på <https://archive.org/>.

433. BRFkredit var det første realkreditinstitut, der hævdede bidragssatserne for private siden 1990'erne – først en lille forhøjelse, der blev effektueret i marts 2009 og dernæst en større ændring offentliggjort den 25. marts 2010 til effektivering den 1. juli 2010. Især den større prisforhøjelse i 2010 var fra BRFkredits side begrundet i tab og de økonomiske konjunkturer. Med undtagelse af Nordea Kredits justering for variabelt forrentede lån og afdragsfrihed udmeldt den 24. august 2010, reagerede ingen af de øvrige på BRFkredits prisforhøjelser.
434. Nykredit/Totalkredit annoncerede den 23. februar 2010 – altså ikke særlig lang tid før BRFkredits udmelding om prisforhøjelse i marts 2010 og Nordea Kredits i august 2010 – planlagte prisforhøjelser for nye realkreditlån til private pr. 1. april 2010 og for eksisterende lån pr. 1. juli 2010.
435. Nykredits udmelding fik Konkurrencestyrelsen til at bede realkreditinstituttet om en redegørelse, idet de annoncerede prisforhøjelser muligvis var i strid med tilsagn (5) afgivet i forbindelse med fusionsvurderingen i 2003.¹⁸⁹ Nykredit/Totalkredit annoncerede herefter den 17. marts 2010, at virksomheden midlertidigt ville udskyde prisforhøjelserne, "*indtil konkurrencemyndighederne har haft mulighed for at gennemgå redegørelsen fra Nykredit*".¹⁹⁰
436. Mellem ultimo juni 2011 og godt 15 måneder frem – dvs. til ultimo september 2012 – kom de fire største realkreditinstitutter med udmeldinger om prisstigninger i alt otte gange. Det var således i denne 15 måneders periode, at der blev gennemført flest prisændringer i den analyserede periode, jf. figur 4.9.
437. Det var vel at mærke Nykredit/Totalkredit der først – den 21. juni 2011 – meldte ud om en række forskellige forretningsmæssige tiltag, herunder at bidragssatserne ville blive forhøjet i Totalkredit pr. 1. april 2012 (Totalkredit er ikke omfattet af tilsagn (5) fra 2003-afgørelsen). Størrelsen på de mere specifikke prisændringer meldte Nykredit ud den 17. november 2011 forud for Konkurrencerådets afgørelse af 30. november 2011 i sagen om *Nykredits tilsagn om administrationsbidrag*, hvor Nykredit fik mulighed for at hæve bidragssatserne en anelse for eksisterende kunder i Nykredit Realkredit.
438. Efter Nykredits presmeddelelse af 21. juni 2011 annoncerede de to største konkurrenter henholdsvis den 9. august 2011 (Realkredit Danmark) og 16. september 2011 (Nordea Kredit) deres egne prisforhøjelser, der blev effektueret den 1. januar 2012. I marts og juni 2012 udmeldte Realkredit Danmark endnu to prisforhøjelser. Nordea Kredit udmeldte ligeledes en prisforhøjelse i juni 2012 og BRFkredit udmeldte en prisjustering – i opadgående retning for de fleste lånetyper men dog en prisnedsættelse for fastforrentede lån med afdrag, jf. figur 4.9(a) – den 26. september 2012.

¹⁸⁹ Som ledte til Konkurrencerådets afgørelse af 23. juni 2010, *Nykredits annoncerede forhøjelse af privatkunders administrationsbidrag*, og rådets afgørelse af 30. november 2011, *Nykredits tilsagn om administrationsbidrag*.

¹⁹⁰ I Figur 4.9 er denne annoncerede og derefter udskudte prisforhøjelse markeret som en *spike*.

-
439. Som det fremgår, blev der foretaget en del prisforhøjelser i 2011/2012 (hvor disse fra realkreditinstitutternes side især blev begrundet med ændrede rammevilkår især i form af øgede kapitalkrav), og det kan være vanskeligt at vurdere, hvilke institutter, der i givet fald evt. reagerede på andre institutters ændringer. Som beskrevet synes det dog at være Nykredit/Totalkredit, der reagerede først i juni 2011.
440. Dette billede gentog sig efter en otte måneders "pause" mellem september 2012 og maj 2013. Nykredit meldte den 28. maj 2013 ud om prisforhøjelser i Totalkredit på variabelt forrentede lån og lån uden afdrag. Herefter meldte Realkredit Danmark ud om prisjusteringer den 22. august 2013 (mest i opadgående retning med dog en prisnedsættelse for fastforrentede lån med afdrag) og Nordea Kredit tilsvarende den 12. september 2013. Også i 2014 blev Nykredits udmelding om prisforhøjelser (og introduktion af F-kort lån) den 28. august 2014 efterfulgt af en justering hos BRFKredit, som udmeldte herom den 26. september 2014.
441. Herefter var der igen en "pause" uden ændringer frem til februar 2016, hvor det igen var Nykredit/Totalkredit, der rykkede først. Den 4. februar 2016 udsendte Nykredit en selskabsmeddelelse med en række planlagte forretningsmæssige ændringer, som udover prisstigninger, der skulle effektueres den 1. juli 2016, bl.a. også indeholdt en planlagt børsnotering.¹⁹¹ Udover nye priser annoncerede Nykredit også her begrebet KundeKroner, uden dog at størrelsen på KundeKroner i første omgang blev meldt ud.
442. En god måned senere – den 17. marts 2016 – blev KundeKroner konkretiseret mere, idet Nykredit/Totalkredit annoncerede, at privatkunder i Totalkredit ville få 1.000 kr. pr. lånt mio. kr. (svarende til 0,10 pct.-point) i forbindelse med kundens terminsbetaling i 3. kvartal 2017, dvs. fra den 30. september 2017 og frem. Alle lånetyper ville få samme mængde KundeKroner.
443. Herefter varslede Realkredit Danmark nye priser den 24. maj 2016, og Nordea Kredit gjorde det samme den 15. juni 2016. Begge realkreditinstitutter justerede primært priserne således, at de kom til at ligge højere end Totalkredit, efter at der var korrigeret for KundeKroner.
444. Styrelsen konstaterer på baggrund af ovenstående, at Nykredits konkurrenter oftest har ændret deres priser efter, at Nykredit har udmeldt, at Totalkredit ville gøre det. På møde med styrelsen den 25. april 2022 har Nykredit over for styrelsen selv anført: *"Nykredit anførte, at de konkurrerende realkreditselskaber ikke ændrer deres priser, før Nykredit gør det. Og at det netop er på grund af Totalkredits uniforme priser, at de øvrige institutter ikke er gået væk fra en sådan prismodel."* Sammen med det forhold, at Nykredit er den absolut største aktør på markedet, indikerer dette, at Nykredit er markedsleder, når det kommer til prissætningen på realkreditlån til private kunder.¹⁹²
445. Prisudviklingen, herunder ikke mindst timingen i forskellige prisudmeldinger og prisforhøjelser, peger således på, at Nykredit besidder en dominerende stilling på det relevante marked.

¹⁹¹ Børsnoteringen bliver dog ikke til noget, da Nykredit i stedet i november 2017 sælger en minoritetsandel til et investorkonsortium, jf. afsnit 3.2.1.

¹⁹² Jesper Rangvid og Peter Ove Christensen betragter ligeledes Nykredit som markedsleder, jf. deres analyse i Finans/Invest, 03 juni 2016, *Hvad hvis Nykredit gør som RD? Markedsstruktur i dansk realkredit*. Som støtte for denne antagelse, fandt Rangvid og Christensen endvidere indikationer på – om end usikre – at aktiemarkedet belønnede Nykredits konkurrenter, efter at Nykredit i februar 2016 meddelte planlagte højere bidragssatser.

4.3.2.1.4 Nykredits kapital- og ledelsesmæssige styrke samt teknologisk forspring i forhold til konkurrenter

446. Der er eksempler fra praksis på, at konkurrencemyndighederne i vurderingen af dominans har lagt vægt på en virksomheds kapital- og ledelsesmæssige styrke samt teknologisk forspring.¹⁹³ Dette kan således også være relevant at inddrage i vurderingen af Nykredits stilling på markedet.
447. Udover mulige stordriftsfordele, som Nykredit vurderes at nyde godt af som beskrevet nedenfor, så vurderes det ikke umiddelbart, at Nykredit i forhold til de andre større realkreditaktører på markedet har særlige fordele, når det kommer til teknologi eller produktudvikling m.v. Det vurderes således, at de største realkreditinstitutter er på omtrent samme teknologiske niveau, og har samme produktudbud. Styrelsen har således ikke grundlag for at konkludere, at Nykredit har et teknologisk forspring eller lign.
448. Nykredit har dog fremlagt oplysninger om, at virksomheden har investeret i X-portalen, som bl.a. er en "samarbejdsflade" mellem Totalkredit og pengeinstitutterne. Nykredit/Totalkredit har således den fordel frem for de øvrige realkreditinstitutter, at virksomheden har en allerede etableret platform til samarbejde med eksterne formidlere, og dermed ikke behøver at investere i udvikling heraf. Svarene i styrelsens første markedstest fra de øvrige realkreditinstitutter underbygger, at de øvrige realkreditinstitutter ville skulle opbygge et system til håndtering af formidling af realkreditlån via "eksterne" pengeinstitutter. Dette forhold giver Nykredit/Totalkredit en fordel i den del af konkurrencen, som vedrører at sikre effektive formidlingskanaler.
449. Nykredit kan ikke ved adgang til kapital eller for så vidt angår ledelse eller andre personalerelaterede forhold siges at have et forspring i forhold til de øvrige af de største realkreditinstitutter i Danmark.
450. Frem til 2017 havde Nykredit måske oven i købet den ulempe i forhold til konkurrenterne, at en kapitalforøgelse var vanskeligere i og med, at koncernen var fondsejet. I december 2017 fik Nykredit dog en kreds af danske pensionselskaber i ejerkredsen, og har nu formentlig lige så gode muligheder som de pengeinstitutejede konkurrenter for at kunne tilføje yderligere nødvendig kapital.
451. Forholdene omkring kapitalstyrke, adgang til kapital etc. understøtter ikke i sig selv, at Nykredit indtager en dominerende stilling, men forholdet vedrørende X-portalen peger dog med en vis vægt i modsat retning, idet Nykredits konkurrenter vil skulle opbygge et system til håndtering af formidling af realkreditlån via "eksterne" pengeinstitutter, hvis dette var muligt.

4.3.2.2 Potentiel konkurrence

452. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer sammenfattende, at realkreditmarkedet er kendetegnet ved markante adgangs- og ekspansionsbarrierer. Disse forhold er blandt andet beskrevet og analyseret i Konkurrencerådets analyse af konkurrencen på realkreditmarkedet fra 2017. Det vurderes, at forholdene omkring potentiel konkurrence ikke er ændret nævneværdigt siden 2017, hvorfor rådets analyse fra 2017 stadig er relevant at inddrage i nærværende vurdering, jf. i det følgende.
453. Forholdene peger samlet set på, at truslen om potentiel konkurrence ikke lægger et effektivt konkurrencemæssigt pres på Nykredit/Totalkredit. Der er således ikke forhold vedrørende den

¹⁹³ Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 29. september 2004, *Forbruger Kontakts klage over Post Danmarks misbrug af dominerende stilling*, punkt 98 og Domstolens dom af 13. februar 1979 i sag 85/76, *Hoffmann-La Roche*, præmis 51.

potentielle konkurrence, som kan medføre, at virksomheden alligevel ikke besidder en dominerende stilling.

4.3.2.2.1 Adgangsbarrierer

454. Styrelsen vurderer, at der eksisterer en række markante adgangsbarrierer i forhold til at kunne tilbyde realkreditlån til private kunder i Danmark.

Særlige danske forhold

455. Der er en række særlige karaktertræk ved det danske realkreditsystem. Realkredit er en tæt reguleret forretningsmodel, selv set i forhold til pengeinstitutvirksomhed i øvrigt, jf. afsnit 3.3.1. Realkreditinstitutter må således blandt andet kun yde obligationsfinansierede lån mod pant i fast ejendom, og kun for op til 80 pct. af den bagvedliggende ejendoms værdi (og 75 pct. for fritidshuse), ligesom den danske realkreditmodel er karakteriseret ved det såkaldte balanceprincip. Ingen andre lande i verden har et sådant balanceprincip på boligfinansieringsmarkedet.¹⁹⁴
456. Det vurderes, at den danske regulering og realkreditmodel udgør en barriere for at etablere sig som ny aktør på realkreditmarkedet.
457. Således måtte et stort udenlandsk pengeinstitut såsom Handelsbanken, der i 20 år op til Jyske Banks opkøb af de danske aktiviteter i 2022 tilbød prioritetslån til private kunder via deres danske filialer, samtidig indgå en aftale med Totalkredit om formidling af realkreditlån, for derved at have et realkreditprodukt fra et dansk etableret realkreditinstitut på hylden.

Adgang til distributionsnet

458. Bankkunders indgang til realkreditmarkedet foregår typisk gennem en bank, ligesom dialogen om kundens realkreditlån foregår med en bankrådgiver frem for direkte med realkreditinstituttet, jf. afsnit 3.3.2.¹⁹⁵ Pengeinstitutterne – enten koncernforbundne pengeinstitutter eller pengeinstitutter, som har formidlingsaftaler med et realkreditinstitut – står således aktuelt for ca. 96 pct. af formidlingen af realkreditlån til private i Danmark, jf. også punkt 368.
459. For at opnå større markedsandele som ny aktør kræver det derfor som udgangspunkt adgang til at kunne distribuere realkreditlån via pengeinstitutter, som har kundekontakten og -kendskabet.
460. De danske pengeinstitutter formidler på nuværende tidspunkt kun realkredit lån til private for ét realkreditinstitut. Bankkunden møder således ikke konkurrerende realkreditprodukter i banken.
461. En ny realkreditaktør skal således formentlig indtræde med eget pengeinstitut eller i samarbejde med eksisterende bankkæder, eller etablere andre formidlingskanaler, herunder ejendomsmæglere og egen direkte markedsføring over for kunderne. Disse andre kanaler er mindre effektive end pengeinstitutter bl.a. henset til, at kunder, der optager et realkreditlån, vil have en naturlig præference for at tale med deres pengeinstitut og få rådgivning om hele deres økonomi, når de står over for den markante investering, som et huskøb udgør.

¹⁹⁴ Jf. FinansDanmark.

¹⁹⁵ Jf. Konkurrencerådets rapport *Konkurrencen på bankmarkedet for privatkunder*, august 2022, side 92.

-
462. Problemet for en ny aktør er i forlængelse heraf, at Totalkredit har indgået aftaler om eksklusivitet med alle de uafhængige ikke-vertikalt integrerede pengeinstitutter, som formidler realkreditlån til private.
463. Hvis pengeinstituttets markedsandel på detailbankmarkedet antages at være et omtrentligt udtryk for pengeinstituttets "distributionskraft" af realkreditlån, så vil en ny aktør skulle indgå formidlingsaftaler med flere end ét (ikke-vertikalt integreret) pengeinstitut for at kunne opnå en vis kritisk masse og dermed nogle af de samme stordriftsfordele, som de fire største aktuelle aktører på markedet, jf. også punkt 466-476 umiddelbart nedenfor. Det skyldes, at alle de uafhængige pengeinstitutter (som indgår i Totalkreditsamarbejdet i dag), hver for sig har relativt begrænsede markedsandele på bankmarkedet, og således fx mindre end Jyske Bank, som er det mindste pengeinstitut, der formidler realkreditlån fra eget realkreditinstitut. Idet pengeinstitutter i dag har den primære kundekontakt, vil markedsandelen på detailbankmarkedet for det pengeinstitut, som den nye realkreditaktør indgår aftale med, sætte en grænse for, hvor mange realkreditlån der vil kunne udstedes via pengeinstituttet.
464. En ny aktør kan etablere eget distributionssystem ved at købe et eller flere etablerede pengeinstitutter med en tilstrækkelig stor kundemasse eller ved at etablere egen detailbank og lade realkreditudlånet vokse i takt med, at detailbanken ekspanderer. Begge disse muligheder er dog forbundet med betydelige omkostninger og vil tage lang tid at realisere. Det kan ligeledes konstateres, at dette ikke er sket til trods for betydelige prisstigninger hos de etablerede realkreditinstitutter gennem mere end 10 år.
465. De fastlåste distributionsforhold – bl.a. som følge af vilkårene i Hovedsamarbejdsaftalen – vurderes at udgøre en markant etableringsbarriere for nye aktører, men udgør også en barriere for de øvrige etablerede realkreditaktører, som ikke har adgang til at formidle lån via de øvrige danske pengeinstitutter.

Stordriftsfordele

466. Stordriftsfordele kan virke som adgangsbarrierer, fordi nye virksomheder vil have vanskeligt ved at etablere sig på markedet, hvis de ikke relativt hurtigt kan opnå en tilstrækkelig produktionsvolumen eller produktsortiment og opnå et konkurrencedygtigt omkostningsniveau.
467. Hos realkreditinstitutterne vurderes stordriftsfordele at være særligt udtalt i relation til realkreditinstitutternes obligationsudstedelse, der ligger til grund for finansiering af realkreditlåne. Dette skyldes blandt andet regulering.
468. For at få en lav effektiv rente, er det nødvendigt, at investorer efterspørger obligationerne, og ønsker at betale en høj kurs for realkreditobligationerne. Jo højere kursen er, jo lavere bliver den effektive rente for låntagerne.
469. Kursen afhænger af en række forhold. Fx spiller tilliden til de offentlige finanser og finanspolitikken samt til realkreditsystemet en rolle for investorerne. I forhold til sidstnævnte vil tilliden bl.a. blive udtrykt via den rating, som de enkelte realkreditobligationer og realkreditinstitutter bliver tildelt af ratingbureauerne, jf. afsnit 3.3.5. Derudover vurderes likviditeten i obligationsserierne at spille en rolle. Likvide serier medfører en rentebesparelse på realkreditlåne og dermed et mere konkurrencedygtigt realkreditlån.
470. Skalafordele på finansieringssiden forstærkes imidlertid samtidig af den finansielle regulering. En stor del af de danske realkreditobligationer bliver således købt af danske og udenlandske finansielle institutter, herunder også danske realkreditinstitutter. Institutterne kan anvende obligationerne til at stille sikkerhed over for de likviditetsdækningskrav, som de er underlagt i henhold til den såkaldte CRR-forordning. Efterspørgslen er således størst efter de realkreditobligationer, som kan anvendes til at overholde likviditetsdækningskravene (det såkaldte LCR-
-

krav), jf. punkt 88-89, dvs. de særligt dækkede obligationer, som er udstedt i den største serieklasse, hvorfor disse har en højere kurs og lavere rente.¹⁹⁶

471. Reguleringen medfører dermed en fordel for de store realkreditinstitutter. Mindre institutter (eller institutter, der gerne vil ind på markedet) kan således have svært ved at oprette obligationsserier i tilpas stor skala, og de kan dermed risikere, at deres obligationer handles til en lavere kurs, hvilket alt andet lige stiller dem ringere i konkurrencen med de større realkreditinstitutter.
472. Det udgør en adgangsbarriere for et nyt realkreditinstitut, som ønsker at komme ind på det danske realkreditmarked. Likviditetsreglerne kan også hæmme produktudbuddet og den innovation, som kan ligge i at udvikle nye lånetyper til segmenter i markedet. Det kan ellers være en vigtig konkurrenceparameter også for de store institutter.
473. Endelig vurderes regulering omkring institutternes kapitalkrav, jf. punkt 80-87 også at give anledning til stordriftsfordele. De største realkreditinstitutter er således efter godkendelse fra Finanstilsynet gået over til at anvende interne metoder (såkaldte IRB-modeller) til at estimere de risikovægte, som bruges til at beregne størrelsen på deres samlede risikovægtede eksponeringer og dermed det samlede kapitalkrav. Alternativet hertil er at anvende en standardmetode, som giver højere risikovægte og således medfører højere kapitalkrav og dermed antageligt også højere kapitalomkostninger.
474. For at få en tilladelse til at anvende interne metoder fra Finanstilsynet, skal et kreditinstitut bl.a. have anvendt ratingsystemer til den interne risikomåling og -styring for de pågældende IRB-eksponeringsklasser i mindst tre år forud for dets opnåelse af tilladelse til at anvende IRB-modellerne. Selv pengeinstitutter, som allerede har en IRB-tilladelse, vil skulle opsamle et treårigt datagrundlag og evt. udvikle nye modeller, før IRB-metoden vil kunne anvendes på en ny portefølje i et realkreditinstitut. Hvis den nye portefølje er sammenlignelig med en allerede eksisterende portefølje i banken, vil den kunne ansøge om at bruge denne IRB-model for den nye portefølje (dvs. uden det treårige datakrav). Dette krav er ikke en stordriftsfordel i sig selv, men udgør ikke desto mindre en adgangsbarriere.
475. Der er således ikke nogen pengeinstitutter, som vil kunne anvende IRB-modellerne med det samme, hvis de oprettede et realkreditinstitut. Herudover vil anvendelsen af IRB-modellerne også som minimum skulle godkendes af Finanstilsynet først. Omvendt vil pengeinstitutter, der har tilladelsen, have et forspring ift. andre, som ikke anvender IRB-modeller. Det skyldes, at institutterne som anvender IRB-modeller, i forvejen har det nødvendige set-up for så vidt angår fx IT-systemer, opsamling af data og organisation omkring anvendelsen af IRB.
476. Samlet vurderes det således at være en række stordriftsfordele i form af likviditets- og kapitalkrav, der gør det vanskeligt for nye aktører at komme ind på realkreditmarkedet.
477. Samtidig vurderes adgangsbarriererne at understøtte de eksisterende aktørers positioner på markedet, og herunder muligheden for at Nykredit fortsat kan opretholde en dominerende stilling.

¹⁹⁶ Jf. Konkurrencerådets rapport, *Konkurrencen på realkreditmarkedet*, august 2017, side 168ff, med en henvisning til en analyse foretaget i 2016 af Danske Bank Markets. Analysen viste, at realkreditobligationer udstedt i serier over 500 mio. kr., som har level 1B-klassificering blev solgt til en kurs, der gav anledning til en rente, som var 4-7 bps. lavere end realkreditobligationer med level 2A-klassificering. Desuden viste analysen, at renten på obligationer med 1B-klassificering var 10-15 bps. lavere end for realkreditobligationer, som ikke var LCR-klassificeret.

4.3.2.2.2 Ekspansionsbarrierer

478. Som nævnt udgør den manglende adgang til at kunne distribuere realkreditlån via andre pengeinstitutter – herunder ikke mindst det forhold at Totalkredit er det eneste realkreditinstitut med aftaler med uafhængige pengeinstitutter – en barriere for en allerede etableret aktør på markedet i forhold til at kunne ekspandere.
479. De ovenfor nævnte stordriftsfordele vurderes også at kunne udgøre en ekspansionsbarriere, idet det kan være vanskeligt at ekspandere organisk, hvis kursen på ens realkreditobligationer er dårligere end konkurrenternes (pga. deres stordriftsfordele).
480. En mindre aktør på markedet vil teknisk set nemt kunne udvide produktionen (dvs. udvide obligationsserierne), men hvis prisen på lånene er højere end de større konkurrenters og adgangen til et distributionsnet ikke foreligger i tilstrækkelig omfang, så kan det alligevel vise sig vanskeligt at komme af med lånene – herunder fordi de første kunder formentlig vil skulle kompenseres i et vist omfang for den højere pris/rente.
481. Derudover vurderes en række andre forhold at spille ind på mulighederne for at ekspandere, jf. i det følgende, hvor de enkelte elementer bliver behandlet for sig.

Tilsynsdiamant

482. Finanstilsynet har, jf. punkt 91-94, etableret en "tilsynsdiamant" for de danske realkreditinstitutter, hvis formål blandt andet er at begrænse andelen af lån med hyppig refinansiering og lån uden afdrag. Sigtet er således overordnet at understøtte den finansielle stabilitet ved at begrænse institutterne i at tage for meget risiko og bidrage til, at Finanstilsynet kan føre tilsyn i overensstemmelse med sektoren efter § 344 i lov om finansiel virksomhed.¹⁹⁷
483. Tilsynsdiamanten for realkredit består af fem pejlemærker, som Finanstilsynet anser for erfaringsmæssigt at være forbundet med en forhøjet risiko. Pejlemærkerne lægger tilsammen en række begrænsninger på, hvordan realkreditinstitutternes udlånsportefølje må se ud og udvikle sig.
484. Tilsynsdiamanten sætter altså bl.a. nogle grænser for, hvor mange variabelt forrentede lån og lån uden afdrag det enkelte institut må sælge. På den måde udgør tilsynsdiamanten en barriere for at udbyde især disse lån, hvis et realkreditinstitut i forvejen ligger tæt på de grænseværdier, som er indeholdt i diamanten.
485. Pejlemærkerne i tilsynsdiamanten kan således fx begrænse mulighederne for, at såkaldte "mavericks" sætter priserne lavt på visse lånetyper med henblik på at vinde markedsandele i større omfang. Derved kan tilsynsdiamanten udgøre en ekspansionsbarriere. Da kriterierne typisk er anført som en procentdel af instituttets lånemasse, vil en barriere alt andet lige være mere udtalt for små realkreditinstitutter, herunder nyetablerede eller potentielle aktører.¹⁹⁸

Kundemobilitet

486. Kundemobiliteten på markedet inddrages for at belyse et element i den aktuelle konkurrencesituation, der samtidig indgår som et vigtigt element i forhold til konkurrenters mulighed for at ekspandere.

¹⁹⁷ Jf. Finanstilsynets notat af 2. december 2014 "Tilsynsdiamant for realkreditinstitutter".

¹⁹⁸ Se også Konkurrencerådets rapport *Konkurrencen på realkreditmarkedet*, august 2017, side 170-171.

-
487. Realkreditmarkedet er et marked med meget lav kundemobilitet. I 2022 skiftede ca. 1,25 pct. af kunderne realkreditinstitut, jf. figur 3.8 (a) og afsnit 3.3.7. Mobiliteten på realkreditmarkedet er aftaget siden 2005, og har ligget på et stabilt niveau på omkring 1-1,5 pct. i perioden 2008-2022 med undtagelse af 2019, hvor mobiliteten var omkring 2 pct.
488. Et realkreditinstitut, der ønsker at vokse organisk, må inddrage i sine overvejelser, at relativt få kunder skifter realkreditinstitut, til trods for at markedet er præget af homogene produkter og visse prisforskelle, jf. punkt 411-423 og figur 4.8 ovenfor.¹⁹⁹
489. Mobiliteten er også påvirket af konverteringsaktiviteten på realkreditmarkedet. Fra 2011 har fortsat faldende renter og ændringer i bidrag m.v. gjort det mere fordelagtigt at omlægge til et fastforrentet realkreditlån. I samme periode har kundemobiliteten været relativt stabil.
490. Over tid er låntagere med et realkreditlån umiddelbart blevet mindre tilbøjelige til at skifte institut i omlægningsvinduerne. Andelen af låntagere, der skifter institut under en omlægning, er således faldet i perioden 2004-2018, jf. figur 3.8 (b).
491. Den faldende mobilitet afspejler derfor både, at færre låntagere har omlagt deres realkreditlån i perioden, men også at en mindre andel af dem, der omlægger deres realkreditlån, vælger at skifte realkreditinstitut i forbindelse med omlægningen. Dette gælder endvidere i en periode, hvor antallet af bidragsjusteringer har været højt set i et historisk perspektiv, jf. afsnit 3.3.3 ovenfor, og hvor prisforskellene mellem institutterne ligeledes har være betydelige men dog kun i kortere perioder.
492. Siden 2009 har gennemsnitligt 89 pct. af de låntagere, som har omlagt lån, valgt at holde fast i deres oprindelige realkreditinstitut i forbindelse med omlægningen.²⁰⁰ Det samlede billede er således, der er relativt få låntagere, der skifter realkreditinstitut i forbindelse med omlægnin-ger.
493. Den lave kundemobilitet på realkreditmarkedet de senere år, skal også ses i sammenhæng med, at realkreditinstitutterne har sat priserne op nogenlunde parallelt, og at det som forbruger er svært at afgøre, om en lidt lavere pris ét sted reelt er en permanent tilstand. På realkreditmar-kedet er priserne steget trinvist, jf. også eksemplet med F5-lån i figur 4.8. Det betyder, at forskellen i bidragssatserne er blevet udlignet ved, at de øvrige institutter med tiden er fulgt med det realkreditinstitut, som først satte prisen op.
494. Realkredit- og bankmarkedet er desuden omfattet af skifteomkostninger, jf. punkt 498-509 ne-denfor, ligesom markedet er kendetegnet ved bundling, dvs. fordele ved at samle forretningerne ét sted. Typisk indgår et realkreditlån som ét engagement i kundens bank sammen med fx løn-konto, kassekredit, forbrugslån, investeringer m.v. Det medfører, at forbrugerne i højere grad er bundet til det pengeinstitut, de i forvejen har valgt – herunder også det realkreditinstitut, som pengeinstituttet samarbejder med. Det vurderes således, at vilkårene for en høj kundemo-bilitet er relativt dårlige på realkreditmarkedet.
495. Derudover indikerer den lave mobilitet også, at hvis et realkreditinstitut måtte have et ønske om at vokse organisk, så kan det også vise sig vanskeligt at gennemføre, hvilket igen kan med-føre, at realkreditinstitutterne i udgangspunktet helt holder sig tilbage fra at sætte priserne ned.

¹⁹⁹ Bemærk, at henholdsvis realkreditlån og prioritetslån i pengeinstituttet ikke i samme grad er homogene, da lånebe-tingelserne på visse punkter er markant forskellige. Fx kan et prioritets-lån i pengeinstituttet opsiges fra pengeinsti-tuttets side. Det kan et realkreditlån ikke, med mindre låntageren misligholder lånet.

²⁰⁰ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, *Realkredit- og prioritetslån (priser og markedsudvikling)*, april 2020, side 31-32.

Når en virksomhed på grund af kundernes manglende reaktion ikke er i stand til at høste gevinsten ved en prisnedsættelse, så forsvinder incitamentet til overhovedet at forsøge i første omgang.

496. Samlet vurderes det, at den lave kundemobilitet på markedet indikerer en begrænsning på realkreditinstitutters muligheder for at ekspandere organisk, og at det er en indikation på ekspansionsbarrierer.
497. En af forklaringerne på den lave kundemobilitet på markedet vurderes at være relativt store omkostninger, som låntagerne betaler for at optage et lån. Det indebærer også høje skifteomkostninger, hvis låntageren måtte ønske at optage lån i et nyt realkreditinstitut. Hertil kommer at kompleksitet og begrænset information kan svække forbrugernes tilskyndelse til at afsøge markedet og evt. skifte institut (ikke-økonomiske skifteomkostninger).

Skifteomkostninger

498. I dette afsnit analyseres relevante skifteomkostninger for private realkreditkunder. Hvis skifteomkostningerne er betydelige, har det indflydelse på kundemobiliteten og konkurrenternes mulighed for at trække nye kunder til. Høje skifteomkostninger kan således understøtte en dominerende stilling på et marked, hvor konkurrencen allerede er svækket som følge af andre forhold, herunder regulering, adgang til distribution m.v.

Ad a) Monetære skifteomkostninger

499. Ved lånoptagelse opkræver realkreditinstitutterne en række forskellige gebyrer. Disse gebyrer har forskellige betegnelser, fx "lånesagsgebyr", "sagsekspedition", "lånoptagelse", "ekspeditionsgebyr", "bevillingsomkostninger", "afregningsprovision" eller "prioriteringsgebyr" m.v. Derudover betales også kursskæring i forbindelse med lånoptagelsen. Disse omkostninger bliver typisk udløst uanset om kunden omlægger lån indenfor samme realkreditinstitut eller skifter realkreditinstitut. Når et lån skal omlægges, så er de direkte ekstraomkostninger ved at flytte realkreditinstitut frem for at blive i det eksisterende institut mindre udtalte. Dette ændrer dog ikke på, at et skifte, jf. også afsnit 3.3.7, typisk vil kræve det vindue, som en konvertering udgør. Et rent skifte af realkreditinstitut (dvs. uden at der foreligger et godt scenarie for at konvertere – et huskøb, behov for tillægsbelåning, ændring i renteniveau etc.) vil være forbundet med så store omkostninger, at det ikke kan betale sig for låntageren.
500. De samlede omkostninger ved lånoptagelse for et realkreditlån på 1,5 mio. kr. lå i 2022 på i gennemsnit ca. 13.500 kr. hos realkreditinstitutterne.²⁰¹ Disse skøn for skifteomkostninger er dog baseret på listepriser hos de pågældende institutter. Realkreditinstitutter har oplyst over for styrelsen, at der er mulighed for at få en rabat i forhold til listepriserne ved lånoptagelse. Korrigeret herfor skønnes det, at omkostningen for en gennemsnitlig kunde var på knap 6.800 kr. i 2022.^{202 203}
501. Det kan være en fordel for udbyderne og opleves som en fordel for kunderne at samle bankforretningerne i et pengeinstitut, idet det kan reducere omkostningerne, og forbrugere kan opnå evt. hel-kundefordele, fx rabatter, én indgang til det finansielle marked, adgang til kassekredit, særlige betalingskort, én rådgiver m.v.

²⁰¹ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, *Realkredit- og prioritetslån (priser og markedsudvikling)*, juni 2024, side 25-26.

²⁰² Jf. *ibid.*

²⁰³ Dertil kommer (skifte)omkostninger til staten i forbindelse med tinglysning. Der skal betales en fast afgift på aktuelt 1.730 kr. ved hver låneoprettelse eller omlægning plus en procentuel afgift på 1,45 pct. af hovedstolen. Den procentuelle afgift betales dog ikke ved omlægning, hvis hovedstolen ikke øges. For et nyt lån på fx 1,5 mio. kr. udgør den samlede tinglysningsafgift således ca. 23.500 kr.

502. Omvendt kan denne form for bundling øge skifteomkostningerne, hvis rabatter m.v. står til at bortfalde ved et skifte. I og med at de fleste kunder skifter bank samtidig med realkreditudbydere, kan det anføres, at kunden – forudsat at samlerabatter også gives i den nye bank – ikke vil opleve et tab. Samlerabatter betyder dog samlet set, at det bliver sværere at sammenligne priserne på enkeltprodukter og på det samlede engagement mellem udbydere, fordi prisen afhænger af om man går glip af helkundefordele ved at flytte, ligesom den samlede pris for kunden afhænger af prisen på flere forskellige produkter, som er svære at sammenligne. Dette øger kompleksiteten, og kan udgøre både en monetær og ikke-monetær skifteomkostning, jf. også umiddelbart nedenfor. Dette vurderes også som en væsentlig grund til, at kundemobiliteten på realkreditmarkedet for private er meget lav.
503. Samlet vurderes det, at der er betydelige skifteomkostninger for de kunder, som måtte ønske at skifte realkreditinstitut – især uden for et ”konverteringsvindue”. Det gælder endvidere især for kunder, som måtte ønske at skifte realkreditinstitut uden samtidig at skifte pengeinstitut. Dette vurderes i tillæg at udgøre en markant ekspansionsbarriere for realkreditinstitutterne.
- Ad b) Ikke-monetære skifteomkostninger*
504. Pengeinstitut og realkreditinstitut er som nævnt tæt forbundne, idet realkreditlån nærmest udelukkende optages gennem et pengeinstitut. Godt 82 pct. af alle bankkunder, der har et realkreditlån, har lånet i et realkreditinstitut, som deres primære bank enten er koncernforbundet med eller har en formidlingsaftale med.^{204 205}
505. Der er tegn på, at kunder der har købt finansielle produkter på tilstødende markeder – herunder realkreditmarkedet – gennem deres primære bank, er mindre mobile, jf. punkt 149.²⁰⁶ Der er således kraftige indikationer på, at bundling begrænser mobiliteten på markederne for de enkelte ydelser. Den lavere mobilitet som følge af bundling kan igen gøre det vanskeligere for nye aktører at ekspandere.
506. Dertil kommer, at forbrugerne samtidig opfatter realkreditmarkedet som komplekst, jf. punkt 150-152. Den høje kompleksitet udgør ligeledes en ikke-monetær skifteomkostning. Det er vist i eksperimenter, at jo mere komplekse valg forbrugere står over for, jo større er sandsynligheden for status quo, hvilket vil sige, at forbrugerne vælger at fortsætte med den eksisterende løsning.²⁰⁷ Også dette kan gøre det vanskeligere for nye aktører at komme ind på markedet.
507. Samlet vurderes det, at den høje kompleksitet, manglende gennemsigtighed samt bundling af produkter gør det vanskeligere for forbrugerne at afsøge markedet og derfor udgør en betydelig ikke-monetær skifteomkostning for kunderne, og at dette samtidig udgør en ekspansionsbarriere for realkreditinstitutterne.
508. Ligesom for adgangsbarriererne vurderes den samlede mængde af ekspansionsbarrierer at undersøtte de eksisterende aktørers positioner på markedet, og herunder at Nykredit fortsat kan opretholde en dominerende stilling.
509. Samlet er det styrelsens vurdering, at adgangs- og ekspansionsbarriererne er meget udtalte på realkreditmarkedet for private. Det konkurrencemæssige pres, der skyldes en troværdig trussel

²⁰⁴ Jf. Konkurrencerådets rapport *Konkurrencen på bankmarkedet for privatkunder*, august 2022, side 115.

²⁰⁵ At nogle bankkunder har et realkreditlån i et institut, som deres nuværende bank ikke er koncernforbundet med eller har en formidlingsaftale med, kan være en følge af, at kunderne har skiftet bank og endnu ikke har flyttet deres realkreditlån med over i bankens realkreditinstitut. Regler i bekendtgørelse om god skik for boligkredit medfører, at en ”ny” bank ikke umiddelbart kan flytte kundens realkreditlån til et andet realkreditinstitut, medmindre kunden i forbindelse med skiftet af bank har et reelt behov for låne-omlægning (og tilhørende rådgivning).

²⁰⁶ Jf. Konkurrencerådets rapport *Konkurrencen på bankmarkedet for privatkunder*, august 2022, side 119.

²⁰⁷ Peter Boxall, W. L. (Vic) Adamowicz, Amanda Moon (2009): *Complexity in choices experiments: choice of the status quo alternative and implications for welfare measurement*. The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics, vol. 53 (4), s. 503-519.

om, at de faktiske konkurrenter vil ekspandere i fremtiden, eller at der kommer potentielle konkurrenter ind på markedet, vurderes således at være så begrænset, at det understøtter Nykredits mulighed for at kunne handle uafhængigt på markedet som ligeledes udtrykt ved markedsandele og aktuel konkurrence, jf. afsnittet ovenfor.

4.3.2.3 Modstående købermagt

510. En virksomheds markedsstyrke er yderligere afhængig af det konkurrencemæssige pres, som skyldes den forhandlingsstyrke, som virksomhedens kunder er i besiddelse af. Hvis kundernes modstående købermagt er tilstrækkelig stor, kan den begrænse virksomhedens forsøg på for eksempel at forhøje priserne med fortjeneste eller afskrække den fra at gøre det. Det fremgår af Kommissionens meddelelse om artikel 82 (nu artikel 102), at en sådan modstående købermagt kan skyldes *"kundernes størrelse eller deres kommercielle betydning for den dominerende virksomhed og deres evne til hurtigt at skifte leverandør, at fremme tilgang af nye virksomheder eller at foretage vertikal integration samt at fremsætte overbevisende trusler derom."*²⁰⁸
511. Det skal herefter undersøges, om der på realkreditmarkedet for private eksisterer en sådan købermagt, at det kan opveje de mulige effekter af Nykredits dominerende stilling.
512. Låntagerne på markedet for realkreditlån til private vurderes ikke at være i besiddelse af en så tilstrækkelig forhandlingsstyrke, at det ville kunne karakteriseres som modstående købermagt. Der er tale om enkeltstående private låntagere, som hver for sig fylder meget lidt i det samlede udlånsbillede, og derfor hver for sig heller ikke har nogen særskilt kommerciel betydning for Nykredit eller de øvrige realkreditinstitutter.
513. Det kunne potentielt overvejes, om de låneformidlende pengeinstitutter vil kunne indtage en rolle på låntagernes vegne, således at der derigennem kunne være tale om en eller anden form for købermagt.
514. I tilknytning hertil er det dog styrelsens vurdering, at pengeinstitutternes incitamenter ikke er så tilstrækkeligt sammenfaldende med låntagernes, at der vil kunne være tale om en modstående købermagt, der vil være relevant at inddrage i denne vurdering.
515. For så vidt angår pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet – som i givet fald vil skulle udmønte den "købermagt", som Nykredit potentielt kunne stå over for – så afhænger deres indtjening direkte af Totalkredits bidragsindtjening. Pengeinstitutterne skal således ifølge samarbejdsaftalen have ca. 50 pct. af Totalkredits bidragsindtægter. Dette forhold gælder generelt, men kom især til udtryk i forbindelse med Totalkredits bidragsforhøjelser i 2016. I tilknytning til prisstigningen hos Totalkredit valgte pengeinstitutterne i samarbejdet over en bred kam *ikke* at kompensere kunderne for "deres halvdel af stigningen", selv om der ikke er oplysninger som indikerer, at pengeinstitutterne havde stigende omkostninger, der i givet fald kunne begrunde, at de beholdt den forøgede provisionsindtægt.²⁰⁹
516. I relation til et spørgsmål om, hvorvidt pengeinstitutterne på egne vegne – og altså ikke kundernes – kan gøre en købermagt gældende over for Nykredit (dvs. groft sagt spørgsmålet, om Totalkredit eller pengeinstitutterne skal have den største andel af bidragsindtægterne fra kunderne), så kan det anføres, at pengeinstitutterne via PRAS A/S forhandler samlet over for Nykredit/Totalkredit. Pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet udgør desuden samlet set en

²⁰⁸ Jf. Kommissionens artikel 82-meddelelse, punkt 18.

²⁰⁹ Styrelsen har undersøgt, i hvilket omfang pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet kompeniserede kunderne for de bidragsstigninger, som Totalkredit foretog i 2016. Ifølge undersøgelsen har blot to pengeinstitutter – Arbejdernes Landsbank og Coop Bank – valgt direkte at tilbagebetale nogle af de forhøjede provisionsindtægter til kunderne. Arbejdernes Landsbank har dog 1. januar 2021 ændret modellen for kompensering af kunderne, således at kunder i Arbejdernes Landsbank med et Totalkredit-lån nu modtager væsentligt mindre i compensation end tidligere.

væsentlig del af distributionskraften på bankmarkedet – hvis alle pengeinstitutterne udtrådte af Totalkreditsamarbejdet uden varsel, ville Nykredit stå til at miste op mod 40 pct.-point markedsandel.

517. Omvendt *kan* pengeinstitutterne – som følge af de aftalevilkår som vurderes i denne sag – ikke udtræde af Totalkreditsamarbejdet uden at lide et stort provisionstab, jf. afsnit 4.3.3.5.2. En beslutning om at udtræde af Totalkreditsamarbejdet – hvilket så aktuelt vil skulle ske uden at få provision med på allerede formidlede Totalkredit-lån – vil det enkelte pengeinstitut skulle træffe alene – dvs. uden for PRAS A/S. Det vurderes heller ikke realistisk, at et pengeinstitut kan agere på bankmarkedet, uden at have realkreditprodukter på hylderne. På den måde står pengeinstitutterne i et væsentligt afhængighedsforhold over for Totalkredit.
518. Hertil kommer, at der kan bestå en række andre samarbejds- og afhængighedsforhold mellem de enkelte pengeinstitutter og Nykredit, som igen kan medføre, at det enkelte pengeinstitut kan blive ramt af flere forskellige konsekvenser, hvis pengeinstitutter skulle ønske at bryde med Totalkreditsamarbejdet, herunder forskellige kapitalmæssige samarbejder.
519. Samlet vurderer styrelsen ikke, at pengeinstitutterne – hverken hver for sig eller samlet via PRAS A/S – har en sådan forhandlingsstyrke over for Totalkredit, at det kan udgøre købermagt i en sådan grad, at det får betydning for vurderingen af Nykredits dominans.
520. Dette forhold understøtter således Nykredits mulighed for at kunne handle uafhængigt på markedet og dermed Nykredits dominerende stilling som udtrykt ved markedsandele og den aktuelle konkurrence.

4.3.2.4 Konklusion vedrørende dominans

521. Det er styrelsens vurdering, at den høje koncentration på markedet for realkreditudlån til ejerboliger og fritidshuse (også hvis prioritetsudlån inkluderes) medfører, at konkurrencen i udgangspunktet er udfordret.
522. Det er i den forbindelse styrelsens vurdering – ligesom Domstolen vurderede i forbindelse med A-vitaminmarkedet i *Hoffmann-La Roche*-sagen, hvor aktørernes markedsandele er meget lig realkreditinstitutternes markedsandele fsva. lån til ejerboliger og fritidshuse – at markedet har karakter af et snævert oligopol, hvor markedsandelene er ujævt fordelt i Nykredits favør, og hvor konkurrencen af de grunde allerede i sig selv er svækket.
523. Nykredit har – afhængig af opgørelsesmetode – den absolut højeste markedsandel (eksl. prioritetsudlån) på mere end 45 pct. og har haft det – med små udsving – i mindst 10 år. De senere år har Nykredits markedsandel målt på bruttoudlån (dog ekskl. prioritetslån) været [50-60] pct. og stigende til i 2023 at udgøre [50-60] pct., og Nykredit har de seneste år stået for den overvejende del af væksten i realkreditinstitutternes udlån til private kunder. Hvis prioritetslån inkluderes i markedet har Nykredits markedsandel i den analyserede periode været mere end [40-50] pct. og udgør aktuelt (2022) [40-50] pct. (målt på udlån).
524. I samme 10 årige periode har styrkeforholdet mellem realkreditinstitutterne været omtrent uændret. Nykredit har i alle de undersøgte år været den klart største aktør på markedet med en markedsandel, som aktuelt (2022) er [xxx] markedets nummer to, Realkredit Danmark. BRFKredit styrkede sin position ved at Jyske Bank – med tilhørende bankfilialer som distributionsmulighed – opkøbte instituttet i 2014, mens mulighederne for organisk vækst i markedet vurderes at være ringe.
525. Dette skyldes især pengeinstitutternes altafgørende rolle som formidlere af realkreditlån og det forhold, at pengeinstitutterne i dag aktivt formidler lån for ét og kun ét realkreditinstitut.
-

-
526. Der er ingen eksempler på prisfremstød i markedet i nyere tid. Priserne har således ligget så godt som uændrede siden 2016. Tværtimod er der indikationer på, at konkurrenterne primært ændrer priser efter at Nykredit/Totalkredit har udmeldt planlagte prisændringer, og at Nykredit/Totalkredit i relation til priser er markedslederen.
527. Nykredits/Totalkredits konkurrenter sælger realkreditlån via de koncernforbundne banker (Danske Bank, Nordea og Jyske Bank), men er begrænset af disse bankers markedsandele. Dette kommer bl.a. til udtryk ved, at Realkredit Danmarks markedsandel – efter Danske Banks overtagelse i 2000 – er faldet støt over årene til nu [20-30] pct.²¹⁰
528. Realkreditmarkedet er kendetegnet ved markante adgangsbarrierer. Der vurderes således at være lille sandsynlighed for, at nye aktører bliver etableret på markedet med en betydende realkredit-produktion.
529. For så vidt angår muligheden for ekspansion, så vurderes der ikke at være større produktionsmæssige barrierer for allerede etablerede aktører. Der er dog ikke desto mindre væsentlige ekspansionsbarrierer i form af bl.a. mangel på adgang til nye betydende distributionskanaler (for de allerede etablerede aktører, som er mindre end Nykredit/Totalkredit), tilsynsdiamant, samt betydelige skifteomkostninger for låntagerne – både monetære og ikke-monetære – der medfører, at skifte af realkreditinstitut er prohibitivt dyrt uden for et ”konverteringsvindue”. Forhold der forstærkes af en meget lav kundemobilitet.
530. Nykredit vurderes derfor ikke – og især ikke så længe Totalkredit er det eneste realkreditinstitut med formidlingsaftaler med uafhængige pengeinstitutter – at være udsat for et effektivt konkurrencemæssigt pres. Nykredit ved, at når kunden har valgt et af de lokale pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet (eller Nykredit Bank), så bliver realkreditinstituttet i rådgivnings-/salgssituationen over for kunden ikke mødt af konkurrence fra andre konkurrerende institutter.
531. Pengeinstitutternes udstedelse af prioritetslån vurderes fortsat at spille en forholdsvis lille rolle over for det produkt og system, som realkreditlån udgør, og inddragelse af prioritetslån ændrer ikke på, at Nykredit har en dominerende stilling på markedet. Pengeinstitutterne er både altdominerende som distributører af realkreditlån samtidig med at de udsteder prioritetslån. Pengeinstitutterne har således potentielt kunne medvirke til en udskiftning af realkreditlån med prioritetslån hos kunderne, men dette er ikke sket. Mængden af prioritetslån på pengeinstitutternes egen balance er faldet i perioden 2011-2021, om end der var en stigning i prioritetsudlånet i 2022.
532. Endelig vurderes der ikke at være nogen betydende – og relevant – modstående købermagt, som vil kunne trække ovenstående vurdering af Nykredits dominans i en anden retning.
533. Samlet set er det styrelsens vurdering, at Nykredit kan anlægge en i betydeligt omfang uafhængig adfærd over for konkurrenterne og kunderne på realkreditmarkedet, og at Nykredit således er dominerende.
534. De forskellige markedskaraktistika – aktørernes markedsandele, indbyrdes styrkeforhold, markante adgangs- og ekspansionsbarrierer og manglende købermagt – vurderes at have været gældende i mere end ti år. Dette understøtter, at Nykredit har været dominerende i hele denne periode. Nykredits markedsstyrke har dog været særligt udtalt i de senere år, hvor Nykredits

²¹⁰ Dette skal ses i forhold til, at Realkredit Danmark efter Danske Banks overtagelse i 2000 havde en markedsandel på ca. 39 pct., jf. Konkurrencerådets afgørelse af 8. november 2000 i sagen *Fusionen mellem Danske Bank og RealDanmark*, side 125. Før Danske Banks overtagelse havde Realkredit Danmark – udover salg via pengeinstitutter, herunder også Danske Bank, og ejendomsmæglere – et vist direkte salg til kunderne via egne regions- og distriktskontorer, telefonisk betjening og internet.

markedsandele har været stigende og nu udgør mere end 50 pct. målt både på *bruttoudlån* og *udlån*, og hvor Nykredit har stået for størstedelen af realkreditinstitutternes udlånsvækst. Det vurderes derfor, at Nykredit har indtaget en dominerende stilling i det mindste fra 2019 og frem.

4.3.3 Misbrug

535. Den tredje betingelse for, at forbuddet i konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102 finder anvendelse er, at den dominerende stilling misbruges.

536. Misbrug er et objektive begreb, som efter praksis omfatter, at en dominerende virksomhed udviser en:

”adfærd, som efter sin art kan påvirke strukturen på et marked, hvor konkurrencen netop som følge af den pågældende virksomheds tilstedeværelse allerede er afsvækket og som bevirker, at der lægges hindringer i vejen for at opretholde den endnu bestående konkurrence på markedet eller udviklingen af denne konkurrence som følge af, at der tages andre midler i brug end i den normale konkurrence om afsætning af varer og tjenesteydelser, der udspiller sig på grundlag af de erhvervsdrivendes ydelser.”²¹¹

537. Det er ikke i sig selv i strid med konkurrencereglerne, at en virksomhed er dominerende. Når en virksomhed er dominerende, er den imidlertid underlagt en særlig forpligtelse til ikke at skade konkurrencen.²¹²

538. Konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102 forbyder handlinger, der er egnet til at begrænse konkurrencen, uanset om den dominerende virksomhed er lykkedes hermed.²¹³ Dette er ikke alene tilfældet, hvor konkurrenter er forhindret i at få adgang til markedet, men også hvor den dominerende virksomheds adfærd er egnet til at vanskeliggøre denne adgang til markedet, da der også derved sker et indgreb i konkurrencestrukturerne på markedet.²¹⁴ De kunder, der befinder sig på den bundne del af markedet (dvs. de kunder, der er bundet af eksklusivitetsbetingelser), skal have mulighed for at nyde godt af så meget konkurrence som muligt, og konkurrenterne til den dominerende virksomhed skal kunne konkurrere på markedet som helhed og ikke blot den ikke bundne del heraf.²¹⁵ Da konkurrencestrukturerne på markedet allerede er svækket som følge af tilstedeværelsen af den dominerende virksomhed, kan enhver yderligere begrænsning af denne konkurrencestruktur udgøre et misbrug af den dominerende virksomheds stilling.²¹⁶

539. Det følger af fast praksis, at den konkurrencebegrænsende virkning ikke alene må være af hypotetisk karakter.²¹⁷ Adfærden skal i lyset af alle de relevante omstændigheder i sagen sandsynligvis have en konkurrencebegrænsende virkning eller være egnet til at have en sådan virkning.²¹⁸ Relevante omstændigheder kan i denne sammenhæng bl.a. være den dominerende virk-

²¹¹ Domstolens dom af 13. februar 1979, i sag C-85/76, *Hoffmann-La Roche mod Kommissionen*, præmis 91.

²¹² Jf. eksempelvis EF-Domstolens dom af 9. november 1983 i sag 322/81 *Michelin I*, præmis 57.

²¹³ Jf. Rettens dom af 1. juli 2010 i sag T-321/05, *AstraZeneca*, præmis 347, stadfæstet ved Domstolens dom af 6. december 2012 i sag C-457/10 P, *AstraZeneca*, præmis 109 og 111.

²¹⁴ Jf. Domstolens dom af 17. februar 2011 i sag C-52/09, *TeliaSonera Sverige AB*, præmis 63.

²¹⁵ Jf. Domstolens dom af 19. april 2012 i sag C-549/10 P, *Tomra Systems m.fl.*, præmis 42.

²¹⁶ Jf. EF-domstolens dom af 13. februar 1979 i sag 85/76, *Hoffmann-La Roche*, præmis 123; Retten i Første Instans' dom af 1. april 1993 i sag T-65/89, *BPB Industries og British Gypsum*, præmis 95; Retten i første Instans' dom af 6. oktober 1994 i sag T-83/91, *Tetra Pak*, præmis 114; I Retten i Første Instans' dom af 8. oktober 1996 i de forenede sager T-24/93, *Compagnie Maritime Belge*, præmis 106; Domstolens dom af 6. oktober 2015 i sag C-24/14, *Post Danmark A/S*, præmis 72.

²¹⁷ Jf. Domstolens dom af 6. oktober 2015 i sag C-24/14, *Post Danmark A/S*, præmis 65.

²¹⁸ Jf. Domstolens dom af 19. april 2012 i sag C-549/10 P, *Tomra Systems m.fl.*, præmis 18 og 68.

somheds position, andelen af markedet, som er genstand for den omhandlede adfærd, og adfærdens varighed, men er ikke begrænset hertil. Det følger således af fast praksis, at konkurrencemyndigheder ikke er forpligtet til at påvise, at en konkret adfærd *faktisk* har eller har haft konkurrencebegrænsende virkninger.²¹⁹

540. En dominerende virksomhed kan forsøge at afskærme markedet for konkurrenter ved at anvende eksklusive købsforpligtelser og/eller eksklusivitetsrabatter for derved at forhindre konkurrenterne i at afsætte deres produkter. En eksklusiv købsforpligtelse henholdsvis eksklusivitetsrabatter pålægger henholdsvis tilskynder en kunde på et bestemt marked til udelukkende eller i vidt omfang at foretage sine indkøb hos den dominerende virksomhed.²²⁰
541. Anvender en dominerende virksomhed urimeligt lange bindingsperioder eller på anden måde binder forhandlere eller kunder til sig i en lang periode samtidig med bestemmelser om eksklusivitet, vil det alt andet lige forstærke graden af afskærmning af markedet for aktuelle og potentielle konkurrenter.²²¹ Lange bindingsperioder kan efter praksis udgøre en overtrædelse af forbuddet mod misbrug af dominerende stilling. Jo længere forpligtelsen gælder, desto større vil den sandsynlige afskærmning normalt være.²²²
542. Sådanne eksklusivitetsforpligtelser kan skade konkurrencen, idet kunderne forhindres i at foretage indkøb fra konkurrenter til den dominerende virksomhed, hvilket kan fastholde eller ligefrem styrke virksomhedens dominerende stilling.²²³
543. Det gælder for dominerende virksomheders eksklusivitetsforpligtelser og eksklusivitetsrabatter, at konkurrencemyndigheder som udgangspunkt ikke er forpligtede til at påvise, at sådanne eksklusivitetsforpligtelser og eksklusivitetsrabatter konkret er egnede til at begrænse konkurrencen. Det skyldes, som Domstolen har fastslået senest i *Unilever*, at eksklusivitetsforpligtelser og eksklusivitetsrabatter "*efter deres art*" udgør "*en udnyttelse af en dominerende stilling*" og "*giver anledning til berettigede konkurrencemæssige betæneligheder*" efter TEUF artikel 102, hvorfor bestemmelser om eksklusivitetsforpligtelser og eksklusivitetsrabatter per definition ikke udgør "*konkurrence på ydelser*" ("*competition on the merits*"), og samtidig giver anledning til en formodning om, at de er "*egnet til at begrænse konkurrencen*" eller "*have udelukkelsesvirkninger*".²²⁴
544. Såfremt den dominerende virksomhed under den administrative procedure enten fremlægger beviser til støtte for, at dens adfærd ikke er egnet til at begrænse konkurrencen, eller har gjort gældende, at adfærden er berettiget eller objektivt begrundet i form af et effektivitetsforsvar, og den dominerede virksomhed i den forbindelse har sandsynliggjort effektivitetsfordele, som

²¹⁹ Jf. Rettens dom af 29. marts 2012 i sag T-336/07, *Telefónica og Telefónica de España*, præmis 272.

²²⁰ Jf. Domstolens dom af 6. september 2017 i sag C-413/14 P, *Intel mod Kommissionen*, præmis 137.

²²¹ Jf. også Konkurrencerådets afgørelse af 29. august 2018, *Tellers kontraktbetingelser*, hvor eksklusivitetsrabatter kombineret med bindingsperioder/uopsigelighed på mellem ét og tre år forstærkede graden af afskærmningen på markedet for aktuelle og potentielle konkurrenter, jf. punkt 724 samt Konkurrencerådets afgørelse af 29. april 2020, *Godiks leveringsvilkår om eksklusivitet*, hvor eksklusivitetsforpligtelser med en varighed på tre år var med til at forstærke graden af afskærmningen af markedet for udlejning af mobile toiletter til event, jf. punkt 401.

²²² Jf. Artikel 82-meddelelsen, pkt. 36.

²²³ Konkurrenceloven med kommentarer 2022, Jacob Pinborg og Kristian Helge Straton-Andersen, 5. udgave, s. 712.

²²⁴ Jf. Domstolens dom af 19. januar 2023 i sag C-680/20, *Unilever*, præmis 46 og 51, Domstolens dom af 6. september 2017 i sag C-413/14, *Intel*, præmis 137, Domstolens dom af 12. maj 2022 i sag C-377/20, *SEN/ENEL*, præmis 50, 61 og 103, EF-domstolens dom af 13. februar 1979 i sag 85/76, *Hoffmann-La Roche*, præmis 89; EF-Domstolens dom af 3. juli 1991 i sag C-62/86, *AKZO*, præmis 149; Rettens dom af 12. december 2000 i sag T-128/98, *Aéroports de Paris*, præmis 170 og Rettens dom af 9. september 2010 i sag T-155/06, *Tomra Systems*, præmis 208-209; Bundeskartellamts beslutning af 4. december 2017 i sag B 6 - 132/14-2, *CTS EVENTIM*, punkt 254. Se endvidere Rettens dom af 26. januar 2022 i sag T-286/09 RENV, *Intel mod Kommissionen*, præmis 522,

er kausalt forbundne med eksklusivitetsvilkåret, så skal konkurrencemyndighederne dog undersøge, om adfærden under omstændighederne i den konkrete sag rent faktisk er egnet til at begrænse konkurrencen.²²⁵

545. Det er den dominerende virksomhed – i dette tilfælde Nykredit – der skal fremlægge beviser til støtte for, at adfærden ikke er egnet til at begrænse konkurrencen, og som har bevisbyrden for, at der foreligger en objektiv, økonomisk og konkret begrundelse for de pågældende bestemmelser, der er genstanden for denne sag.²²⁶ Såfremt den dominerende virksomhed ikke dermed kan afkræfte formodningen om egnethed til at begrænse konkurrencen, og såfremt den dominerende virksomhed tillige ikke kan godtgøre, at eksklusivitetsforpligtelsen eller eksklusivitetsrabatten er objektivt begrundet, udgør adfærden en overtrædelse af konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102.
546. Denne sag drejer sig om bestemmelser i afsnittet om ”Ophør af samarbejde fra Pengeinstitutts side” i Hovedsamarbejdsaftalen mellem Totalkredit A/S og en række uafhængige danske pengeinstitutter om formidling af realkreditlån til ejerboliger og fritidshuse.
547. Aftalens punkt 8.3.1 a) medfører, at Totalkredit kan kræve, at et pengeinstitut udtræder af Totalkreditsamarbejdet, hvis instituttet formidler lån fra konkurrenter mod betaling.
548. Samtidig medfører aftalens punkt 8.3.2, at såfremt pengeinstituttet udtræder af Totalkreditsamarbejdet, jf. punkt 8.3.1, kan Totalkredit vælge at ophøre med provisionsbetalinger til pengeinstituttet for allerede formidlede lån.
549. Det er disse bestemmelser, som er genstand for undersøgelse i det følgende. Styrelsen tager derimod ikke stilling til, om øvrige betingelser i Hovedsamarbejdsaftalen er i overensstemmelse med konkurrencereglerne.

4.3.3.1 Retspraksis om dominerende virksomheders vilkår om eksklusivitet

550. Domstolen har flere gange slået fast, at en dominerende virksomhed, der binder kunder til sig ved hjælp af eksklusive købsforpligtelser eller eksklusivitetsrabatter betinget af, at kunderne dækker hele eller en betydelig del af deres behov udelukkende hos virksomheden, som udgangspunkt misbruger sin dominerende stilling.
551. Eksklusive købsaftaler anses generelt efter deres art for egnet til at medføre en afskærmning af markedet.²²⁷ Afskærmningen kan opstå, når der foreligger et kontraktuelt krav om eksklusivitet, og hvor kunden ikke kontraktuelt reelt har mulighed for at skifte leverandør, eller når der foreligger et krav om eksklusivitetsrabat – dvs. hvor kunden helt eller delvist har muligheden for at skifte leverandør, men i så fald mister en fordel forbundet med samhandel med den dominerende virksomhed.²²⁸
552. Det beror på en konkret vurdering af markedet og den enkelte aftale, hvor stor en andel af kundens behov der skal være bundet gennem aftalen, førend det kan karakteriseres som misbrug.

²²⁵ Smh. i denne retning fx Domstolens dom af 12. maj 2022 i sag C-377/20, *SEN/ENEL*, præmis 51 og Domstolens dom af 6. september 2017 i sag C-413/14, *Intel*, præmis 138-140, og Domstolens dom af 19. januar 2023 i sag C-680/23, *Unilever*, præmis 52-55.

²²⁶ Konkurrencerådets afgørelse af 29. april 2020 vedrørende Godiks leveringsvilkår om eksklusivitet, punkt 406.

²²⁷ Jf. afgørelse af 13. februar 1979 i sag 85/76, *Hoffmann-La Roche mod Kommissionen*, præmis 89.

²²⁸ Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 29. april 2020, *Godiks leveringsvilkår om eksklusivitet*, punkt 395.

553. I *Hoffmann-La Roche*, der vedrørte eksklusive købsaftaler for vitaminer, som angik hele eller en procentdel (konkret 75-80 pct.) af kundens behov eller i nogle tilfælde blot den "overvejende del" heraf, udtalte Domstolen således, at:

*"en virksomhed, som indtager en dominerende stilling på et marked, og som – også efter anmodning fra disse – binder købere til sig ved hjælp af en forpligtelse til eller et løfte om at dække hele eller en betydelig del af deres behov udelukkende hos virksomheden, misbruger herved sin dominerende stilling som nævnt i traktatens artikel 86 [TEUF artikel 102], uanset om forpligtelsen står alene eller modsvares af en bonusydelse. Det samme gælder, når virksomheden, uden at binde køberne til sig ved en formel forpligtelse, enten ifølge aftaler med køberne eller ensidigt anvender et loyalitetsbonussystem, dvs. prisnedslag, som ydes på betingelse af, at kunden - i øvrigt uanset om denne indkøber for betydelige eller for mindre beløb - udelukkende foretager alle eller en betydelig del af indkøbene til dækning af sine behov hos den markedsdominerende virksomhed."*²²⁹ [Styrelsens understregning og parentes]

554. Det fremgår heraf, at adfærden udgør et misbrug, uanset om forpligtelsen modsvares af en bonusydelse. Det fremgår endvidere, at adfærden udgør et misbrug, uanset om kunderne er bundet af en formel forpligtelse, eller om rabatten ydes på betingelse af, at kunden foretager alle eller en betydelig del af indkøbene hos den dominerende virksomhed.
555. Retten har endvidere i sagen om *Tomra*²³⁰ stadfæstet Kommissionens afgørelse, hvorefter Tomra, der producerer returautomater til indsamling af brugte emballager, havde iværksat en udelukkelsesstrategi gennem eksklusivaftaler, individualiserede mængdeforpligtelser og individuelle retroaktive rabatsystemer over for supermarkedskæder m.v., der køber Tomras returautomater med henblik på opstilling i butikkerne. De omhandlede aftaler angik enten hele kundens behov, eller minimum 75-80 pct. af kundens samlede efterspørgsel.²³¹
556. Om loyalitetsrabatter anførte Retten, at:

*"Hvad nærmere angår en dominerende virksomheds ydelse af rabatter, fremgår det af fast praksis, at en loyalitetsrabat, der er modydelsen til, at kunden forpligter sig til udelukkende eller næsten udelukkende at få forsyninger fra den markedsdominerende virksomhed, er i strid med artikel 82 EF [TEUF artikel 102]. En sådan rabat har i kraft af de økonomiske fordele til formål at hindre at kunden handler med konkurrerende producenter."*²³² [Styrelsens parentes]

557. Det følger heraf, at en dominerende virksomheds rabatter, der er betinget af eksklusivitet eller af, at kunderne dækker en betydelig del af deres efterspørgsel hos den dominerende virksomhed, udgør et misbrug.
558. Domstolen fastslog i samme sag endvidere, at:

²²⁹ Domstolens dom af 13. februar 1979 i sag C-85/76, *Hoffmann-La Roche*, præmis 89. Se også Domstolens dom af 3. juli 1991 i sag C-62/86 *AKZO*, præmis 149, hvorefter eksklusivaftalen blev anset for at udgøre et misbrug. Se endvidere Retten i Første Instans' dom af 1. april 1993 i sag T-65/89, *BPB Industries og British Gypsum*, præmis 68, Rettens dom af 12. december 2000 i sag T-128/98, *Aéroports de Paris mod Kommissionen*, præmis 170, Rettens dom af 25. juni 2010 i sag T-66/01, *Imperial Chemical Industries Ltd mod Kommissionen*, præmis 315 og Rettens dom af 9. september 2010 i sag T-155/06, *Tomra System m.fl.*, præmis 208-209.

²³⁰ Rettens dom af 9. september 2010 i sag T-155/06, *Tomra System m.fl. mod Kommissionen*.

²³¹ Kommissionens beslutning af 29. marts 2006 i sag COMP/E-1/38.113, *Prokent-Tomra*, præmis 159.

²³² Jf. Rettens dom af 9. september 2010 i sag T-155/06, *Tomra System m.fl. mod Kommissionen*, præmis 210.

*"The General Court was correct to observe, in paragraph 289 of the judgment under appeal, that, for the purposes of proving an abuse of a dominant position within the meaning of Article 102 TFEU, it is sufficient to show that the abusive conduct of the undertaking in a dominant position tends to restrict competition or that the conduct is capable of having that effect."*²³³ [Styrelsens understregning]

559. Det fremgår således heraf – med henvisning til præmis 289 i Rettens afgørelse – at det er tilstrækkeligt at bevise, at en dominerende virksomheds adfærd kan have til virkning at begrænse konkurrencen.
560. I 2015 afsagde Domstolen dom i sagen om *Direct Mail*.²³⁴ Dommen var foranlediget af præjudicielle spørgsmål fra Sø- og Handelsretten om fortolkningen af TEUF artikel 102 i relation til Post Danmarks generelle rabatter for direct mail.
561. Til spørgsmålet om, efter hvilke kriterier det skal vurderes, om et rabatsystem kan have en markedsafskærmende virkning i strid med artikel 82 (nu TEUF artikel 102), udtalte Domstolen blandt andet følgende om forskellen mellem loyalitetsrabatter og mængderabatter:

*"til forskel fra mængderabatter, der udelukkende er knyttet til den gennemførte købsmængde hos den pågældende producent, og som i princippet ikke efter sin art er i strid med artikel 82 EF, udgør en loyalitetsrabat, hvorved virksomheden i kraft af økonomiens fordele søger at hindre, at kunderne foretager alle eller en betydelig del af indkøbene til dækning af sine behov hos virksomhedens konkurrenter, et misbrug i denne bestemmelses forstand."*²³⁵

562. Domstolen fandt, at Post Danmarks rabatsystem i den konkrete sag, hverken kunne karakteriseres som mængderabat eller som loyalitetsrabat.²³⁶ Vurderingen af rabatsystemet skulle derimod omfatte samtlige omstændigheder i sagen.²³⁷ Endvidere skulle en sådan undersøgelse af de relevante omstændigheder tage hensyn til rækkevidden af Post Danmarks dominerende stilling og de særlige konkurrencebetingelser på det omhandlede marked.²³⁸
563. I september 2017 afsagde Domstolen dom i sagen om *Intel*.²³⁹ Sagen vedrørte rabatter, som Intel havde ydet til fire store computerproducenter samt Europas største computerforhandler på betingelse af, at de som kunder lagde alle eller størstedelen (henholdsvis 95 pct. og 80 pct.) af deres ordrer på såkaldte x86 CPU'er hos Intel.²⁴⁰ Kommissionen vurderede, at rabatterne de facto var betinget af eksklusivitet, og at der derfor var tale om eksklusivitetsrabatter²⁴¹. Kommissionens beslutning blev efterfølgende stadfæstet af Retten.²⁴²

²³³ Jf. Domstolens dom af 19. april 2012 i sag C-549/10 P, *Tomra m.fl. mod Kommissionen*, præmis 68. Den engelske version af præmis 68 er valgt pga. en sproglig unøjagtighed i den danske oversættelse.

²³⁴ Domstolens dom af 6. oktober 2015 i sag C-23/14, *Post Danmark A/S mod Konkurrencerådet*.

²³⁵ *Ibid.*, præmis 27.

²³⁶ *Ibid.*, præmis 28.

²³⁷ *Ibid.*, præmis 29.

²³⁸ *Ibid.*, præmis 30.

²³⁹ Domstolens dom af 6. september 2017 i sag C-413/14 P, *Intel mod Kommissionen*.

²⁴⁰ Dette faktum var omtvistet i sagen, idet rabatterne ikke indeholdt formelle eksklusivitetsforpligtelser. Retten fandt dog med henvisning til Domstolens dom i sag C-85/76 *Hoffmann-La Roche*, præmis 89, at: "it is sufficient that the undertaking in a dominant position indicates in a credible manner to its customer that the grant of a financial advantage depends on exclusive or quasi-exclusive supply", præmis 106.

²⁴¹ Jf. Kommissionens afgørelse af 13. maj 2009 i sag COMP/37.990, *Intel*, punkt 924 og 973.

²⁴² Jf. Rettens dom af 12 juni 2014 i sag T-208/09.

-
564. Domstolen henviste til sin dom i *Hoffmann-La Roche*-sagen og slog fast, at det som udgangspunkt er et misbrug i strid med TEUF artikel 102, når en dominerende virksomhed – også efter anmodning fra købere – binder disse købere til sig ved hjælp af en forpligtelse til eller et løfte om at dække hele eller en betydelig del af deres behov udelukkende hos den dominerende virksomhed. Dette gælder uanset om forpligtelsen står alene eller modsvares af en ydelse i form af en rabat.²⁴³

Bevisbyrde

565. Domstolen anførte, at i det tilfælde, hvor en dominerende virksomhed fremlægger beviser til støtte for, at dens adfærd ikke var ”egnet til at begrænse konkurrencen og navnlig have de foreholdte udelukkelsesvirkninger”, skal følgende fem forhold undersøges:
- » betydningen af virksomhedens dominerende stilling på det relevante marked
 - » den omtvistede praksis’ markedsdækning
 - » betingelserne og reglerne for tildeling af de pågældende rabatter
 - » rabatternes varighed og størrelse
 - » eksistensen af en eventuel strategi, der har til formål at udelukke konkurrenter, der er mindst ligeså effektive.²⁴⁴
566. Ved vurderingen af, om en adfærd, som den i nærværende sag omhandlede, udgør et misbrug, er det således ifølge retspraksis nødvendigt at samtlige omstændigheder tages i betragtning, herunder navnlig de kriterier og regler, hvorefter rabatterne bliver ydet, samt eventuelle karakteristika ved det marked, hvor den dominerende virksomhed opererer²⁴⁵, jf. også Kommissionens artikel 82-meddelelse, der er refereret nedenfor.
567. Hvis den dominerende virksomhed herefter i tilstrækkeligt omfang fremlægger beviser for, at adfærden ikke er egnet til at begrænse konkurrencen, skal de ovennævnte kriterier undersøges.²⁴⁶ Det fremgår endvidere af Domstolens dom i *Intel*-sagen, at en undersøgelse af adfærdens evne til at udelukke konkurrenter (udelukkelsesevnen) også er relevant for vurderingen af spørgsmålet om, hvorvidt et rabatsystem, der i princippet er omfattet af forbuddet efter artikel 102, kan være objektivt begrundet.²⁴⁷
568. Retten har efterfølgende truffet en ny afgørelse i *Intel*-sagen om delvist at annullere Kommissionens afgørelse, idet Kommissionen ikke, efter at Intel havde fremlagt beviser til støtte for, at de omtvistede rabatter ikke var egnede til at skabe de foreholdte udelukkelsesvirkninger, ved en undersøgelse af de i Domstolens dom præmis 139 nævnte forhold²⁴⁸, havde godtgjort, at de

²⁴³ Jf. Domstolens dom af 6. september 2017 i sag C-413/14 P, *Intel mod Kommissionen*, præmis 137.

²⁴⁴ Jf. Domstolens dom af 6. september 2017 i sag C-413/14 P, *Intel mod Kommissionen*, præmis 138 og 139.

²⁴⁵ Jf. Domstolens dom af 13. februar 1979 i sag C-85/76, *Hoffmann-La Roche mod Kommissionen*, præmis 90; Domstolens dom af 9. november 1983 i sag 322/81, *Michelin I*, præmis 73; Retten i Første Instans’ dom af 30. september 2003 i sag T-203/01, *Michelin II*, præmis 60, samt Domstolens dom af 19. april 2012 i sag C-549/10 P, *Tomra m.fl. mod Kommissionen*, præmis 71.

²⁴⁶ Se også Domstolens dom af 19. januar 2023 i sag-C-680/20, *Unilever*, præmis 51 og 53.

²⁴⁷ Jf. Domstolens dom af 6. september 2017 i sag C-413/14 P, *Intel mod Kommissionen*, præmis 140, og Domstolens dom af 19. januar 2023 i sag-C-680/20, *Unilever*, præmis 53.

²⁴⁸ Jf. Domstolens dom af 6. september 2017 i sag C-413/14 P, *Intel mod Kommissionen*.

omtvistede rabatter var konkret egnede til at have eller sandsynligvis havde konkurrencebe-
grænsende udelukkelsesvirkninger, og at de således udgjorde en overtrædelse af artikel 102
TEUF.²⁴⁹

Praksis om ekskluderende misbrug

569. I sagen vedrørende *Unilever*²⁵⁰, har Domstolen afsagt dom vedrørende to præjudicielle spørgs-
mål fra den øverste italienske forvaltningsdomstol. Sagen angik Unilevers mulige misbrug af
dominerende stilling på det italienske marked for distribution af is ved anvendelse af eksklusi-
vitetsbetingelser. Domstolen præciserede i *Unilever*, at de i Domstolens dom i *Intel-sagen* fast-
satte principper for vurdering af eksklusivitetsrabatter også gælder for eksklusivitetsforpligtel-
ser.²⁵¹
570. I sagen vedrørende *SEN/ENEL*²⁵² har Domstolen afsagt dom vedrørende en række præjudicielle
spørgsmål fra den øverste italienske forvaltningsdomstol. Sagen angik ENEL's mulige misbrug
af dominerende stilling ved – efter liberalisering af det italienske elmarked – at anmode kunder
om samtykke til at få tilsendt forretningstilbud vedrørende det frie marked på ulige vilkår, idet
selskabet indhentede dette samtykke på én måde for ENEL-koncernens selskabers vedkom-
mende (herunder det koncernforbundne SEN) og på en anden måde for tredjepartsleverandø-
rernes vedkommende. Angående ekskluderende misbrug anførte Domstolen blandt andet:²⁵³

*”Det skal indledningsvis bemærkes, at hvad angår ekskluderende praksisser, der er den
kategori, som den hævdede adfærd i tvisterne i hovedsagerne henhører under, fremgår
det af Domstolens praksis, at for at en adfærd kan have karakter af misbrug, skal den
være egnet til at begrænse konkurrencen og navnlig have de foreholdte udelukkelses-
virkninger (dom af 30.1.2020, *Generics (UK) m.fl.*, C-307/18, EU:C:2020:52, præmis 154
og den deri nævnte retspraksis).”*

*Som anført i denne doms præmis 50 afhænger kvalificeringen som misbrug af en eks-
kluderende praksis af de fortrængende virkninger, som denne praksis kan eller kunne
fremkalde. For at påvise, at en ekskluderende praksis har karakter af misbrug, skal en
konkurrencemyndighed således godtgøre, dels at denne praksis, da den blev iværksat,
havde evne til at fremkalde en sådan fortrængende virkning i den forstand, at den
kunne gøre det vanskeligere for konkurrenterne at trænge ind eller forblive på det på-
gældende marked, og at den nævnte praksis derved kunne have en indvirkning på mar-
kedsstrukturen, dels at denne praksis hvilede på anvendelsen af andre midler end dem,
der falder ind under konkurrence på ydelser. Ingen af disse betingelser kræver imidler-
tid i princippet bevis for, at der foreligger et element af hensigt.”* [Styrelsens under-
stregning]

²⁴⁹ Jf. Rettens dom af 26. januar 2022 i sag T-286/09 RENV, Intel mod Kommissionen, præmis 522-524 og præmis 526,
hvor retten udtalte: “Therefore, the Commission is not in a position to determine that the applicant’s rebates and pay-
ments at issue were capable of having or likely to have anticompetitive effects and that they therefore constituted an
infringement of Article 102 TFEU” [styrelsens understregning] samt præmis 530.

²⁵⁰ Jf. Domstolens dom af 19. januar 2023 i sag C-680/20, *Unilever*.

²⁵¹ Jf. præmis 51 sammenholdt med præmis 46-50.

²⁵² Jf. Domstolens dom af 12. maj 2022 i sag C-377/20, *SEN/ENEL*.

²⁵³ Jf. Domstolens dom af 12. maj 2022 i sag C-377/20, *SEN/ENEL*, præmis 50 og 61.

571. I *Van den Bergh Foods* har Retten præciseret, at der ved vurderingen af eksklusive købsforpligtelser skal tages hensyn til deres reelle varighed. Det skyldes, at en mulighed for at opsige aftalerne med kort varsel eller endog uden varsel, ikke hindrer den effektive gennemførelse af aftalerne, så længe der ikke gøres brug af denne i praksis.²⁵⁴
572. Dansk praksis har endvidere også behandlet eksklusivitetsforpligtelser i relation til konkurrencelovens § 11.²⁵⁵
573. Sagen om *Dagrofa* angik en indkøbs- og sortimentsforpligtelse, som Dagrofa påtænkte at pålægge de selvstændige købmænd i købmanskæderne Superbest og Spar. Konkurrencerådet fandt ikke anledning til at gribe ind i medfør af konkurrencelovens § 11, men vurderede i sagen, at indkøbs- og sortimentsforpligtelsen havde karakter af en eksklusiv købsforpligtelse.
574. Konkurrencerådet undersøgte i sagen om den eksklusive købsforpligtelse i sig selv ville være egnet til at afskærme dagligvaregrossistmarkedet for konkurrenter, såfremt Dagrofa havde en dominerende stilling på markedet. Konkurrencerådet fandt i sagen, at konkurrencen ikke udspillede sig på *dele* af leverancen fra fuldsortimentsgrossisten, men på *hele* leverancen fra fuldsortimentsgrossisten, og det var derfor Konkurrencerådets umiddelbare vurdering i sagen, at den eksklusive købsforpligtelse *ikke i sig selv* ville være egnet til at afskærme konkurrencen. Konkurrencerådet konstaterede derfor, med henvisning til Kommissionens vejledning om ekskluderende misbrugsadfærd²⁵⁶, at varigheden af den eksklusive købsforpligtelse var relevant for vurderingen af den markedsafskærmende effekt, og med henvisning til Kommissionens vejledning om ekskluderende misbrugsadfærd slog Konkurrencerådet endvidere fast, at den afskærmende virkning af en eksklusiv købsforpligtelse normalt vil være større, jo længere forpligtelsen gælder.²⁵⁷
575. Med henvisning til *Van den Bergh Foods*²⁵⁸ udtalte Konkurrencerådet endvidere, at:
- ”Ved vurderingen af købsforpligtelsens varighed, skal der tages hensyn til den reelle varighed heraf. Selvom en køber formelt har mulighed for at opsige aftalen, hindrer det ikke, at leverandøren effektivt kan gennemføre købsforpligtelsen, så længe køberen reelt ikke opsiger eller ikke kan opsige aftalen.”*²⁵⁹ [Styrelsens understregning].
576. Der er således praksis for, at bestemmelser om eksklusivitet godt kan have en udelukkelsesvirkning og derfor udgøre et misbrug, selv om de indeholder opsigelsesvarsler af kort varighed eller slet ingen opsigelsesvarsel.²⁶⁰
577. I sagen om *Tellers kontraktbetingelser*²⁶¹ traf Konkurrencerådet afgørelse om, at Teller havde anvendt eksklusivitetsrabatter og/eller betingelser over for en række kunder i perioden

²⁵⁴ Jf. Rettens dom af 23. oktober 2003 i sag T-65/98, *Van den Bergh Foods mod Kommissionen*, præmis 105.

²⁵⁵ Se endvidere Konkurrencerådets afgørelse af 29. april 2020 om Godiks leveringsvilkår om eksklusivitet, der omtales i afsnit 4.3.3.2 nedenfor.

²⁵⁶ Kommissionens vejledning af 24. februar 2009 om Kommissionens prioritering af håndhævelsen i forbindelse med anvendelsen af EF-traktatens artikel 82 [nu TEUF artikel 102] på virksomheders misbrug af dominerende stilling gennem ekskluderende adfærd, (2009/C 45/02). (I denne afgørelse omtalt som ”artikel 82-meddelelsen”, jf. afsnit 4.3.3.4 nedenfor).

²⁵⁷ Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 23. oktober 2013, *Aftaler om omstrukturering af kædesamarbejde i Dagrofa ApS*, pkt. 457-458, 460-461 og pkt. 463. Se endvidere Konkurrencerådets afgørelse af 30. august 2007, *SuperGros' samhandelsbetingelser*, hvor konkurrencen ikke udspillede sig på den fulde leverance, og hvor rådet derfor ikke accepterede en eksklusivitetsbestemmelse, jf. afgørelsens pkt. 239-242.

²⁵⁸ Jf. Rettens dom af 23. oktober 2003 i sag T-65/98, *Van den Bergh Foods mod Kommissionen*.

²⁵⁹ Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 23. oktober 2013, *Aftaler om omstrukturering af kædesamarbejde i Dagrofa ApS*, pkt. 467.

²⁶⁰ Se bl.a. hertil Kommissionens beslutning af 13. december 2000 i sag COMP/33.133-D, *Soda Ash – ICI*, punkt 56.

²⁶¹ Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 29. august 2018, *Tellers kontraktbetingelser*.

2012 til 2016. En række af de omhandlede kontrakter indeholdt betingelser om, at samtlige transaktioner for alle de betalingskort, der var omfattet af indløsningskontrakten med Teller, skulle indløses af Teller som betingelse for, at kunden kunne opnå den aftalte pris.

578. Konkurrencerådet fandt i sagen, at disse kontrakter indeholdt bestemmelser om eksklusivitetsrabatter, som *de facto* havde forpligtet de respektive kunder til at dække hele eller en betydelig del af deres behov i relation til indløsning af internationale betalingskort hos Teller. Endvidere indeholdt en række af de relevante kontrakter en betingelse om, at alle transaktioner skulle indløses hos Teller. Konkurrencerådet vurderede, at Tellers eksklusivitetsbetingelser *de jure* forpligtede kunderne til at dække en betydelig del af sit behov i relation til indløsning af internationale betalingskort hos Teller.

4.3.3.2 Retspraksis om lange bindingsperioder og uopsigelighed

579. Lange bindingsperioder kan udgøre et misbrug af dominerende stilling i strid med konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102. Lange bindingsperioder forstærker alt andet lige graden af den afskærmning af markedet for aktuelle og potentielle konkurrenter, som følger af eksklusivitet.
580. Og selv hvis der er mulighed for, at konkurrenterne kan konkurrere om kundernes samlede efterspørgsel, vil en eksklusiv købsforpligtelse kunne udgøre et misbrug, hvis den er af en sådan varighed, at kunderne har vanskeligt ved at skifte leverandør. Jo længere forpligtelsen gælder, desto større vil den sandsynlige afskærmning normalt være.²⁶²
581. Konkurrencemyndighederne har i tidligere sager om lange opsigelses-/uopsigelighedsperioder været tilbageholdende med at acceptere opsigelsesvarsler ud over ét år, i hvert fald, når disse har været kombineret med eksklusivitet eller der har foreligget særlige omstændigheder, såsom at kunderne ikke har haft flere leverandører samtidigt.
582. Kommissionen traf i december 2000 afgørelse i sagen om *Soda-ash – ICI*. Sagen angik eksklusive leveringsaftaler, med en uopsigelighedsperiode på et år og herefter et opsigelsesvarsel på tre til seks måneder. Kommissionen accepterede alene disse aftaler på betingelse af, at bestemmelsen om, at kunden skulle dække sit samlede behov ved køb hos ICI – selv i kortere perioder – blev fjernet. Kommissionen accepterede således ændringer, som betød, at aftalerne ikke længere indeholdt eksklusivbestemmelser, men i stedet angik bestemte mængder og havde en varighed på ikke over to år. Kommissionen understregede i den forbindelse, at formålet hermed var at imødekomme glasproducenters behov for at sikre varige leverancer og samtidig gøre det muligt for andre sodaproducenter at komme med konkurrerende tilbud.²⁶³
583. I sagen *Falck Securitas' opsigelsesvilkår* vurderede Konkurrencerådet, at opsigelsesvilkårene for servicevagtabonnementer, som var uopsigelige i den første kontraktperiode (typisk seks eller 12 måneder) plus løbende måned, hvorefter kontrakten kunne opsiges med tre måneders varsel til udløbet af en abonnementsperiode, var unødvendigt langt og kunne medføre en fastlåsning af markedet. Opsigelsesvilkårene ændredes til tre måneders varsel til udgangen af et kalender hel- eller halvår.²⁶⁴

²⁶² Jf. Artikel 82-meddelelsen, punkt 36.

²⁶³ Jf. Kommissionens beslutning af 13. december 2000 i sag COMP/33.133-D, *Soda-ash – ICI*. Begge Soda-beslutninger blev oprindeligt vedtaget af Kommissionen den 19. december 1990. Disse beslutninger blev imidlertid på grund af formelle mangler annulleret af Retten ved domme af 29. juni 1995 i sag T-32/91 og T-37/91. Rettens domme blev stadfæstet af Domstolen ved domme af 6. april 2000 i sag C-286/95 P og de forenede sager C-287/95 P og C-288/95 P. Herefter vedtog Kommissionen beslutningerne på ny, idet disse i det væsentligste forblev uændrede rent substansmæssigt, jf. beretning fra Kommissionen, *XXX Beretning om Konkurrencepolitikken 2000*, punkt 101-103.

²⁶⁴ Konkurrencerådets afgørelse af 29. oktober 2003 om *Godkendelse af Falck Securitas opsigelsesvilkår*.

584. Konkurrencestyrelsen traf derudover den 25. februar 2004 afgørelse om, at *Dansk Brand- og sikringsteknisk Instituts* (DBI) kunder i realiteten var underlagt 2,5 års uopsigelig, og at en så lang uopsigelsesperiode medvirkede til at fastlåse markedet.²⁶⁵
585. I sagen *Ritzau*²⁶⁶ var MetroXpress bundet af en 4½-årig aftale, der kunne opsiges tidligst efter 2½ år og kun mod betaling af et gebyr. Konkurrencerådets umiddelbare vurdering var, at aftalen "havde karakter af en *de facto* eksklusiv aftale" for perioden 15. maj 2009 indtil udgangen af 2013. Ritzaus Bureau afgav i sagen blandt andet bindende tilsagn om, at MetroXpress havde ret til at opsige sin aftale med Ritzau om levering af nyhedstjeneste med højst 12 måneders varsel til udgangen af en måned, og uden at det kostede et særskilt gebyr.²⁶⁷
586. Sagen om *Loomis' aftale med pengeinstitutter om køb af værdihåndteringsydelser* vedrørte en aftale mellem en række pengeinstitutter og BKS, som blev opkøbt af Loomis. I forbindelse med fusionen indgik de sælgende pengeinstitutter aftaler om fremover at dække hele eller en betydelig del af deres behov hos Loomis. Der var aftalt en uopsigelig periode på 3 år og 5 måneder. Selv om der ikke fremgik et eksplicit krav om eksklusivitet eller mindstekøb, udtalte Konkurrencerådet, at:
- "Det kan udgøre en overtrædelse [...] hvis en leverandør med markedsstyrke henholdsvis en dominerende stilling aftaler med sine kunder, at de skal dække hele eller en betydelig del af deres efterspørgsel hos leverandøren. Det gælder især, hvis kunderne står for en stor del af købet af de pågældende varer eller ydelser."*²⁶⁸
587. Langt størstedelen af kunderne i sagen om Loomis handlede kun hos én leverandør af værdihåndteringsydelser. Aftalen angik at kunderne i en periode på 3 år og 5 måneder skulle dække hele eller en betydelig del af deres efterspørgsel hos den pågældende virksomhed. Aftalen kunne derfor udgøre en "*de facto* eksklusiv forpligtelse".
588. Konkurrencerådet traf den 29. april 2020 afgørelse om *Godiks leveringsvilkår om eksklusivitet*. Sagen vedrørte at Godik i sine løbende leveringsaftaler havde anvendt et standardvilkår om eksklusivitet i forbindelse med udlejning af mobile toiletter til events.²⁶⁹ Styrelsen vurderede, at Godik i perioden 2014 til 2018 havde misbrugt sin dominerende stilling ved at have anvendt vilkår om eksklusivitet i form af en treårig, uopsigelig, eksklusiv købsforpligtelse, der forpligtede Godiks kunder til at dække hele deres behov for leje af mobile toiletter, henholdsvis alene eller i kombination med andre typer materiel hos Godik.

²⁶⁵ Konkurrencestyrelsens afgørelse af 25. februar 2004, *Dansk Brand- og sikringsteknisk Institut misbruger ikke sin dominerende stilling*.

²⁶⁶ Konkurrencerådets afgørelse af 27. juni 2012, *Ritzaus bureaus levering af nyhedstjeneste*, punkt 134, 265, 268-269, 279 og 305-306.

²⁶⁷ Se også Konkurrencestyrelsens afgørelse af 25. februar 2004 om, at *Dansk Brand og sikringsteknisk Institut (DBI)* vilkår om 2,5 års uopsigelig uopsigelig medvirkede til at fastlåse markedet, og Konkurrencerådets afgørelse af 25. august 1999, hvor Konkurrencerådet afslog at give en ikke-indgrebserklæring og påbød Mejeriforeningen at indskrænke et opsigelsesvarsel fra 12-24 måneder til 1 måned til et regnskabsårs afslutning. Konkurrencerådet udtalte i den forbindelse, at Mælkeudvalget på daværende tidspunkt var den "*eneste faktuelle opkøber, og etablering af nye, konkurrerende opkøbere besværliggøres urimeligt, når eksisterende mejerier tidligt kan flytte med 12-24 måneders varsel*".

²⁶⁸ Konkurrencerådets afgørelse den 20. december 2017, *Loomis' aftale med pengeinstitutter om køb af værdihåndteringsydelser*, punkt 9 og 17.

²⁶⁹ Konkurrencerådets afgørelse af 29. april 2020 om *Godiks leveringsvilkår om eksklusivitet*.

589. Styrelsen vurderede, at eksklusivitetsforpligtelsen i sig selv udgjorde en hindring af adgangen til det danske marked for udlejning af mobile toiletter til events, samt at uopsigelighedens varighed på minimum tre år og Godiks parallelle adfærd for andre typer materiel desuden var med til at forstærke graden af afskærmning af markedet.²⁷⁰
590. Konkurrencerådet traf senest den 15. december 2021 afgørelse om *Wolters Kluwers aftaler om levering af software til personlig skatteberegning*. Sagen drejede sig om, at Wolters Kluwer havde anvendt vilkår om flerårig uopsigelighed og/eller vilkår om, at en rabat var betinget af en flerårig aftale i perioden fra 2015 og frem til og med i hvert fald 2020 i aftalerne med virksomhedens kunder.²⁷¹
591. Styrelsen vurderede, at aftalevilkårene under de givne markeds karakteristika, hvor langt størstedelen af kunderne kun anvendte én kommerciel udbyder ad gangen til levering af software til personlig skatteberegning, at et vilkår om flerårig uopsigelighed og/eller et vilkår om, at en rabat er betinget af en flerårig aftale derfor kunne indlæse hele kundens efterspørgsel i bindingsperioden og kunne virke ekskluderende for Wolters Kluwers konkurrenter, idet kunderne i realiteten skulle dække hele eller en betydelig del af deres efterspørgsel hos Wolters Kluwer. Sagen blev afsluttet med tilsagn, der indebar at Wolters Kluwer forpligtede sig til at bringe virksomhedens vilkår om henholdsvis flerårig uopsigelighed og rabat betinget af flerårige aftaler til ophør. Forpligtelsen vedrørte både gældende aftaler og fremtidige aftaler i tilsagnets løbetid.²⁷²
592. Praksis viser således, at vilkår om uopsigelighed efter en konkret vurdering kan afskærme markedet i strid med forbuddet mod misbrug af dominerende stilling.

4.3.3.3 Sammenfatning vedrørende praksis

593. Eksklusivitetsforpligtelser og eksklusivitetsrabatter udgør efter praksis efter deres art en udnyttelse af en dominerende stilling og giver anledning til berettigede konkurrencemæssige betænkeligheder. Dette indebærer, at de per definition ikke udgør konkurrence på ydelser, og samtidig giver anledning til en formodning om, at de er egnede til at begrænse konkurrencen ved at have de anførte udelukkelsesvirkninger. Betingelser om uopsigelighed eller lange opsigelsesvarsler kan endvidere udgøre en overtrædelse af konkurrencereglerne.
594. Anvender en dominerende virksomhed betingelser om uopsigelighed eller urimeligt lange bindingsperioder samtidig med bestemmelser om eksklusivitet eller eksklusivitetsrabatter, vil det alt andet lige forstærke graden af afskærmning af markedet for aktuelle og potentielle konkurrenter.

4.3.3.4 Kommissionens meddelelse om artikel 82 samt notat om artikel 102

595. Kommissionen offentliggjorde den 24. februar 2009 den såkaldte artikel 82-meddelelse, der fastsætter Kommissionens prioriteringer, når den skal behandle sager om ekskluderende misbrug af dominerende stilling efter traktatens artikel 82 (nu TEUF artikel 102).²⁷³ I meddelelsen redegøres der for de forhold, som Kommissionen lægger vægt på, når den skal prioritere en sag

²⁷⁰ Ibid, punkt 465-467.

²⁷¹ Konkurrencerådets afgørelse af 15. december 2021 om *Wolters Kluwers aftaler om levering af software til personlig skatteberegning*, pkt. 1.

²⁷² Ibid, punkt 10 og 342.

²⁷³ Kommissionens vejledning af 24. februar 2009 om Kommissionens prioritering af håndhævelsen i forbindelse med anvendelsen af EF-traktatens artikel 82 [nu TEUF artikel 102] på virksomheders misbrug af dominerende stilling gennem ekskluderende adfærd, (2009/C 45/02). ("artikel 82-meddelelsen"). Se endvidere "Amending Communication" af 27. marts 2023 fra Kommissionen, som reviderer visse dele af meddelelsen.

vedrørende ekskluderende misbrug. Selvom Kommissionen, på baggrund af meddelelsen, vælger ikke at gribe ind over for en given adfærd, kan det ikke udelukkes, at der er tale om en overtrædelse af TEUF artikel 102.

596. Formålet med artikel 82-meddelelsen er dog ikke at fastlægge gældende ret eller at foregribe den fortolkning af TEUF artikel 102, som EU-Domstolen eller Retten måtte anlægge.²⁷⁴ Kommissionens meddelelse er heller ikke bindende for nationale konkurrencemyndigheder eller retsinstanser.²⁷⁵
597. Kommissionens håndhævelse i forbindelse med ekskluderende adfærd skal sikre, at en dominerende virksomhed ikke skader den effektive konkurrence ved at afskærme markedet for dens konkurrenter på en konkurrenceskadelig måde.²⁷⁶ Kommissionen opererer således med udtrykket ”konkurrenceskadelig afskærmning”, hvorved den dominerende virksomheds adfærd har en negativ indvirkning på den effektive konkurrence, idet den til egen fordel og til ulempe for forbrugerne negativt påvirker de forskellige konkurrenceparametre, såsom pris, produktion, innovation, produktudbud eller kvalitet af produkt og ydelser.²⁷⁷
598. I artikel 82-meddelelsen oplystes de faktorer, som ifølge Kommissionen generelt er relevante, når det skal vurderes, om en given adfærd fra en dominerende virksomhed vil kunne føre til en afskærmning af markedet.²⁷⁸ Det er samtidig ikke et krav, at alle faktorer er til stede, for at adfærden kan begrænse konkurrencen.
599. Ifølge meddelelsen skal der på baggrund af en grundlæggende analyse af de oplyste forhold foretages en foreløbig vurdering af, om adfærden vil kunne begrænse konkurrencen. Hvis dette er tilfældet foretages der herefter en mere detaljeret analyse af, om adfærden konkret er egnet til at virke markedsafskærmende.
600. Kommissionen vil i sin grundlæggende analyse i vurderingen af en adfærds konkurrenceskadelige markedsafskærmning, lægge vægt på følgende *generelle* faktorer:²⁷⁹

”den dominerende virksomheds stilling: Generelt forholder det sig således, at jo stærkere den dominerende virksomhed er, desto større er sandsynligheden for, at den adfærd, der udøves for at beskytte denne stilling, fører til konkurrenceskadelig afskærmning”.

”forholdene på det relevante marked: Dette omfatter adgangs- og ekspansionsbetingelser, såsom stordriftsfordele og/eller synergieffekter²⁸⁰ og netværksvirkninger. Stordriftsfordele indebærer, at det er mindre sandsynligt, at konkurrenter vil komme ind på markedet eller blive på markedet, hvis den dominerende virksomhed afskærmer en væsentlig del af det relevante marked [...]”

²⁷⁴ Jf. Artikel 82-meddelelsen pkt. 3.

²⁷⁵ Artikel 82-meddelelsen er ikke bindende for de nationale konkurrencemyndigheder og domstole. I den udstrækning at de afgørelser, Kommissionen træffer på baggrund af papiret, bliver stadfæstet af Retten og EU-Domstolen, vil denne praksis være bindende. Artikel 82-meddelelsen følger endvidere i høj grad eksisterende retspraksis. Se også Domstolens dom af 6. oktober 2015 i sag C-23/14, *Post Danmark A/S mod Konkurrencerådet*, præmis 52.

²⁷⁶ Jf. Artikel 82-meddelelsen, punkt 19.

²⁷⁷ Ibid.

²⁷⁸ Ibid, punkt 20.

²⁷⁹ Ibid.

²⁸⁰ Synergieffekter forstås som flerproduktionsfordele, der er defineret som det økonomiske begreb ”economies of scope”. Det vil sige det forhold, at en dominerende virksomhed producerer en lang række relaterede tjenester, der er baseret på virksomhedens investering i dens primære tjeneste. Herved bliver de marginale omkostninger for hver enkelt tjeneste væsentligt mindre, end hvis virksomheden blot producerede én tjeneste.

"den stilling den dominerende virksomheds konkurrenter indtager: Dette omfatter konkurrenternes betydning for opretholdelsen af en effektiv konkurrence. En bestemt konkurrent kan spille en væsentlig konkurrencemæssig rolle, selv om den i forhold til andre konkurrenter har en beskedne markedsandel. Det kan for eksempel være den dominerende virksomheds nærmeste konkurrent, en særlig innovativ konkurrent, eller en konkurrent, der har ry for systematisk at sætte priserne ned. Hvor det er hensigtsmæssigt, kan Kommissionen også i sin vurdering tage hensyn til, om der på grundlag af de foreliggende oplysninger findes realistiske, effektive og hurtige strategier, som konkurrenterne vil kunne benytte."

"kundernes eller inputleverandørens stilling: Dette kan omfatte undersøgelsen af, om den pågældende adfærd er selektiv. Den dominerende virksomhed anvender måske sin praksis udelukkende over for valgte kunder eller leverandører af input, der kan være af særlig betydning for konkurrenternes markedsadgang eller ekspansion, hvilket øger sandsynligheden for konkurrenceskadelig markedsafskærmning [...]"

"omfanget af det påståede misbrug af en dominerende stilling: Generelt gælder det, at jo større andel af den samlede afsætning på det relevante marked, der påvirkes af den pågældende virksomheds adfærd, desto længere vil denne adfærd vare, og jo mere regelmæssigt virksomheden har udøvet den pågældende adfærd, desto større er den sandsynlige afskærmende virkning."

"Mulige beviser på, at der faktisk foreligger afskærmning: Hvis den pågældende adfærd har været anvendt tilstrækkelig længe, kan den dominerende virksomheds og konkurrenternes resultater på markedet være direkte bevis på en konkurrenceskadelig afskærmning. Den dominerende virksomheds markedsandel kan være forøget eller et tab af markedsandel kan være dæmpet som følge af forhold, der skyldes et påstået misbrug af en dominerende stilling. Tilsvarende kan faktiske konkurrenter være blevet marginaliserede eller tvunget ud af markedet, eller potentielle konkurrenter kan have gjort mislykket forsøg på at komme ind på markedet".

"direkte bevis på en ekskluderende strategi: Det omfatter interne dokumenter, som indeholder direkte beviser på en strategi, der tager sigte på at udelukke konkurrenter, såsom en udførlig plan om at udøve en bestemt adfærd for at udelukke en konkurrent, at forhindre virksomheder i at få adgang til markedet eller forhindre, at der opstår et nyt marked, eller beviser på konkrete trusler om ekskluderende adfærd. Sådanne direkte beviser kan være nyttige i forbindelse med fortolkningen af den dominerende virksomheds adfærd."

601. Ud over de faktorer, som er nævnt ovenfor, fremgår det af Kommissionens artikel 82-meddelelse, at sandsynligheden for, at eksklusivaftaler kan føre til en konkurrenceskadelig markedsafskærmning, er større:
- » når konkurrenterne ikke kan konkurrere på lige vilkår om de enkelte kunders samlede efterspørgsel, fordi den dominerende virksomhed er en uundgåelig handelspartner, i hvert fald for en del af efterspørgslen på markedet
 - » når eksklusivitetsforpligtelserne er af en sådan varighed, at kunderne har vanskeligt ved at skifte leverandør.²⁸¹

²⁸¹ Jf. artikel 82-meddelelsen, punkt 36.

Varighed

602. Om varigheden af eksklusivtetsaftaler/-forpligtelser fremgår det af artikel 82-meddelelsen:
- "Hvis konkurrenterne kan konkurrere på lige vilkår om de enkelte kunders samlede efterspørgsel, er det generelt usandsynligt, at eksklusive købsforpligtelser vil hindre den effektive konkurrence, medmindre disse forpligtelser er af en sådan varighed, at kunderne har vanskeligt ved at skifte leverandør. Jo længere forpligtelsen gælder, desto større vil den sandsynlige afskærmning normalt være. Hvis den dominerende virksomhed er en uundgåelig handelspartner for alle eller de fleste kunder, kan selv kortvarige eksklusive købsforpligtelser medføre konkurrenceskadelig afskærmning."*²⁸² [Styrelsens understregning]
603. Kommissionen har herefter i marts 2023 offentliggjort et "policy brief", hvor Kommissionen beskriver Kommissionens tilgang til at vurdere misbrug af dominerende stilling under overskriften: "*A dynamic and workable effectsbased approach to abuse of dominance*".²⁸³
604. Det fremgår blandt andet heraf, at: "*A number of important judgments in recent years have confirmed and endorsed the main elements of an effects-based approach to exclusionary conduct by dominant undertakings. Notably, the Union Courts have clarified that, for a finding of abuse, it must be established that a practice by a dominant undertaking "produces, at least potentially, an anti-competitive effect"*".
605. Kommissionen beskriver herefter, at det skal være sandsynligt ("likely"), at de pågældende konkurrencebegrænsende virkninger af adfærden vil finde sted. Der skal således skelnes mellem på den ene side, at adfærden sandsynligvis skal kunne skade konkurrencen – og på den anden side, at det ikke er nødvendigt at dokumentere, at virksomhedens adfærd har skadet konkurrencen. Kommissionen uddyber i den forbindelse på side 4, at en adfærd er egnet til at begrænse konkurrence, når der er tale om "*conduct that weakens an effective competitive structure even without necessarily producing the full exclusion or marginalization of competitors*".

4.3.3.5 Totalkredits ophørsvilkår

606. Totalkreditsamarbejdet fungerer grundlæggende ved, at pengeinstitutterne formidler realkreditlån for Nykredit, og i den forbindelse modtager provision herfor. Provisionen udbetales som en engangs-provision og som en løbende provision, så længe det enkelte lån løber.
607. Hovedsamarbejdsaftalen omfatter vilkår om, at der anses at foreligge ophør af samarbejdet fra pengeinstituttets side, såfremt pengeinstituttet indgår aftaler vedrørende formidling af realkreditlån mod vederlag på privatmarkedet i Danmark med andre end Nykredit Realkredit og Totalkredit, jf. Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.1 a), jf. afsnit 3.4.4 ovenfor. Denne samarbejdsaftale indeholder ikke et egentligt opsigelsesvarsel.
608. Hovedsamarbejdsaftalen omfatter endvidere vilkår om, at Totalkredit ved et pengeinstituts udtræden af Totalkreditsamarbejdet, kan ophøre med at betale fremtidige provisionsbetalinger til det udtrædende pengeinstitut på de allerede formidlede lån, jf. Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.2, jf. afsnit 3.4.4 ovenfor.

²⁸² Ibid, punkt 36.

²⁸³ Papiret er offentliggjort på Kommissionens hjemmeside på: "https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2023-03/kdak23001enn_competition_policy_brief_1_2023_Article102_0.pdf". Artikel 82-meddelelsen er endvidere blevet ændret/opdateret på visse punkter pr. 27. marts 2023.

-
609. Disse to aftalevilkår medfører samlet set, at såfremt et pengeinstitut formidler blot ét lån mod betaling for et andet realkreditinstitut end Totalkredit eller Nykredit Realkredit (dvs. realkreditinstitutterne i Nykredit-koncernen), så kan Totalkredit kræve pengeinstitutts udtræden af samarbejdet, og Totalkredit kan herefter ophøre med at udbetale provisioner til pengeinstituttet, herunder ikke mindst fremtidige løbende provisioner for de lån, som pengeinstituttet allerede har formidlet for Totalkredit.
610. Problemstillingen i relation til løbende provision skal ses i bred forstand, og gælder alle løbende afregningsbeløb fra Totalkredit til pengeinstitutterne uanset navnet herpå, og uanset om afregningen af pengeinstituttet sker som følge af pengeinstitutts sikkerhedsstillelse, Totalkredits modregningsret, pengeinstitutts opgaver på vegne af Totalkredit over for kunden og lignende.

Skadesteori

611. Hovedsamarbejdsaftalen blev indgået mellem pengeinstitutterne og Nykredit i 2003, da Pengeinstitutterne i 2003 frasolgte deres fælles realkreditselskab, Totalkredit, til Nykredit.
612. Formålet med Hovedsamarbejdsaftalen var at beskrive præmisserne for pengeinstitutternes fortsatte formidling af Totalkreditlån efter 2003-fusionen. På nuværende tidspunkt har pengeinstitutterne været omfattet af de omhandlede vilkår (om eksklusivitet og bortfald af provision ved udtrædelse) i mere end 20 år, og vilkårene gælder uden undtagelse for samtlige pengeinstitutter, som formidler realkreditlån til private for Totalkredit.
613. Konkret betyder det, at samtlige pengeinstitutter, som formidler realkreditlån til private i Danmark, og som ikke er koncernforbundne med et realkreditinstitut (dvs. på nær Danske Bank, Nordea og Jyske Bank) er omfattede af de omhandlede vilkår. For private låntagere, som er kunder i et af de pengeinstitutter, som formidler lån for Totalkredit, og som ønsker at optage et realkreditlån, betyder det, at låntagerne kun præsenteres for et lånetilbud fra Totalkredit. Hvis kunden ønsker at blive præsenteret for et realkreditlån fra et andet realkreditinstitut med vejledning fra en bankrådgiver, må låntageren skifte pengeinstitut.
614. Det er styrelsens skadesteori, at vilkårene begrænser pengeinstitutternes handlefrihed og dermed kan reducere konkurrenceintensiteten mellem Totalkredit og Totalkredits aktuelle konkurrenter. Derudover at vilkårene kan begrænse Totalkredits potentielle konkurrenters adgang til markedet for realkreditlån til private i Danmark. Begge omstændigheder kan føre til højere priser, dårligere kundeservice, reduceret variation i realkreditprodukter og mindre innovation.
615. En efterhånden omfattende økonomisk litteratur viser, at eksklusivitetsbetingelser mellem samhandelspartnere kan give skadevirkninger for slutkunderne, jf. afsnit 5.1.2 i bilag. Eksklusivitetsbetingelser er så meget desto mere egnede til at begrænse konkurrencen, hvis konkurrenter til den dominerende virksomhed har behov for at opnå kritisk skala for at kunne operere effektivt.²⁸⁴ Det gør sig gældende på markedet for realkreditlån til private i Danmark, jf. punkt 713-726 og punkt 877-886. Når en konkurrent til en dominerende aktør har behov for at opnå kritisk skala, vil konkurrenten være nødt til at få tilstrækkelig mange af den dominerende aktørs kunder/samhandelspartnere til at bryde ud af en eksklusiv kontrakt for at kunne indtræde på markedet og kunne konkurrere effektivt med den dominerende aktør. Jo flere kunder/samhandelspartnere, der er bundet af eksklusivitet, jo mindre sandsynligt er det, at en konkurrent kan komme med et tilstrækkeligt attraktivt tilbud, der kan overtale de enkelte kunder/samhandelspartnere til at bryde deres kontrakt med den dominerende aktør. Det gælder specielt hvis de enkelte kunder hver især udgør en mindre del af markedet og dermed er nødt til at satse på,

²⁸⁴ I den forbindelse se især artiklerne af Rasmusen, Ramseyer og Wiley, Segal og Whinston, Fumagalli og Motta, Abito og Wright og Chen og Shaffer i bilag 5.1.2.

at konkurrenten kan få tilstrækkeligt mange af de øvrige kunder/samhandelspartnere overtalt til også at bryde deres kontrakt med den dominerende aktør.

616. Dertil kommer, at den potentielle skadevirkning af Totalkredits aftalevilkår forstærkes af, at alle pengeinstitutter, der ønsker at formidle realkreditlån til private, og som ikke har et koncernforbundet realkreditinstitut, formidler realkreditlån kun for Totalkredit, og at Totalkredits aftalevilkår gælder for samtlige pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet. Nykredit har en "alt-eller-intet"-tilgang og tilbyder ingen alternative kontrakter for formidling af realkreditlån til private uden eksklusivitetsvilkår. De omhandlede vilkår begrænser således handlefriheden for samtlige "frie pengeinstitutter", ligesom de begrænser konkurrenternes muligheder for at overtage et eller flere af de "frie pengeinstitutter". Eftersom Totalkredits markedsandel på markedet for realkreditlån til private låntagere i Danmark i de senere år har oversteget 50 pct. jf. afsnit 4.3.2.1.2, er det på nuværende tidspunkt over halvdelen af dette marked, som er omfattet af Totalkredits aftalevilkår om eksklusivitet.
617. At vilkårene kan have begrænset konkurrenceintensiteten mellem Totalkredit og Totalkredits aktuelle og potentielle konkurrenter understøttes især af to forhold. Dels er ingen pengeinstitutter trådt ud af Totalkreditsamarbejdet med henblik på at formidle realkreditlån for en af Totalkredits aktuelle konkurrenter siden indgåelsen af Hovedsamarbejdsaftalen.²⁸⁵ Dels er ingen nye realkreditinstitutter trådt ind på markedet for formidling af realkreditlån til private i Danmark, mens Hovedsamarbejdsaftalen har eksisteret. De enkelte forsøg der har været, har været fejlslagne (fx Boligejernes Realkredit²⁸⁶ og selskabet 1797²⁸⁷).
618. Vilkåret om eksklusivitet betyder, at en potentiel konkurrent ikke kan indtræde uden at kunne dække et pengeinstituts fulde formidlingsbehov.²⁸⁸ Det betyder fx at et nyt realkreditinstitut ikke kan indtræde uden at tilbyde en fuld produktportefølje af realkreditlån. Det betyder også, at en låntager kun vil blive præsenteret for lån fra ét realkreditinstitut, når kunden henvender sig i et pengeinstitut i Totalkreditsamarbejdet for at få et realkreditlån.
619. Det øger barrieren for at indtræde samtidig med, at det beskytter Totalkredit fra at blive udfordret af sine aktuelle konkurrenter for så vidt angår de private låntagere, som er tilbageholdende med at skifte pengeinstitut for at få mere fordelagtige lånebetingelser på et realkreditlån. Når konkurrenter til Totalkredit afholdes fra at indgå parallelle formidlingsaftaler for at kunne konkurrere om udvalgte kundesegmenter, kan det føre til eksempelvis højere priser og dårligere vilkår for de private låntagere.
620. Markedet for realkreditlån til private i Danmark er præget af vedvarende lav kundemobilitet, jf. afsnit 4.3.2.2. Markedet er kendetegnet ved stort set uændrede priser, og kundemobiliteten på realkreditmarkedet er aftaget siden 2005 og har ligget på et stabilt niveau på lidt under 1,5 pct. fra 2008 frem til 2018. I 2022 var kundemobiliteten på 1,2 pct. trods stigende konverteringsomfang.
621. For en låntager er det særligt relevant at overveje at skifte institut i forbindelse med en låneomlægning. De seneste 15 år er låntagere med et realkreditlån blevet mindre tilbøjelige til at

²⁸⁵ Der har været tilfælde, hvor et pengeinstitut er udtrådt af Totalkreditsamarbejdet, fordi pengeinstituttet er indgået i en fusion ud af Totalkreditsamarbejdet. En sådan situation er anderledes, end hvis pengeinstituttet udtræder kun med henblik på at formidle for et andet realkreditinstitut, og et sådant tilfælde vedrører principielt et andet vilkår for udtrædelse i Hovedsamarbejdsaftale end vilkåret om eksklusivitet.

²⁸⁶ Udsprang af en arbejdsgruppe under foreningen Fair Bidragssats, som blev oprettet efter Totalkredits bidragsforhøjelser i februar 2016.

²⁸⁷ Selskabet 1797 blev oprettet i 2017.

²⁸⁸ Med fuldt formidlingsbehov menes, at et realkreditinstitut i en eksklusiv formidlingsaftale stort set skulle kunne tilbyde den fulde portefølje af realkreditprodukter til samtlige realkreditlåntagere i et pengeinstitut for at være en relevant samarbejdspartner for pengeinstituttet.

- skifte institut i omlægningsvinduerne²⁸⁹, jf. punkt 490 ovenfor, og der er relativt få låntagere, der skifter realkreditinstitut under låneomlægningen. Siden 2009 har gennemsnitligt 89 pct. af de låntagere, som har omlagt realkreditlån, valgt at holde fast i deres oprindelige realkreditinstitut i forbindelse med omlægningen²⁹⁰, jf. punkt 492 ovenfor.
622. Med de gældende aftalevilkår mellem pengeinstitutterne og Totalkredit, vil en låntager med et realkreditlån hos Totalkredit reelt være nødt til at skifte pengeinstitut, for at skifte til en anden udbyder af realkreditlån, end Totalkredit.²⁹¹ Totalkredits aftalevilkår begrænser den konkurrenceudsættelse, der ville ligge i, at en privat låntager kunne gå ind i sit nuværende pengeinstitut og vælge mellem realkreditlån fra flere forskellige udbydere.
623. Til sammenligning forholder det sig anderledes for låntagere på det beslægtede marked for realkreditlån til landbrug og erhverv. Blandt pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet reklamerer mindst ni pengeinstitutter for, at de for realkreditlån til erhverv formidler lån mod vederlag for både DLR og for Totalkredit Erhverv. Eksempelvis skriver Spar Nord på sin hjemmeside; *"I Spar Nord formidler vi den fulde palette af specialiserede realkreditlån til erhverv gennem DLR og Totalkredit Erhverv. Kontakt din Spar Nord-rådgiver, som kan give dig overblik over din virksomheds økonomiske situation og hjælpe dig med at finde den løsning, der skaber mest mulig værdi for din virksomhed."* Tilsvarende skriver Ringkjøbing Landbobank; *"Når det drejer sig om lån til erhverv, samarbejder vi k med flere forskellige realkreditinstitutter om långivning, således at vi til enhver tid kan stille den mest optimale finansiering for vores kunder."* Lignende formuleringer findes hos Sydbank, Arbejdernes Landsbank, Sparekassen Kronjylland, Middelfart Sparekasse, Djurslands Bank, Skjern Bank og Nordfyns Bank.²⁹²
624. Nykredit har endvidere aktivt anvendt de omhandlede betingelser pkt. 8.3.1 a) og pkt. 8.3.2 i Hovedsamarbejdsaftalen omkring eksklusivitet og konsekvenserne af at bryde eksklusiviteten over for pengeinstitutterne. Nogle af pengeinstitutterne tog i 2012 skridt i retning af at formidle fælles fundede prioritetslån fra en af Totalkredits aktuelle konkurrenter parallelt med at formidle realkreditlån til private for Totalkredit. I den forbindelse har Nykredit bragt de omhandlede vilkår i Hovedsamarbejdsaftalen i spil i virksomhedens kommunikation med pengeinstitutterne. Nykredit henviste således til de omhandlede vilkår i Hovedsamarbejdsaftalen i sin kommunikation med Sydbank og Jyske Bank, da Sydbank og Jyske Bank i 2012 annoncerede, at de ville påbegynde formidling af fælles fundede prioritetslån finansieret af BRFkredit, jf. afsnit 4.3.3.6.2.
625. Styrelsen har en betænkelighed ved, om eksklusiviteten i Hovedsamarbejdsaftalen i realiteten overføres til fælles funding-samarbejdet med den effekt, at pengeinstitutterne ikke indgår fælles funding aftaler med andre realkreditinstitutter end Totalkredit. Derfor er det styrelsens umiddelbare vurdering, at den potentielle mulighed, som pengeinstitutterne havde for at indgå

²⁸⁹ Jf. Figur 3.8.

²⁹⁰ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, *Realkredit- og prioritetslån (priser og markedsudvikling)*, april 2020, side 31-32.

²⁹¹ Kunder, som insisterer på det over for pengeinstituttet, vil godt kunne være kunde i et Totalkredit-pengeinstitut og samtidig have et lån i fx Realkredit Danmark, men dels kræver dette setup, at kunden har kendskab til muligheden, dels får pengeinstituttet som følge af Totalkredit-Hovedsamarbejdsaftalen ikke provision fra Realkredit Danmark. Det er således ikke en mulighed, som i praksis har nogen betydning for konkurrencen på markedet. Pengeinstituttet kan ikke rådgive kunden om Realkredit Danmarks lån, og har som følge heraf heller ikke præsenteret kunden for et Realkredit Danmark-lånetilbud. Dette må kunden selv tage initiativ til via en direkte kontakt til Realkredit Danmark.

²⁹² Jf. Spar Nord: <https://www.sparnord.dk/erhverv/produkter/finansiering/realkredit>. Ringkjøbing Landbobank: <https://www.landbobanken.dk/erhverv/produkter/laanerhverv>. Sydbank: <https://www.sydbank.dk/erhverv/loesninger/finansiering>. Arbejdernes Landsbank: <https://www.al-bank.dk/erhverv/finansiering/laan-erhvervsejendom>. Sparekassen Kronjylland: <https://www.sparkron.dk/da/erhvervskunde/produkter/finansiering/realkreditlaan>. Middelfart Sparekasse: <https://midspare.dk/erhverv/erhvervsprodukter/finansiering/realkredit-erhverv/>. Djurslands Bank: <https://www.djurslandsbank.dk/erhverv/staerk-erhvervsbank/kundeprogram-erhverv>. Skjern Bank: <https://www.skjernbank.dk/erhverv/erhvervslaan/groenbeerhvervslaan>. Nordfyns Bank: <https://nordfyns-bank.dk/erhverv/finansiering/realkredit/>, som tilgæet juni 2024.

fælles funding med andre realkreditinstitutter end Totalkredit, i vidt omfang begrænses ved Nykredits fortolkning af Hovedsamarbejdsaftalen, jf. afsnit 4.3.3.6.

626. Selvom vilkårene i Hovedsamarbejdsaftalen i 2003 blev indgået frivilligt af pengeinstitutterne, og selv hvis vilkårene er til skade for pengeinstitutterne, er det ikke ensbetydende med at pengeinstitutterne selv kan forhandle om at få afskaffet de omhandlede vilkår i Hovedsamarbejdsaftalen. Det skyldes, at pengeinstitutterne har behov for at opnå en vis form for enighed for at genforhandle Hovedsamarbejdsaftalen til deres fordel. Hvis pengeinstitutterne er usikre på hvordan deres konkurrenter (de øvrige pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet) tilgår forhandlingerne, eller hvis pengeinstitutterne kan spilles ud mod hinanden, vil pengeinstitutterne ikke med sikkerhed kunne få afskaffet potentielt skadelige eksklusivitetsvilkår, jf. afsnit 5.1.2 i bilag.
627. Selv hvis pengeinstitutterne kunne overkomme disse udfordringer i forhandlingerne, er det ikke sikkert, at pengeinstitutterne i fællesskab ville have incitament til at afskaffe eksklusivitetsvilkårene. Det skyldes, at hvis en eventuel konkurrenceskadelig virkning af eksklusivitetsvilkårene fører til, at Totalkredit eksempelvis sætter en højere bidragssats over for slutkunderne, så vil den konkurrenceskadelige virkning både komme Totalkredit og pengeinstitutterne til gode (på bekostning af de private låntagere), idet pengeinstitutterne modtager en andel af bidragsindtægterne i provision, jf. afsnit 5.1.2 i bilag. Med de omhandlede vilkår i Hovedsamarbejdsaftalen forpligtes pengeinstitutterne indbyrdes til ikke at bryde ud af samarbejdet eller indlede parallel formidling.
628. Sammenfattende kan Totalkredits aftalevilkår udgøre en barriere for, at pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet vælger at skifte helt til en anden udbyder af realkreditlån til private end Nykredit-koncernen, og ligeledes en barriere for at et pengeinstitut vælger at formidle realkreditlån for både Nykredit-koncernen og et andet realkreditinstitut eller flere andre realkreditinstitutter på samme tid (parallel formidling). Disse to forskellige effekter af Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.1 a) og punkt 8.3.2 vil nedenfor blive undersøgt uddybende hver for sig. Hvis pengeinstitutter dermed forpligtes og/eller gives et øget incitament til alene at benytte Nykredit-koncernen som realkreditudbyder, kan pengeinstitutterne blive begrænset i at indgå formidlingsaftaler med andre markedsaktører end Nykredit-koncernen.
629. Totalkredits aftalevilkår kan endvidere udgøre en barriere, der ekskluderer aktuelle og potentielle konkurrenter fra at forøge virksomhedens net af filialer til at formidle realkreditlån. Det skyldes, at punkt 8.3.2 i Hovedsamarbejdsaftalen også træder i kraft, hvis et pengeinstitut fusioneres med eller bliver overtaget af et pengeinstitut uden for Totalkreditsamarbejdet (dvs. ved konsolideringer), jf. Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.1 b), jf. punkt 193. Det vil kort opsummeret sige, at vilkårene i Totalkredits Hovedsamarbejdsaftale bevirker, at et pengeinstitut, der fusionerer ud af Totalkreditsamarbejdet, mister sine løbende provisionsindtægter på de allerede formidlede Totalkreditlån. For Totalkredits konkurrenter kan opkøb af et eller flere andre pengeinstitutter imidlertid være et alternativ til at indgå en formidlingsaftale angående realkreditlån med pengeinstituttet for derigennem at købe sig direkte adgang til pengeinstituttets distributionsnetværk.
630. Den mulige skadelige effekt af forpligtelserne omfatter derfor en begrænsning af konkurrencen imellem realkreditudbydere om adgang til formidlere af realkreditlån til private låntagere, og på sigt en afskærmning af markedet for potentielle konkurrenter, der helt eller delvis bliver afskærmet fra at udbyde realkreditlån i Danmark. En sådan begrænsning af konkurrencen og afskærmning af markedet kan føre til, at låntagerne bliver tilbudt ringere vilkår for at optage realkreditlån, end de ville have oplevet på et mere kompetitivt marked – herunder eksempelvis en højere bidragssats og et forringet produktudbud. I det følgende foretager styrelsen en umiddelbar vurdering af, om Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.1 a) og punkt 8.3.2 udgør et misbrug af Totalkredits/Nykredits dominerende stilling på det danske marked for realkreditlån til private.
-

4.3.3.5.1 Pengeinstitutterne udelukkes fra at indgå parallelle formidlingsaftaler med et eller flere andre realkreditinstitutter

631. I de følgende afsnit skal det undersøges, om bestemmelsen i Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.1 a) i sig selv og sammen med punkt 8.3.2 udelukker pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet fra at indgå flere parallelle formidlingsaftaler på samme tid. I den forbindelse undersøges det endvidere, om parallelle formidlingsaftaler – som ikke eksisterer i dag for så vidt angår lån til private – efterspørges i markedet.
632. Eksklusivitetsforpligtelsen i Hovedsamarbejdsaftalens pkt. 8.3.1 a) er i denne sag kendetegnet ved, at Nykredit binder pengeinstitutterne til samarbejdet ved hjælp af en forpligtelse til at udelukke formidle lån for Totalkredit.
633. Det fremgår af retspraksis, at en dominerende virksomhed, der binder aftaleparter til sig ved hjælp af en forpligtelse til ikke at indgå aftaler med konkurrenter, som udgangspunkt misbruger sin dominerende stilling i strid med konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102. En forpligtelse som den foreliggende kan sidestilles med en eksklusiv købsforpligtelse, jf. afsnit 4.3.3.1 ovenfor.
634. Styrelsens undersøgelser er i den forbindelse rettet mod de effekter, som punkt 8.3.1 a) og punkt 8.3.2 har for konkurrencen i relation til, at pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet forhindres i at formidle realkreditlån til private parallelt for flere realkreditinstitutter. I dette tilfælde, om punkt 8.3.1 a) forhindrer Totalkredits konkurrenter i at samarbejde med pengeinstitutterne om at formidle konkurrerende lån, og om tabet af provision på "gamle" kunder, som følger af punkt 8.3.2, forstærker dette forhold.
635. Hvis disse forhold bekræftes, så udgør punkt 8.3.1 a) i sig selv og sammen med punkt 8.3.2 en eksklusivitetsforpligtelse, hvormed adfærden per definition ikke udgør konkurrence på ydelser og samtidig giver anledning til en formodning om, at den er egnet til at begrænse konkurrencen og dermed have udelukkelsesvirkninger, og dermed som udgangspunkt udgør et misbrug af Nykredits dominerende stilling i strid med konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102. Der tages dog ikke endelig stilling hertil, da Nykredit har afgivet et tilsagn, som kan accepteres.
636. Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.1 a) lyder:
- "8.3.1 Der anses at foreligge ophør af samarbejdet fra Pengeinstituttets side med deraf følgende ret for Totalkredit til at kræve udtræden, jf. pkt. 8.3.2, såfremt et Pengeinstitut*
- a) indgår aftaler vedrørende formidling af realkreditlån mod vederlag på privatmarkedet (ejerboliger og/eller fritidshuse) i Danmark med andre end Nykredit Realkredit A/S og Totalkredit eller i øvrigt formidler nye realkreditlån mod vederlag på privatmarkedet (ejerboliger og/eller fritidshuse) i Danmark til andre end Nykredit Realkredit A/S og Totalkredit. Undtaget herfra er aftaler om formidling af realkreditlån eventuelt mod vederlag, som et Pengeinstitut måtte have indgået inden den 20. juni 2003 samt efterfølgende ændringer heraf som følge af ny lovgivning og/eller nye produkttyper. Pengeinstituttet er dog alene berettiget til at servicere sådanne aftaler uden markedsføring. Nykredit Realkredit A/S forudsætter herved, at sådanne aftaler ikke har et sådant indhold eller en sådan karakter, at det pågældende Pengeinstitut med økonomisk fordel kan formidle lån til det pågældende realkreditinstitut frem for til Totalkredit/Nykredit Realkredit A/S" [styrelsens understregning]*
637. Det fremgår således heraf, at Totalkredit kan kræve, at et pengeinstitut udtræder af samarbejdet, såfremt et pengeinstitut indgår aftaler om eller i øvrigt formidler realkreditlån mod betaling til private – dvs. til ejerboliger og fritidshuse – i Danmark for andre end Nykredit Realkredit og Totalkredit.

Aftalevilkåret medfører, at pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet alene kan formidle realkreditlån for Totalkredit og/eller Nykredit Realkredit, så længe pengeinstitutterne indgår i Totalkreditsamarbejdet og ikke formidler realkreditlån mod betaling for andre realkreditinstitutter. Pengeinstitutterne har dermed ikke mulighed for at anvende flere leverandører af realkreditlån til private på samme tid.

638. Dette bekræftes af pengeinstitutternes svar på styrelsens markedsundersøgelse. Af markedsundersøgelsen fremgår blandt andet følgende udsagn fra nogle af de adspurgte pengeinstitutter ved spørgsmålet om *"Hvorfor har jeres pengeinstitut ikke overvejet [muligheden for at indgå en parallel formidlingsaftale med et andet realkreditinstitut end Totalkredit]?"*:

"Det er ikke muligt i det nuværende setup." ([xxx])

"Det er ikke muligt med de nuværende aftaler." ([xxx])

*"Ophør af betalingen af provision fra Nykredit" ([xxx])*²⁹³

639. Nykredit har endvidere over for styrelsen oplyst, at:

*"Nykredit er bekymret for, at pengeinstitutterne uden vilkårene om eksklusivitet vil have økonomisk incitament til at flytte alle de fordelagtige lån over til et konkurrerende realkreditinstitut. Såfremt dette skulle ske ville Totalkredit været nødt til at differentiere priserne for Totalkreditlån, og derved miste de stordriftsfordele, der er ved at have samme priser overalt. Nykredit oplyste endvidere, at eksklusiviteten er nødvendig for at systemet i Totalkreditsamarbejdet kan virke."*²⁹⁴ [styrelsens understregning]

640. Det fremgår af ovenstående citat, at Nykredit selv omtaler, at Hovedsamarbejdsaftalen omfatter vilkår om eksklusivitet. På baggrund af ovenstående citat og sagens oplysninger i øvrigt er det styrelsens vurdering, at Nykredit ikke bestrider, at formålet med bestemmelsen i Hovedsamarbejdsaftalen er eksklusivitet.
641. Ovenstående viser, at Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.1 a) forpligter pengeinstitutterne til kun at formidle realkreditlån til private hos Totalkredit og/eller Nykredit Realkredit. Nykredit binder dermed pengeinstitutterne til sig og udelukker, at konkurrerende realkreditudbydere kan samarbejde med pengeinstitutterne om at sælge (også) de konkurrerende lån. Dermed udgør Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.1 a) en eksklusivitetsforpligtelse, der efter fast praksis som udgangspunkt udgør et misbrug af dominerende stilling fra Nykredits side, jf. afsnit 4.3.3.1.
642. Som nævnt ovenfor i afsnit 4.3.3 følger det af retspraksis og Kommissionens artikel 82-meddelelse, at jo længere en eksklusivitetsforpligtelse gælder, desto større vil den sandsynlige afskærmning normalt være. Det fremgår endvidere af retspraksis, at der ved vurderingen af varigheden skal tages hensyn til den *reelle* varighed. Det skyldes, at en mulighed for at opsige aftalerne med kort varsel eller endog uden varsel, ikke hindrer den effektive gennemførelse af aftalerne, så længe der ikke gøres brug af denne i praksis.²⁹⁵
643. Eksklusivitetsforpligtelsen i Hovedsamarbejdsaftalen gælder i hele samarbejdsforholdets løbetid. Eksklusiviteten løber således uden tidsbegrænsning og har været gældende siden ultimo

²⁹³ Jf. styrelsens markedsundersøgelse blandt pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet.

²⁹⁴ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens referat af møde med Nykredit den 6. november 2020 vedrørende styrelsens meddelelse om betænkeligheder, side 3. Nykredit fik tilsendt et udkast til referatet af mødet og havde i den forbindelse ingen bemærkninger til de citerede dele af referatet.

²⁹⁵ Jf. Rettens dom af 23. oktober 2003 i sag T-65/98, *Van den Bergh Foods mod Kommissionen*, præmis 105.

2003 (siden den version af Hovedsamarbejdsaftalen, der blev indgået mellem pengeinstitutterne og Totalkredit i tilknytning til Nykredits overtagelse af Totalkredit). Eksklusivitetsforpligtelserne har således været gældende over for en lang række pengeinstitutter i godt 20 år, hvor pengeinstitutterne på trods af, at aftalen ikke indeholder et egentligt opsigelsesvarsel i praksis, ikke har skiftet mellem leverandører af realkreditlån. Dette skal ses i lyset af, at pengeinstitutterne ved opsigelse af samarbejdet med Totalkredit mister omfattende provisionsbetalinger, jf. uddybende herom nedenfor i afsnit 4.3.3.5.2.

644. Pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet er således omfattet af en "de jure" eksklusivitetsforpligtelse, som fremgår direkte af aftalevilkårene. En sådan eksklusivitetsforpligtelse udgør efter Domstolens praksis, jf. punkt 543, "efter sin art" en udnyttelse af en dominerende stilling. Bestemmelser om eksklusivitetsforpligtelser og eksklusivetsrabatter udgør per definition ikke "konkurrence på ydelser" ("*competition on the merits*"), og samtidig giver anledning til en formodning om, at de er "egnet til at begrænse konkurrencen" og dermed "have udelukkelsesvirkninger". En sådan eksklusivitetsforpligtelse er efter Domstolens praksis som udgangspunkt ulovlig.²⁹⁶ Styrelsen tager dog ikke endelig stilling hertil, da Nykredit har afgivet et tilsagn, som kan accepteres.
645. Det følger af punkt 36 i Kommissionens artikel 82-meddelelse, at eksklusive købsforpligtelser pålagt af en dominerende virksomhed især vil kunne medføre konkurrenceskadelig afskærmning i en situation, hvor der uden disse forpligtelser er tale om et betydeligt konkurrencemæssigt pres fra konkurrenter, som enten endnu ikke er til stede på markedet på det tidspunkt, hvor forpligtelserne indgås, eller som ikke er i stand til at konkurrere om de samlede leverancer til kunderne.
646. I det følgende afsnit undersøges derfor, hvorvidt pengeinstitutterne samt aktuelle og potentielle konkurrenter til Nykredit efterspørger muligheden for parallelle formidlingsaftaler, hvormed der vil kunne lægges et betydeligt konkurrencemæssigt pres på Nykredit. Det afgørende er i den forbindelse, om Totalkredits aktuelle og/eller potentielle konkurrenter bliver afskærmet fra at kunne konkurrere med Totalkredit via parallelle formidlingsaftaler med pengeinstitutterne.

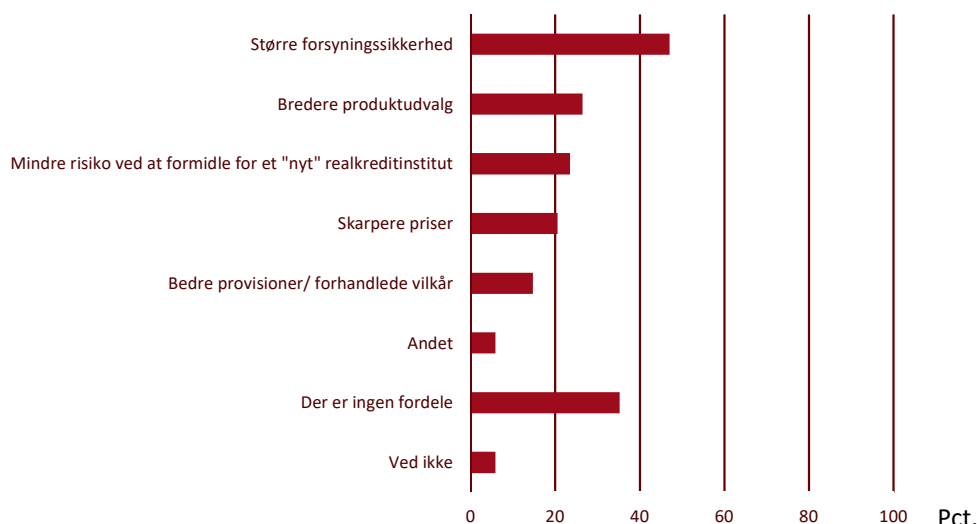
4.3.3.5.1.1 Pengeinstitutterne efterspørger mulighed for at indgå parallelle formidlingsaftaler

647. Styrelsens markedsundersøgelse viser, at konkurrencen fra Totalkredits konkurrenter potentielt ville kunne udspille sig ved, at pengeinstitutter også har formidlingsaftaler med et eller flere andre realkreditinstitutter for så vidt angår realkreditlån til private – og dermed så at sige har "flere produkter på hylderne" – såfremt punkt 8.3.1 a) i Hovedsamarbejdsaftalen ikke fandtes, jf. i det følgende.
648. Dette forhold understøtter dermed, at eksklusivetsbestemmelserne i Hovedsamarbejdsaftalen kan have en konkurrencebegrænsende effekt i markedet.
649. Pengeinstitutterne er i styrelsens markedsundersøgelse blevet spurgt ind til deres interesse i at indgå formidlingsaftaler med flere forskellige realkreditinstitutter på samme tid, i nærværende sag benævnt som "parallel formidling". I den sammenhæng blev pengeinstitutterne indledningsvist bedt om at angive fordele og ulemper ved parallel formidling. Hvad angår fordele ved parallel formidling lægger de fleste pengeinstitutter vægt på, at parallel formidling giver større forsyningssikkerhed, mens muligheden for et bredere produktudvalg og en reduceret risiko ved at indgå en formidlingsaftale med et nyt realkreditinstitut også vejer relativt tungt, jf.

²⁹⁶ Jf. Domstolens dom af 6. september 2017 i sag C-413/14 P, *Intel mod Kommissionen*, præmis 137 og 138.

Figur 4.8. Flere af pengeinstitutterne, 35 pct., angiver dog også, at der ikke er nogen fordele ved parallel formidling.

Figur 4.8 Pengeinstitutternes svar på fordele ved parallel formidling

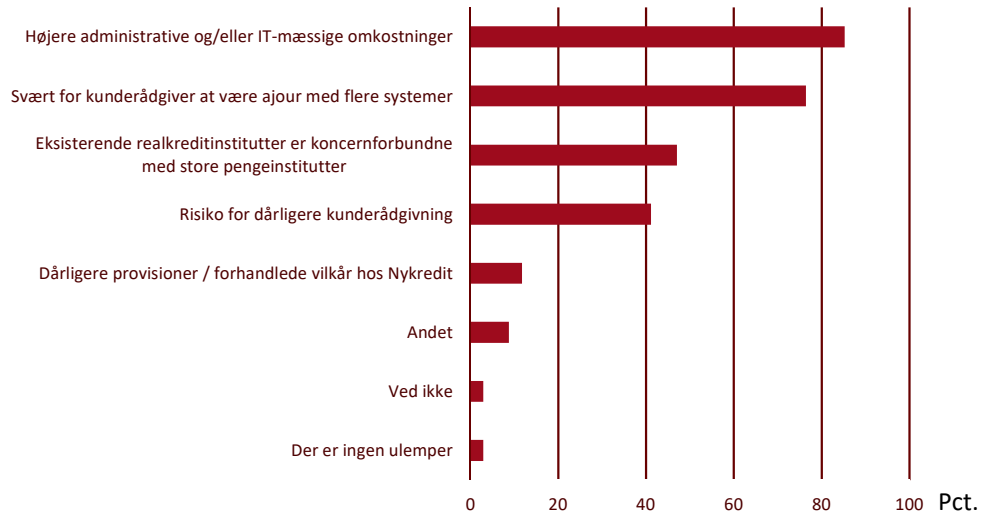


Ann.: "Større forsyningsikkerhed" dækker svarkategorien "Flere aftaler giver større forsyningsikkerhed", "Bredere produktudvalg" dækker svarkategorien "Pengeinstituttet kan bedre konkurrere om kunderne ved at kunne tilbyde et bredere produktudvalg", "Mindre risiko ved at formidle for et 'nyt' realkreditinstitut" dækker svarkategorien "Risikoen ved at indgå formidlingsaftale med et 'nyt' realkreditinstitut bliver mindsket ved muligheden for også stadig at kunne tilbyde lån fra den hidtidige samarbejdspartner", "Skarpere priser" dækker over svarkategorien "Pengeinstituttet kan bedre konkurrere om kunderne ved at produkter fra flere institutter giver skarpere priser", "Bedre provisioner/forhandlede vilkår" dækker over svarkategorien "Pengeinstituttet kan få højere provisioner og/eller bedre vilkår for formidling ved at forhandle med flere mulige samarbejdspartnere, herunder Totalkredit".

Kilde: Styrelsens markedsundersøgelse blandt pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet

650. Størstedelen af pengeinstitutterne, henholdsvis 85 pct. og 76 pct., ser især højere administrative/it-mæssige omkostninger og udfordringer for bankrådgiverne ved at holde sig ajour med flere systemer på én gang som ulemper ved parallel formidling, jf. Figur 4.10. For 47 pct. af pengeinstitutterne er det også en bekymring, at de eksisterende realkreditinstitutter er koncernforbundne med store konkurrerende pengeinstitutter.

Figur 4.10 Pengeinstitutternes svar på ulemper ved parallel formidling



Anm.: "Højere administrative og/eller IT-mæssige omkostninger" dækker over svarkategorien "Der vil være højere administrative og/eller it-mæssige omkostninger ved at have parallelle formidlingsaftaler", "Svært for kunderådgiver at være ajour med flere systemer" dækker over svarkategorien "Det vil være besværligt for kunderådgiveren at skulle holde sig ajour med flere forskellige realkreditprodukter og -systemer på én gang", "Eksisterende realkreditinstitutter er koncernforbundne med store pengeinstitutter" dækker over svarkategorien "De mest relevante alternative realkreditinstitutter til Totalkredit indgår i koncern med pengeinstitutter, der er større konkurrenter til jeres pengeinstitut end Nykredit Bank", "Risiko for dårligere kunderådgivning" dækker over svarkategorien "Kvaliteten af kunderådgivningen risikerer at blive dårligere, hvis vi skal rådgive om lån for flere realkreditinstitutter på én gang", "Dårligere provisioner/forhandlede vilkår hos Nykredit" dækker over svarkategorien "Risiko for lavere provisioner og/eller ringere vilkår ved Totalkredit-samarbejdsaftalen". Styrelsen har talt [xxx] med blandt pengeinstitutter, som har angivet de to første svarkategorier, selvom [xxx] ikke har afkrydset de pågældende to svarkategorier. Det skyldes, at [xxx] i en kommentar har angivet "Omkostninger ved ajourføring og uddannelse af rådgiverne" som en anden ulempe ved parallel formidling end de oplistede svarmuligheder i spørgeskemaet.

Kilde: Styrelsens markedsundersøgelse blandt pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet

651. Det fremgår endvidere af pengeinstitutternes kommentarer, at institutterne lægger vægt på, at det er dyrt og vanskeligt at have to eller flere realkreditsystemer på én gang:

- » "Styring af flere interne lånesagssystemer og brugergrænseflader ud mod kunderne bliver dyrere at eksekvere og drive, antallet af operationelle fejl vil stige og alle procedurer under [xxx] forretningsmodel og kreditpolitik ville på boligområdet skulle skaleres op med faktor to"²⁹⁷
- » "Det handler primært om IT-udvikling, hvor nuværende model er "tålelig". En parallel formidlingsaftale vil blot blive mindst dobbelt så dyr, ringere produkter til kunderne"²⁹⁸
- » "Omkostninger ved ajourføring og uddannelse af rådgiverne"²⁹⁹
- » "Der vil skulle håndteres 2 eller flere sæt forretningsgange, håndteres flere forskellige sagsprocesser, yderligere integrationer i [xxx] nuværende systemer, flere forskellige supportfunktioner"

²⁹⁷ [xxx].

²⁹⁸ [xxx].

²⁹⁹ [xxx].

*i de respektive realkreditinstitutter, oplæring af egne medarbejdere i andre systemer, markedsføring og branding af 2 eller flere brands mm*³⁰⁰

652. [xxx] det omkostningsmæssigt er dyrt og/eller vanskeligt [xxx] med parallelle formidlingsaftaler:
- » "[xxx], og ulemperne (viden, rådgivning mv.) ved 2 udbydere er meget store, når vi ikke er flere."³⁰¹
 - » "Vi er en [xxx] på realkreditmarkedet og en opsplitning af vores lånportefølje vil ikke give os eller kunderne en fordel. Det vil hverken være interessant for udbyder og os selv at dele porteføljen, det vil give større administrative byrder og dem har vi nok af i forvejen" og "Som lille pengeinstitut kan vi ikke drive en sådan udvikling. Det er alene realkreditinstitutterne sammen med de landsdækkende pengeinstitutter som vil have de økonomiske muskler til bla. at udvikle it-systemerne m.v. som er helt nødvendige."³⁰²
 - » "Det vurderes at være tilstrækkeligt for [xxx], at vi har samarbejde med et realkreditinstitut."³⁰³
 - » "Svært for rådgivere med mange forskellige udbydere."³⁰⁴
653. Efter at have angivet fordele og ulemper ved parallel formidling blev pengeinstitutterne i markedsundersøgelsen bedt om at forholde sig til, om de vil efterspørge parallelle formidlingsaftaler. Konkret blev pengeinstitutterne spurgt; "Baseret på de anførte fordele og ulemper: Vil det på nuværende tidspunkt være relevant for jeres pengeinstitut at have parallelle formidlingsaftaler samtidigt, hvis det var muligt – dvs. aftaler med fx Totalkredit og et andet realkreditinstitut, herunder fx en af følgende: DLR Kredit, Jyske Realkredit, Nordea Kredit, Realkredit Danmark eller et evt. nyt realkreditinstitut?".
654. For at belyse, at pengeinstitutterne ikke nødvendigvis efterspørger parallelle formidlingsaftaler på nuværende tidspunkt under de gældende markedsforhold, men måske kunne tænkes at efterspørge parallelle aftaler, hvis markedsforholdene var anderledes, spurgte styrelsen dernæst pengeinstitutterne: "Baseret på de anførte fordele og ulemper: Vil det på et senere tidspunkt kunne være relevant for jeres pengeinstitut at have parallelle formidlingsaftaler samtidigt hvis muligt - dvs. aftaler med fx Totalkredit og et andet realkreditinstitut, herunder fx en af følgende: DLR Kredit, Jyske Realkredit, Nordea Kredit, Realkredit Danmark eller et evt. nyt realkreditinstitut?". Pengeinstitutternes svar er vist i Figur 4.11.
655. Nogle pengeinstitutter, som i første omgang svarede bekræftende på, at de havde interesse i parallelle aftaler på nuværende tidspunkt, havde afgivet kommentarer til spørgsmålet, som efter styrelsens vurdering indikerede, at de kunne have misforstået spørgsmålet. Det drejede sig om kommentarer, som vedrørte DLR Kredit, og som fik styrelsen til at formode, at nogle af de pågældende pengeinstitutter opfattede den eksisterende formidling af erhvervslån gennem DLR Kredit som parallel formidling, selvom styrelsens spørgsmål udelukkende omhandlede parallel formidling af realkreditlån til *private* låntagere. Styrelsen kontaktede derfor [xxx] for at følge op på svarene afgivet i spørgeskemaet og opklare eventuelle misforståelser. På den baggrund ændrede [xxx] og [xxx] deres besvarelser fra interesse i parallelle aftaler til ingen interesse i parallelle aftaler, mens [xxx] fastholdt sit oprindelige svar.

³⁰⁰ [xxx].

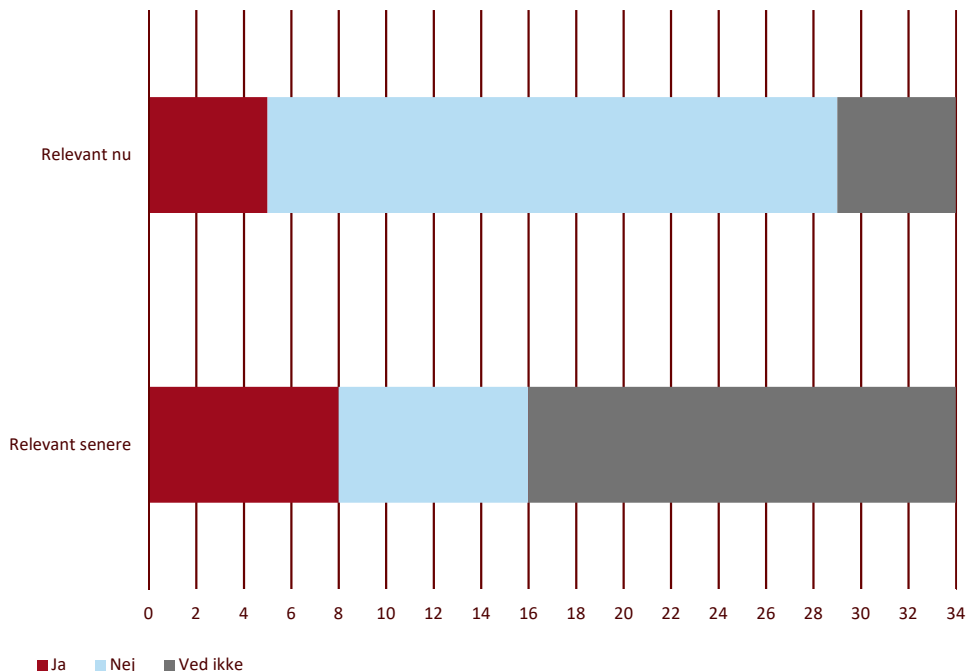
³⁰¹ [xxx].

³⁰² [xxx].

³⁰³ [xxx].

³⁰⁴ [xxx].

Figur 4.11 Pengeinstitutternes svar på, om parallelle formidlingsaftaler på nuværende tidspunkt eller på et senere tidspunkt er/kunne være relevant



Anm.: "Relevant nu" dækker pengeinstitutternes besvarelser på spørgsmålet "Baseret på de anførte fordele og ulemper: Vil det på nuværende tidspunkt være relevant for jeres pengeinstitut at have parallelle formidlingsaftaler samtidigt, hvis det var muligt - dvs. aftaler med fx Total Kredit og et andet realkreditinstitut, herunder fx en af følgende: DLR Kredit, Jyske Realkredit, Nordea Kredit, Realkredit Danmark eller et evt. nyt realkreditinstitut?". [xxx] har ikke besvaret dette spørgsmål, men har besvaret det efterfølgende og andre dele af spørgeskemaet og er derfor blevet talt med som en "ved ikke"-besvarelse. "Relevant senere" dækker pengeinstitutternes svar på spørgsmålet "Baseret på de anførte fordele og ulemper: Vil det på et senere tidspunkt kunne være relevant for jeres pengeinstitut at have parallelle formidlingsaftaler samtidigt hvis muligt - dvs. aftaler med fx Total Kredit og et andet realkreditinstitut, herunder fx en af følgende: DLR Kredit, Jyske Realkredit, Nordea Kredit, Realkredit Danmark eller et evt. nyt realkreditinstitut?".

Kilde: Styrelsens markedsundersøgelse blandt pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet

656. Af de 34 pengeinstitutter, som besvarede styrelsens spørgsmål vedrørende parallelle aftaler, angav fem pengeinstitutter ([xxx]), at det på nuværende tidspunkt er relevant for deres pengeinstitut med parallelle aftaler, mens yderligere tre pengeinstitutter ([xxx]) angav, at det på et senere tidspunkt kunne være relevant, jf. figur 4.11. Frasorteres "ved ikke"-besvarelser svarer det til henholdsvis 17 pct. og 50 pct. af respondenterne. Disse andele ændres ikke nævneværdigt, hvis der vægtes med respondenternes størrelse målt ved eksempelvis antal belånte ejendomme. Der er både store og mindre pengeinstitutter blandt de pengeinstitutter, som har svaret bekræftende på, at parallelle aftaler er eller kan blive relevante for deres pengeinstitut, hvis det var muligt.
657. Det bemærkes i øvrigt, at de pengeinstitutter, som har svaret, at det på nuværende tidspunkt er relevant med parallelle aftaler har svaret således, selv om de ikke har kunnet formidle parallelt i mange år, og selv om de realkreditinstitutter, som aktuelt udbyder lån til private i Danmark, er koncernforbundet med konkurrerende pengeinstitutter.

658. Ovenstående resultater viser, at mens hovedparten af pengeinstitutterne skønner, at parallelle formidlingsaftaler ikke er relevante, er der dog en del af pengeinstitutterne, som skønner, at parallelle formidlingsaftaler er relevante nu og en endnu større andel, som skønner, at parallelle formidlingsaftaler er relevante på et senere tidspunkt.³⁰⁵
659. Følgende uddybende kommentarer til spørgsmålet om relevansen af parallelle formidlingsaftaler viser, at visse pengeinstitutter har en interesse for parallelle formidlingsaftaler – også pengeinstitutter der i udgangspunktet har svaret ”ved ikke” til spørgsmålet om parallelle formidlingsaftaler:

”Det er ikke muligt, men hvis det var, ville vi undersøge det nærmere.”³⁰⁶

”Det er muligt at vi på et senere tidspunkt har ressourcerne til at indgå samarbejde med endnu et realkreditinstitut”³⁰⁷

”Hvis parallelaftalerne samlet set ville kunne vurderes som en forretningsmæssig fordel, herunder til gavn for kunderne.”³⁰⁸

”P.t. ikke aktuelt men ville alene kunne afgøres af et aktuelt tilbud.”³⁰⁹

660. Andelen af pengeinstitutter, som har anført ”De mest relevante alternative realkreditinstitutter til Totalkredit indgår i koncern med pengeinstitutter, der er større konkurrenter til jeres pengeinstitut end Nykredit Bank” som en ulempe ved parallelle formidlingsaftaler, er større blandt pengeinstitutter, som har svaret ”ja” til at parallelle formidlingsaftaler er relevante nu eller senere, end blandt pengeinstitutter som har svaret ”nej”. Det drejer sig om fire ud af de fem pengeinstitutter, som har svaret ”ja” til, at parallelle aftaler er relevante nu (80 pct.), og fem ud af de i alt otte pengeinstitutter, som har svaret ”ja” til, at parallelle aftaler er relevante enten nu eller senere (63 pct.). [xxx] har i telefoninterview med styrelsen uddybet:

”[xxx] oplyste, at hvis parallelle aftaler foregår med realkreditinstitutter, der kun arbejder med realkredit, så er det ikke svært at håndtere parallel formidling. Et samarbejde er dog svært, når der samtidig indgår en større bank i samme koncern som realkreditinstituttet. [xxx] ønsker ikke at risikere at viderelevere deres kunder til en anden bank, og dermed få nedgang i bankens kerneforretning. En parallel aftale med et realkreditinstitut, der er koncernforbunden med en større bank, risikerer at åbne en ladeport til hele [xxx] kundesegment.”³¹⁰

661. [xxx], som i markedsundersøgelsen ikke har udtrykt interesse i parallel formidling på nuværende tidspunkt, men som har forholdt sig neutralt til³¹¹, om det senere hen kan blive relevant,

³⁰⁵ Styrelsen har endvidere spurgt pengeinstitutterne til, hvorvidt pengeinstituttet har overvejet muligheden for at indgå en parallel formidlingsaftale med et andet realkreditinstitut end Totalkredit. Alene tre pengeinstitutter har svaret ”ja” til, at de har overvejet muligheden. Dette spørgsmål vedrører dog pengeinstitutternes aktuelle forhold, og resultaterne skal derfor ses i lyset af, at pengeinstitutterne aktuelt ikke har mulighed for at indgå parallelle formidlingsaftaler, jf. Hovedsamarbejdsaftalens pkt. 8.3.1 a).

³⁰⁶ Jf. besvarelse fra [xxx].

³⁰⁷ Jf. besvarelse fra [xxx].

³⁰⁸ Jf. besvarelse fra [xxx].

³⁰⁹ Jf. besvarelse fra [xxx].

³¹⁰ Referat at styrelsens telefonsamtale med [xxx] den 3. februar 2022.

³¹¹ [xxx] har svaret ”Ved ikke” til spørgsmålet om, hvorvidt parallelle aftaler senere vil være relevant, og har i en kommentar til spørgsmålet uddybet; ”Der sker meget i den finansielle sektor, og kommer der muligheder, vil det blive undersøgt.”

har fremført, at de tidligere har ønsket parallelle aftaler. I denne sammenhæng har [xxx] fremført erfaringer med tab af helkunder til et pengeinstitut, der er koncernforbunden med et andet realkreditinstitut:

" [xxx] "

662. [xxx], som ikke har udtrykt interesse i parallelle aftaler, har også fremhævet den samme bekymring for at miste kunder til et pengeinstitut, der er koncernforbunden med en anden realkreditaktør:

"Ved at indgå samarbejde med Realkredit Danmark, Jyske Kredit eller Nordea Kredit kommer vi indirekte til at støtte en større konkurrent på bankområdet end vi opfatter Nykredit Bank. Desuden har vores nuværende samarbejdspartner de produkter, som vores kunder efterspørger til det vi opfatter som konkurrencedygtige priser"

663. Disse resultater fra markedsundersøgelsen indikerer, at et samarbejde om parallel formidling med et andet realkreditinstitut kræver, at pengeinstitutterne kan opnå en vis sikkerhed for, at deres helkundeforhold hegnes ind i forhold til pengeinstitutter, som er koncernforbundne med det andet realkreditinstitut.

664. Mens de aktuelle konkurrenter til Nykredit (Realkredit Danmark, Jyske Kredit og Nordea Kredit) alle er koncernforbundne med store pengeinstitutter (Danske Bank, Jyske Bank og Nordea) er en potentiel konkurrent som DLR Kredit ikke på samme måde koncernforbunden med et enkelt stort pengeinstitut. Det fremgår endvidere af styrelsens markedsundersøgelse, at visse pengeinstitutter potentielt kunne være interesseret i en samarbejdsaftale med en potentiel konkurrent, DLR Kredit, såfremt det pågældende realkreditinstitut fik mulighed for at formidle lån til private via pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet og træffer beslutning om at træde ind på dette marked, jf. følgende udtalelser:

*"DLR yder p.t. ikke lån til private boliger, men bliver det muligt, vil det selvfølgelig blive overvejet."*³¹²

*"På spørgsmål om, hvorvidt man kunne forestille sig et samarbejde med DLR Kredit sagde [xxx], at det måske godt kunne være relevant, men at styrelsen jo måtte spørge DLR Kredit om planer for at træde ind på markedet fsva. lån til ejerboliger og fritidshuse."*³¹³

*"Styrelsen spurgte videre, om [xxx] i sin besvarelse af styrelsens spørgeskema mente, at DLR Kredit i en bredere forstand kunne være relevant for parallel formidling. Dvs. i en situation hvor DLR Kredit også yder lån til private og ikke blot til erhverv og landbrug. [xxx] oplyste, at de ikke som sådan ser noget problem i at formidle realkreditlån for DLR Kredit i en bredere forstand. Det er dog p.t. vanskeligt at se DLR Kredit som et alternativ for de fleste kunder. Det skyldes bl.a. at Totalkredit har faste bidragssatser inden for intervaller, mens DLR Kredit har mere individuelle bidragssatser"*³¹⁴

³¹² Jf. besvarelse fra [xxx].

³¹³ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens referat af møde med [xxx] den 13. september 2021, side 3.

³¹⁴ Jf. referat af telefonsamtale med [xxx] den 3. februar 2022, hvor styrelsen bl.a. spurgte ind til [xxx] kommentarer i spørgeskemaet til spørgsmålene vedrørende parallel formidling, hvor [xxx] havde svaret "Vi har det allerede, - så det er en gammel overvejelse".

665. 23 ud af 34 (68 pct.) af pengeinstitutterne, som har forholdt sig til spørgsmålet om parallel formidling (herunder både dem som svarer bekræftende og afkræftende på spørgsmålene om parallelle aftaler), udtrykker i kommentarer til styrelsens markedsundersøgelse og/eller første markedstest, tilfredshed med samarbejdet med Nykredit. Udvalgte kommentarer er:

*"Vi er tilfredse med det nuværende samarbejde, som vi vurderer giver os mulighed for at tilbyde kunderne, nogle konkurrencedygtige priser."*³¹⁵

*"stærkt fællesskab og konkurrencedygtige priser til kunderne samt fair afregning overfor os" og " Vi oplever den danske realkredit model og Totalkreditsamarbejdet som meget unikt"*³¹⁶

*"Vi er fuldt ud tilfredse med samarbejdet, både hvad angår produktudvalg, markedsføring samt fordeling af arbejdsopgaver."*³¹⁷

*"Med TKs produkter står vi pt. med det billigste produkt på markedet, som kører i et effektivt operationelt setup. Rådgiverne og kunderne er glade for produktet. [...]"*³¹⁸

*"Vi har i dag et fantastisk godt og effektivt samarbejde med Totalkredit [...]"*³¹⁹

*"Totalkredit/Nykredit har det p.t. absolut bedste og billigste produkter til kunderne bl.a. p.g.a. "Kundekroner"."*³²⁰

666. Samtlige kommentarer fra pengeinstitutterne kan findes i Bilag 5.2. Det fremgår heraf, at pengeinstitutterne generelt angiver, at de er tilfredse med samarbejdet med Nykredit, at Nykredit har konkurrencedygtige priser og en bred produktportefølje og geografisk dækning, samt at det er en unik fordel i forhold til andre realkreditinstitutter, at Nykredit udbetaler Kundekroner til pengeinstitutternes kunder med realkreditlån hos Totalkredit.
667. Efter styrelsens vurdering ændrer pengeinstitutternes tilfredshed med det nuværende samarbejde dog ikke ved, at en del af pengeinstitutterne har svaret, at parallel formidling er relevant for deres pengeinstitut enten nu eller senere. Pengeinstitutternes svar i markedsundersøgelsen understøtter således, at der er en reel efterspørgsel efter at kunne indgå parallelle formidlingsaftaler.
668. Yderligere resultater fra markedsundersøgelsen understøtter, at Totalkredit-aftalen hindrer pengeinstitutternes mulighed for at indgå parallelle formidlingsaftaler. Således angiver nogle af pengeinstitutterne, at de ikke har undersøgt muligheden for parallelle aftaler, bl.a. fordi det ikke er muligt at have parallelle formidlingsaftaler på nuværende tidspunkt. [xxx] har svaret "ved ikke" til om parallelle aftaler er relevante nu eller senere hen. I den forbindelse har pengeinstituttet anført: "Med TKs produkter står vi pt. med det billigste produkt på markedet, som kører i et effektivt operationelt setup. Rådgiverne og kunderne er glade for produktet. Det er derfor vanskeligt at se, hvordan et parallelaftale vil kunne være en styrke, men da [xxx] ikke kender de konkrete vilkår i en parallelaftale kan vi ikke med sikkerhed udelukke, at en parallelaftale vil være relevant." På spørgsmålet om, hvorvidt pengeinstituttet har overvejet muligheden for at indgå en parallel aftale med et andet realkreditinstitut, har [xxx] svaret "nej" og som årsag angivet "Det er ikke

³¹⁵ [xxx].

³¹⁶ [xxx].

³¹⁷ [xxx].

³¹⁸ [xxx].

³¹⁹ [xxx].

³²⁰ [xxx].

muligt i det nuværende setup. Samtidigt har [xxx] har vanskeligt ved at forestille sig, at et konkurrerende realkreditinstitut vil være konkurrencedygtigt."

669. [xxx] har svaret bekræftende på, at det både nu og senere hen er relevant med parallelle aftaler. Som kommentar har pengeinstituttet anført "*Det er ikke muligt, men hvis det var, ville vi undersøge det nærmere.*" Som årsag til, at pengeinstituttet ikke har overvejet muligheden for at indgå i en parallel aftale med et andet realkreditinstitut har pengeinstituttet anført: "*Nuværende samarbejde fungerer tilfredsstillende. Det er ikke muligt med de nuværende aftaler.*"
670. [xxx] har svaret bekræftende på, at det både nu og senere hen er relevant med parallelle aftaler. Som årsag til, at pengeinstituttet ikke har overvejet muligheden for at indgå i en parallel aftale med et andet realkreditinstitut har pengeinstituttet anført: "*Ophør af betalingen af provision fra Totalkredit*"
671. I styrelsens markedsundersøgelse har [xxx], svaret nej til, at parallelle aftaler er relevante nu, men "*ved ikke*", til spørgsmålet om parallelle aftaler kan være relevant senere hen med kommentaren: "*Det afhænger af om der bliver større differentiering i priser og produktudbud institutterne imellem.*". I styrelsens første markedstest af Nykredits tilsagnsforslag, har [xxx] videre anført "*Det bør være muligt frit at indgå parallel-aftaler med alle realkreditinstitutter uden at det har økonomiske konsekvenser for samarbejdet med TK*".
672. Der er således i markedsundersøgelsen og den første markedstest konkrete indikationer på, at vilkårene om tab af provisionsbetaling i Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.2 påvirker pengeinstitutternes overvejelser negativt i forhold til at indgå i et samarbejde om parallel formidling med en anden realkreditaktør.
673. Styrelsen vurderer samlet set, at ovenstående resultater fra styrelsens markedsundersøgelse viser, at der er en reel efterspørgsel blandt pengeinstitutterne for at kunne formidle realkreditlån til private for flere realkreditinstitutter på samme tid. Dette forhold understøtter, at Nykredits adfærd kan udgøre et misbrug af dominerende stilling.

4.3.3.5.1.2 Hovedsamarbejdsaftalen hæmmer andre realkreditinstitutters mulighed for at indgå aftaler om parallel formidling med pengeinstitutterne

674. Det er styrelsens vurdering, at alle de eksisterende realkreditinstitutter på markedet for realkreditlån til private – hvortil DLR Kredit ikke medregnes på grund af det aktuelt begrænsede udlån til dette kundesegment – potentielt hver især *vil* kunne dække et pengeinstituts samlede behov for formidling af realkreditlån såvel som dele af behovet, uanset størrelsen af pengeinstituttets behov.
675. For en potentiel konkurrent, herunder evt. DLR Kredit, der ønsker at træde ind på markedet og levere realkreditlån til private via pengeinstitutterne, vil det imidlertid højst sandsynligt være afgørende at kunne få adgang til gradvist at opbygge en portefølje, idet aktøren ikke nødvendigvis på én gang ville kunne dække et eller flere pengeinstitutters samlede behov for formidling af realkreditlån til private – ligesom det ikke nødvendigvis vil være i pengeinstitutternes kommercielle interesse at skifte hele efterspørgslen på en gang, uden mulighed for at "teste samarbejdet af". Dette skyldes, at pengeinstitutterne vil kunne være tilbageholdende med formidle lån udelukkende for et nyetableret realkreditinstitut.
676. Det skal ses i lyset af, at der i de sidste årtier ikke er blevet etableret nye realkreditinstitutter i Danmark. Der er tale om et marked præget af betydelige ekspansions- og adgangsbarrierer, jf. nærmere herom i afsnit 4.3.2.2 ovenfor, hvilket også understøttes af, at der ikke på nuværende tidspunkt er fx udenlandske institutter til stede på det danske marked for realkreditlån til pri-

vate, samt af det forhold, at der flere gange er set mislykkede forsøg på at træde ind på markedet, herunder eksempelvis Boligejernes Realkredit³²¹ og selskabet 1797³²², jf. også punkt 454 ovenfor. Dertil kommer, at pengeinstituttet måske vil kunne opleve usikkerhed i relation til, om Totalkredit vil tillade pengeinstituttet at returnere til Totalkreditsamarbejdet, hvis det ikke lykkes pengeinstituttets nye samarbejdspartner at få fodfæste på markedet.

677. Styrelsen har undersøgt, om Nykredits aktuelle konkurrenter er interesserede i parallel formidling, selv hvis de ville kunne dække hele et pengeinstituts samlede behov for formidling af realkreditlån til private. Styrelsen har ligeledes undersøgt, om DLR Kredit er interesseret i at have muligheden for at indtræde på markedet for realkreditlån til private gennem parallelle formidlingsaftaler med pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet.

Andre realkreditinstitutter er interesserede i parallel formidling

678. Styrelsen har i første markedstest undersøgt om Nykredits aktuelle og potentielle konkurrenter på markedet for realkreditlån til private er interesserede i at få formidlet realkreditlån af et pengeinstitut som også samtidigt formidler realkreditlån for eksempelvis Nykredit.
679. Realkredit Danmark har angivet, at Realkredit Danmark er villig til at få formidlet realkreditlån gennem partnerbanker, der i modsætning til Danske Bank ikke er koncernforbundne med Realkredit Danmark. I tillæg hertil har Realkredit Danmark oplyst, at realkreditinstituttet allerede sælger realkreditlån til private låntagere, der ikke har Danske Bank som pengeinstitut. Realkredit Danmark har videre angivet, at realkreditinstituttet primært er interesseret i at levere realkreditlån, der dækker et pengeinstituts fulde formidlingsomfang af realkreditlån til private, men at Realkredit Danmark også er interesseret i at få formidlet parallelt. Realkredit Danmark har forklaret, at parallel formidling vil gøre det muligt at opbygge mere volumen for ekstern formidling af realkreditlån (dvs. formidling gennem andre pengeinstitutter end koncernforbundne Danske Bank) og dermed gøre det nemmere at overkomme de faste omkostninger forbundet med at formidle helt eller delvist gennem ikke-koncerninterne pengeinstitutter. Parallel formidling vil enten i sig selv, eller som et tillæg til også at dække det fulde formidlingsomfang for enkelte pengeinstitutter, kunne give Realkredit Danmark den fornødne skala til at få formidlet realkreditlån gennem ikke-koncernforbundne pengeinstitutter.
680. Realkredit Danmark har således anført: *"På forespørgsel oplyste RD, at det nok vil være mest attraktivt for RD at overtage hele et pengeinstituts efterspørgsel efter realkreditlån. [...] Styrelsen spurgte, om det vil være interessant for RD i mere bred forstand at være grossist for pengeinstitutter på realkreditlån – nu hvor RD er koncernforbundet med Danske Bank. RD anførte, at virksomheden i sagens natur ikke kan garantere noget, men at det vil kræve de rette forudsætninger. RD anførte, i den forbindelse, at RD allerede får "solokunder" ind via bl.a. RD's hjemmeside samt tidligere helkunder i Danske Bank-koncernen, som har skiftet bank, men beholdt realkreditlån hos RD [...] Som kunde kan man sagtens få eller beholde et RD-lån, selv om man har et andet pengeinstitut end Danske Bank. Det pågældende pengeinstitut, som har "solokundens" bankforretninger vil selvfølgelig prøve at få kunden til at tage et Totalkreditlån, idet pengeinstituttet så får provision, men RD får kunder ind, som ikke samtidig er kunder i Danske Bank og som ikke ønsker at være det, og det er okay for RD"*³²³ *"På forespørgsel anførte RD, at RD vil have brug for både at overtage hele og dele af visse pengeinstitutters efterspørgsel efter realkreditlån. RD kan ikke "nøjes" med at overtage hele efterspørgslen fra et enkelt pengeinstitut. Realistisk set vil RD tillige skulle formidle parallelt via flere partnerbanker, før det måske kunne være rentabelt for RD bl.a. at opbygge den nødvendige IT-infrastruktur." [...] "For at det kunne være rentabelt, skal RD på én gang sikre sig*

³²¹ Udsprang af en arbejdsgruppe under foreningen Fair Bidragsstats, som blev oprettet efter Totalkredits bidragsforhøjelser i februar 2016.

³²² Selskabet 1797 blev oprettet i 2017.

³²³ Realkredit Danmark mødereferat 22. februar 2023, side 6.

tilstrækkeligt med partnerbanker, hvilket kan være vanskeligt. Dernæst kommer i øvrigt besværet for de pengeinstitutter, som måtte være interesseret – herunder fx at bankrådgivere er vant til at arbejde med andre IT-systemer etc.”³²⁴

681. Realkredit Danmark har yderligere i deres svar på styrelsens markedstest uddybet, at realkreditinstituttet primært er interesseret i at formidle samtlige realkreditlån for et pengeinstitut, men at det også er relevant for Realkredit Danmark at formidle parallelt og dermed kun formidle en del af realkreditlånene for et pengeinstitut. Realkredit Danmark har således anført: *”Begge scenarier vil efter omstændighederne kunne være relevante at overveje nærmere for Realkredit Danmark, og begge scenarier beskrives derfor i det følgende. [...] Overtagelse af den fulde efterspørgsel: Dette scenarie vil være den mest attraktive løsning for Realkredit Danmark ud fra en økonomisk betragtning. Heri ligger både de stordriftsfordele, som vil kunne opnås hurtigere, såfremt den fulde efterspørgsel kan indgå i et samarbejde, og rentabiliteten af den IT-investering, som forventeligt vil skulle afholdes. I et samarbejde vil der være et løbende udlån og en gradvis overtagelse af den allerede formidlede portefølje af lån til Totalkredit. Omfanget af udlånet vil hovedsageligt være drevet af overtagelse af den eksisterende portefølje. Det antages, at en overtagelse kun vil ske i takt med, at der vil være en fordel for kunderne forbundet med at lægge deres lån om eller refinansiere eksisterende lån. Ved at have adgang til at dække den fulde efterspørgsel, vil en større del af porteføljen kunne overtages af Realkredit Danmark hurtigere, dvs. den økonomiske skalagevinst vil kunne opnås indenfor en kortere tidsramme sammenlignet med en overtagelse af den delvise efterspørgsel. Det samme argument gælder også for rentabiliteten af den afholdte IT-investering, som vil skulle afholdes udover kompensationen for reduktionen af fremtidige provisionsbetalinger på formidlede Totalkredit-lån. Vi antager, at IT-investeringen vil være tilnærmelsesvis lige stor uanset, hvor stor en efterspørgsel efter lån, den skal servicere. Derfor bliver tilbagebetalingen af en IT-investering hurtigere ved en overtagelse af den fulde efterspørgsel, hvilket vil tage noget af risikoen ud ved at skulle foretage IT-investeringen. Overtagelse af den delvise efterspørgsel: Set fra Realkredit Danmarks perspektiv kan parallel distribution efter omstændighederne give mening, såfremt Realkredit Danmark ved en overtagelse af den delvise efterspørgsel kan opnå den fornødne skala”.*³²⁵
682. Adspurgt om Realkredit Danmark har et *vigtigt behov* for at kunne overtage kun en del af pengeinstitutts efterspørgsel, hvis det skal være kommercielt attraktivt for Realkredit Danmark at indgå aftale med et pengeinstitut i Totalkreditsamarbejdet, har Realkredit Danmark svaret: *”Som anført i ovenstående betragtninger om rentabilitet i overtagelse af en kundeportefølje og henset til, at vi ikke på sigt ser kapacitetsmæssige udfordringer ved at overtage den fulde efterspørgsel, har vi ikke et vigtigt behov for kun at tage en del af efterspørgslen. Det bemærkes dog, at det er uklart, hvad der i denne forbindelse menes med et vigtigt behov, idet det som nævnt ovenfor vil kunne være attraktivt at overtage en del af efterspørgslen, hvis denne del er tilstrækkeligt stor til at give den nødvendige volumen for, at det vil være rentabelt at foretage de relevante investeringer.”*³²⁶
683. Det fremgår sammenfattet heraf, at Realkredit Danmark har interesse i parallel formidling. Realkredit Danmark angiver endvidere, at det vil være nødvendigt for Realkredit Danmark at foretage investeringer i bl.a. IT for at kunne samarbejde med pengeinstitutter om formidling af realkreditlån. Det skal derfor være muligt at kunne indgå aftale med mere end ét pengeinstitut herom.
684. Jyske Realkredit har ligeledes udtrykt interesse i parallel formidling. Vedrørende en model for at overtage et pengeinstituts fulde formidlingsomfang set i forhold til en model for at overtage dele af et pengeinstituts formidlingsomfang gennem parallel formidling, har Jyske Realkredit

³²⁴ Realkredit Danmark mødereferat 22. februar 2023, side 4.

³²⁵ Realkredit Danmarks svar på styrelsens første markedstest, side 14-15.

³²⁶ Realkredit Danmarks svar på styrelsens første markedstest, side 16 (svar på spg 5).

anført: *"Begge modeller er relevante for JR, da begge modeller kan bidrage til, at JR opnår den nødvendige volumen i et marked med betydelige skalafordele, jf. svar på spørgsmål 9. Valget mellem udtrædelse og parallelformidling er pengeinstitutternes valg. For pengeinstitutterne vil det være mindre risikabelt at overgå til parallelformidling af de grunde, der er nævnt i besvarelsen af spørgsmål 1."*³²⁷

685. Adspurgt om Jyske Realkredit har et *vigtigt behov* for at kunne overtage kun en del af et pengeinstituts efterspørgsel, hvis det skal være kommercielt attraktivt for Jyske Realkredit at indgå aftale med et pengeinstitut i Totalkreditsamarbejdet, har Jyske Realkredit svaret *"Ja"* og uddybet sit svar: *"For JB/JR vil både parallelformidling af realkreditlån og fælles funding af pengeinstitutters prioritetslån kunne bidrage til at opbygge den nødvendige volumen i et marked med betydelige skalafordele, jf. svar på spørgsmål 9."*³²⁸
686. Det fremgår sammenfattende heraf, at Jyske Realkredit har interesse i parallel formidling, herunder fordi parallel formidling giver Jyske Realkredit mulighed for at opbygge volumen på et marked med stordriftsfordele. Jyske Realkredit lægger også vægt på, at det fra pengeinstitutternes perspektiv kan være mindre risikabelt at overgå til parallel formidling end at udtræde helt af Totalkreditsamarbejdet.
687. DLR Kredit er ikke aktiv på markedet for realkreditlån til private i Danmark. DLR Kredit har over for styrelsen angivet, at [xxx].
688. På et møde med styrelsen angav medlemmer af DLR Kredits direktion således, "[xxx]."³²⁹
689. I efterfølgende korrespondance med styrelsen har DLR Kredit dog specificeret, at [xxx]. Således har DLR Kredit i et brev til styrelsen d. 5. april 2023 anført: "[xxx]" *"DLR angav, at DLR gerne vil have mulighed for at komme ind på markedet for realkreditlån til private i Danmark..."*. DLR Kredit sendte atter et brev til styrelsen d. 17. april 2023, hvori de skriver følgende: *"DLR skal samtidig gentage, at DLR [xxx]"*
690. Styrelsen har spurgt DLR Kredit, hvorvidt realkreditinstituttet finder det relevant med parallel formidling og/eller at overtage et pengeinstituts fulde leverance af realkreditlån. Hertil har DLR Kredit svaret "[xxx]."³³⁰
691. Det fremgår heraf, at DLR Kredit gerne vil have mulighed for at indtræde på det danske marked for realkreditlån til private, og at DLR Kredit i den forbindelse [xxx].
692. Nordea Kredit har [xxx]"[xxx]."³³¹ og "[xxx]."³³²
693. Det fremgår heraf, at Nordea Kredit [xxx].
694. Inden fusionen mellem Nykredit og Totalkredit i 2003 var der mulighed for parallel formidling af realkreditlån til private låntagere. Således har Jyske Realkredit anført: *"I den oprindelige version af TK-aftalen skulle eksisterende formidlingsaftaler med andre realkreditinstitutter respek-*

³²⁷ Jyske Bank, svar på første markedstest, bilag 1, side 5.

³²⁸ Jyske Bank, svar på første markedstest, spørgsmål 5, side 6.

³²⁹ Mødereferat fra møde med DLR Kredit 23. februar 2023, side 2.

³³⁰ DLR Kredits svar på første markedstest, side 7 (svar på spg. 9).

³³¹ Mødereferat Nordea Kredit, 20. februar 2023, side 1.

³³² Mødereferat Nordea, d. 20. februar 2023, side 2.

teres, men sådanne aftaler eksisterer stort set ikke længere og den mulighed for parallel formidling, der fandtes i 2003, er således reelt ophørt.³³³ Parallele aftaler har således førhen været relevante på markedet for formidling af realkreditlån til private.

695. Nordea Kredit har påpeget, at der har været situationer med nødlidende pengeinstitutter, hvor det også efter 2003 har været muligt at operere i et parallelt setup. "Nordea angav, at Nordea ikke kan se problemet i at have et dobbelt setup, hvor et pengeinstitut efter udtrædelse af Totalkreditsamarbejdet både er Nykredit-partner og Nordea Kredit-partner i en overgangsperiode, hvor den overtagne Totalkreditportefølje løber af. Nordea oplyste, at pengeinstituttet efter Nordeas opkøb af Fionia Bank i en længere årrække fortsat havde adgang til Totalkredits it-systemer, X-Portalen. I denne periode overvågede Totalkredit porteføljen. Parterne havde et set-up, hvor det, ved hjælp af benchmark- og aktivitets-rapporter udarbejdet af Totalkredit vedrørende bl.a. lånekvaliteten og pejlemærkerne i tilsynsdiamanten, blev sikret, at Nordea ikke kun flyttede "de gode kunder" fra Totalkredit. Nordea havde efter opkøbet den fulde kundekontakt, idet Fionia Bank var udtrådt af samarbejdet med Totalkredit, men inden for nogle aftalte parametre. I de enkelte tilfælde hvor Fionia Banks bestand af Totalkreditlån bevægede sig bort fra de angivne benchmarks blev forholdene løst ved god dialog mellem Nordea og Nykredit. Nordea kunne ikke på stående fod oplyse den præcise løbetid på aftalen med Totalkredit, men angav, at den nok løb i 8-10 år."³³⁴
696. Styrelsen vurderer, at dette forhold peger på, at det førhen har været relevant med parallelle formidlingsaftaler, og at det har været muligt for Nordea Bank og Totalkredit at have et velfungerende samarbejde i et setup med parallel formidling, om end det også må bemærkes, at Nordea Bank ikke kunne formidle nye Totalkredit-lån til kunder, som ikke allerede havde et eksisterende lån i Totalkredit.³³⁵
697. Det fremgår sammenfattende heraf, at [xxx], som allerede udbyder realkreditlån til private låntagere, og DLR Kredit, som pt. ikke aktivt udbyder realkreditlån til private låntagere i Danmark, gerne vil have mulighed for at kunne udbyde realkreditlån til private gennem et parallelt formidlings-setup. Samtidig har Jyske Realkredit anført, at det tidligere har været relevant med muligheden for parallelle formidlingsaftaler, mens Nordea Kredit har underbygget, at det med opkøbet af Fionia Bank var muligt at opstille et setup til parallel formidling af realkreditlån til private låntagere i Fionia Bank.

De øvrige realkreditinstitutter har kapacitet og systemer til udlån til private kunder

698. Totalkredits nuværende konkurrenter (Realkredit Danmark, Jyske Realkredit og Nordea Kredit) har alle erfaring med at yde realkreditlån til private og vil derfor umiddelbart have kapacitet og systemer hertil.
699. Realkredit Danmark har i den første markedstest svaret "Nej", til at der for Realkredit Danmark er kapacitetsmæssige begrænsninger i forhold til at overtage et pengeinstituts fulde efterspørgsel efter realkreditlån til private.
700. Realkredit Danmark har uddybet sin besvarelse med følgende: "Realkredit Danmark har ikke kapacitetsmæssige begrænsninger i klassisk forstand i forhold til overtagelse af den fulde efterspørgsel. Rådgivningsmæssigt vurderer vi således ikke, at det vil give anledning til kapacitetsmæssige udfordringer, idet pengeinstituttet fortsat skal foretage kunderådgivning og kreditbehandling som hidtil. Dette er dog afhængig af hvilken konkret aftale, der indgås, og pengeinstituttets præferencer for samarbejdsmodel. I forhold til eksekvering af lån (f.eks. obligationsudstedelse, låneudbetaling mv) og i efterbehandling af lån (dokumenthåndtering mv.) vil Realkredit Danmarks

³³³ Jyske Bank, brev til styrelsen d. 10. marts 2023 i tilknytning til svar på første markedstest, side 4.

³³⁴ Nordea mødereferat d. 20. februar 2023, side 2.

³³⁵ Se også Boks 4.2.

ressourcekapacitet skulle udvides, men det forventes ikke at kunne give væsentlige udfordringer. Der vil dog være en opstartsudfordring i forhold til at udvikle den relevante IT-integration, som sikrer en gnidningsfri kundeproces, samt efterlevelse af regulatoriske krav til blandt andet kunde-håndtering. Da der er tale om en betydelig IT-investering, vil den forventeligt kunne strække sig [xxx]. Når et IT-system er etableret, forventes der som nævnt at kunne overtages lån i takt med, at kunderne foretager låneændringer. Andre pengeinstitutter, der vel at mærke anvender samme datacentral, vil kunne tilknyttes IT-systemet inden for en kortere tidshorisont, når systemet først er etableret.”³³⁶

701. Det fremgår heraf, at Realkredit Danmark ikke har kapacitetsmæssige udfordringer i klassisk forstand, men ville skulle udvide sin ressourcekapacitet og foretage en betydelig IT-investering, som forventeligt kan strække sig [xxx].
702. Nordea Kredit har i den første markedstest svaret ”Nej”, til at der for Nordea Kredit er kapacitetsmæssige begrænsninger i forhold til at overtage et pengeinstituts fulde efterspørgsel efter realkreditlån til private, og har ikke uddybet sit svar yderligere.
703. Jyske Realkredit har i den første markedstest både svaret ”Ja” og ”Nej”, til at der for Jyske Realkredit er kapacitetsmæssige begrænsninger ifht. at overtage et pengeinstituts fulde efterspørgsel efter realkreditlån til private.
704. Jyske Realkredit har uddybet sin besvarelse med følgende ”Som udgangspunkt vil JB ikke have kapacitetsmæssige udfordringer, men det afhænger af, hvad der kommer på balancen og hvor hurtigt: 1. Tilsynsdiamanten for realkreditinstitutter lægger begrænsninger på blandt andet realkreditinstituttets udlånsvækst, låntagers renterisiko, lån med kort funding (refinansieringsrisiko) og lån med afdragsfrihed. Begrænsningerne måles i forhold til udlånsporteføljen, hvilket betyder, at små aktører kan tage færre lån med variabel rente mv. på balancen end store aktører. Det har været et udtalt problem for JR i relation til fælles funding, at reguleringen rationerer variabelt forrentede lån, da det kan udgøre en barriere for mindre bankers mulighed for at formidle fast forrentede, konverterbare realkreditlån til TK og anvende fælles funding af variabelt forrentede, kort renteprodukter i JR. 2. Kapitalforhold udgør ikke en udfordring, når der er tale om formidling eller fælles funding fra mindre aktører med en samlet set begrænset markedsandel, eller porteføljen opbygges gradvist over flere år – selv hvis der er tale om formidling/fælles funding fra større aktører. Derimod kunne der opstå kapitalmæssige kapacitetsbegrænsninger, hvis alle aktører på kort tid skulle opbygge en udlånsportefølje i JB/JR. Det er dog tidligere løst i DLR og TK, og det burde være muligt at gå i markedet og udstede kapital, når væksten kommer fra de samme distributører og produkter, og historien generelt er god. 3. SDO-/rating-forhold. Behovet for sikkerhedsstillelse til dækning af regulatoriske SDOkrav og overdækningskrav til opnåelse af den ønskede rating forventes ikke at give udfordringer, når udlånsvæksten er drevet af lån, der ligner låneporteføljen, og distributørerne selv har ”hånden på kogepladen” gennem modregning/garantistillelse.”³³⁷
705. Det fremgår heraf, at Jyske Realkredit som udgangspunkt ikke har kapacitetsmæssige udfordringer i forhold til at overtage et pengeinstituts fulde efterspørgsel efter realkreditlån til private, men at Tilsynsdiamanten lægger begrænsninger på udvikling i udlånsporteføljen, og at der kan være kapacitetsmæssige udfordringer, hvis Jyske Realkredit skulle overtage den fulde efterspørgsel for flere pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet på en gang. For de sidstnævnte udfordringer vurderer Jyske Realkredit dog, at det sandsynligvis kan løses.

³³⁶ Realkredit Danmark svar på styrelsens første markedstest, spørgsmål 4, side 15-16.

³³⁷ Jyske Banks svar på styrelsens første markedstest, spørgsmål 4, side 6.

706. DLR Kredit er på nuværende tidspunkt ikke aktiv på markedet for realkreditlån til private i Danmark. DLR Kredit har dog angivet, at DLR Kredit [xxx]:
707. *"Såfremt DLR skulle træde ind på markedet [xxx]. DLR angav, at virksomheden har integration med alle pengeinstitutternes datacentraler."*³³⁸
708. DLR Kredit er endvidere aktiv i forhold til udbud af realkreditlån til private låntagere på andre geografiske markeder. Således udbyder DLR Kredit allerede realkreditlån til private låntagere på Færøerne og på Grønland. *"DLR er markedsleder på realkreditlån til landbrug i Danmark. Derudover har DLR, hvis man måler i forhold til markedets størrelse, en relativ stor andel af ejerboligudlånet på Færøerne og i Grønland, hvor Totalkreditaftalen ikke gælder på privatmarkedet. [xxx] På Færøerne startede pengeinstitutterne med andre realkreditinstitutter som samarbejdspartnere, men i 2006/2007 indgik DLR samarbejdsaftaler med pengeinstitutterne med konkurrencedygtige produkter og prissætning. DLR påbegyndte sin udlånsvirksomhed i Grønland i 2002. I Grønland udbydes der kun fastforrentede annuitetslån uden afdragsfrihed, da det tager noget tid at modne markedet. [xxx]."*³³⁹
709. DLR Kredits udtalelser indikerer, at realkreditsystemet på nogle væsentlige punkter fungerer anderledes på Færøerne og Grønland end i Danmark, og at setup'et fra disse områder derfor sandsynligvis ikke kan anvendes i Danmark, hvis DLR Kredit ønsker at indtræde som formidler af realkreditlån til private i Danmark. Samtidig viser DLR Kredits aktivitet på Færøerne og Grønland, at DLR Kredit har været i stand til og været villig til at opbygge et formidlingssystem til private låntagere på andre geografiske markeder.
710. DLR Kredit har til spørgsmålet om, hvorvidt DLR Kredit har kapacitet/kapital til at overtage et pengeinstituts fulde efterspørgsel efter realkreditlån til private svaret; "[xxx]". DLR Kredit har uddybet svaret med følgende: "[xxx]"³⁴⁰
711. Det fremgår implicit heraf, at DLR Kredit vurderer [xxx].
712. Sammenfattende fremgår det, at de øvrige etablerede realkreditinstitutter, som allerede yder realkreditlån til private i Danmark, vurderer, at de vil have kapacitet til at overtage et pengeinstituts fulde efterspørgsel. Der kan dog være udfordringer, hvis der skal overtages den fulde efterspørgsel for flere pengeinstitutter på en gang, ligesom der kan være reguleringsmæssige udfordringer. Samtidig vil det kræve, at der udvikles bl.a. det nødvendige IT-setup. DLR Kredit, som på nuværende tidspunkt er aktiv med formidling af realkreditlån, men ikke til private låntagere i Danmark, vurderer, at [xxx].

Andre barrierer i markedet øger konkurrerende realkreditinstitutters behov for at få adgang til parallel formidling

713. Høje faste omkostninger og stordriftsfordele kan forstærke virkningen af eksklusivtetsaftaler, jf. også bilag 5.1. Konkurrenter har i forbindelse med første markedstest angivet, at der er stordriftsfordele i formidlingen af realkreditlån, og at en konkurrent derfor skal opbygge en vis skala for at være konkurrencedygtig.
714. Således har DLR Kredit angivet "[...] Der skal [...] volumen til, og som minimum så meget, at det konkurrerende institut over en årrække kan få en portefølje på [xxx]" [...] "DLR angav, at 6 pct. af

³³⁸ DLR Kredits mødereferat d. 23. februar 2023, side 2.

³³⁹ Mødereferat fra møde med DLR Kredit 23. februar 2023, side 2-3.

³⁴⁰ DLR Kredits svar på første markedstest spørgsmål 8, side 7.

markedet ikke er nok. Hvis der overhovedet skal være en grænse, skal den minimum være på 10 pct. så man som konkurrent også kan få en reel volumen i sin forretning.”³⁴¹

715. Jyske Bank/Jyske Realkredit har anført lignende betragtninger. *”Jyske Bank anførte [...] at skalafordele gør, at realkreditinstitutter med en markedsandel på 6 pct. ikke er relevante – så små aktører vil ifølge Jyske Bank ikke kunne fungere på realkreditmarkedet. Jyske Bank nævnte i denne sammenhæng, at størrelsen på obligationsserier betyder meget for skalafordele.”*³⁴²
716. Det fremgår heraf, at DLR Kredit og Jyske Realkredit vurderer, at skalafordelene på markedet bevirker, at en aktør med en markedsandel på 6 pct. (som var en del af Nykredits tilsagnsforslag i første markedstest) ikke vil kunne fungere på realkreditmarkedet, da aktørerne har behov for større volumen.
717. Jyske Realkredit har sidenhen uddybet, hvori skalafordelene ligger: *”Jyske Bank angav [...] at hvis en realkreditudbyder skal operere solidt på realkreditmarkedet, så skal den pågældende realkreditudbyder op på den gode side af de [xxx] pct. i markedsandel. En aktør med under 6 pct. i markedsandel vil ikke kunne funde sig konkurrencedygtig eller i øvrigt have samme stordriftsfordele og så meget højere omkostninger, at det vil være svært for aktøren at være levedygtig og konkurrencedygtig. [...] Dertil kommer regulering, hvor større aktører er bedre stillet, og oven i det kommer likviditetsregler for investorer, der køber obligationerne, som gør, at størrelsen på de udbudte realkreditobligationsserier i høj grad er vigtig. Der er en direkte transformation af priser på obligationsmarkedet til de priser, som kunderne betaler.”*³⁴³
718. I et efterfølgende brev til styrelsen har Jyske Realkredit endnu engang understreget nødvendigheden af at andre realkreditinstitutter kan opnå skalafordele for at være konkurrencedygtige: *”Nykredit har som dominerende aktør en kæmpe konkurrencefordel, da realkreditmarkedet entydigt er præget af skalafordele. De to suverænt største omkostninger for et realkreditinstitut er således kapitalomkostninger og distributionsomkostninger. Dertil kommer seriestørrelser i fundingen, som regulatorisk er kategoriseret på absolutte cirkulerende mængder og reelt umuliggør, at nye mindre spillere kan etablere sig konkurrencedygtig.”*³⁴⁴
719. Det fremgår heraf, at Jyske Realkredit vurderer, at markedet er præget af stordriftsfordele, og at Nykredit som den største aktør dermed har en stor konkurrencefordel. Jyske Realkredit har angivet, at en aktør har behov for volumen for at være levedygtig og konkurrencedygtig. Jyske Realkredit har videre angivet, at finansiell regulering stiller store aktører bedre, ligesom en større aktør kan udstede større obligationsserier og dermed opnå billigere finansiering af realkreditlån til sine private låntagere.
720. Jyske Realkredit har i detaljer beskrevet stordriftsfordelene på realkreditmarkedet i forbindelse med styrelsens første markedstest: *”Realkredit er skalavirksomhed. Realkredit er porteføljevirksomhed, hvor skala er afgørende for, at et realkreditinstitut kan være konkurrencedygtig med tilstrækkeligt lave enhedsomkostninger og konkurrencedygtige fundingpriser, der direkte gives videre til kunderne i den danske realkreditmodel. Det er derfor vigtigt, at der ikke eksisterer unødvendige konkurrencemæssige begrænsninger i markedet, som forhindrer realkreditinstitutter i at opbygge den nødvendige volumen, da det vil forhindre konkurrencen i at fungere effektivt til skade for forbrugerne og samfundsøkonomien. Det vil kvalificere dem til ”Level 1B - High Quality Liquid Asset”, der giver dem størst mulig værdi i kreditinstitutters LCR-likviditetsbeholdninger. Obligationsserier mindre end 250 mio. euro kan ikke tælles med i kreditinstitutters LCR-likviditetsbeholdninger og risikerer derfor at blive handlet med en kursforskel til tilsvarende udstedelser*

³⁴¹ DLR Kredits mødereferat 23. februar 2023, side 8.

³⁴² Mødereferat Jyske Bank d. 9. februar 2023, side 5.

³⁴³ Mødereferat Jyske Bank d. 21. februar 2023, side 3.

³⁴⁴ Jyske Bank, brev til styrelsen d. 10. marts 2023 i tilknytning til svar på første markedstest, side 3.

fra en stor udsteder med større cirkulerende mængder i de enkelte obligationsserier. Risikoen for en kursforskel er størst i en krise, hvor likviditetsefterspørgslen er stor, men mindre udsteders obligationer risikerer generelt at handle med en likviditetspræmie, som kan betyde, at fundingen ikke længere er konkurrencedygtig. Hvis serierne bliver for små, er der desuden risiko for indlåsnings, hvor kunderne risikerer meget høje indfrielseskurser i forhold til konkurrenterne og markedsrenterne. Det kan være ødelæggende for nysalget og afføde overvejelser om at indsnævre produktsortimentet i færre obligationsserier, men det vil på den anden side gøre, at det samlede produktsortiment ikke længere er konkurrencedygtigt og ikke længere kan tiltrække kunder. En ikke-konkurrencedygtig funding er særlig kritisk i det danske realkreditmarked pga. den tætte 1-til-1 sammenhæng mellem lån og obligationer, der betyder, at låntagerne låner på kapitalmarkedsvilkår. Risikoen for at have for små serier er særlig udtalt på de fast forrentede konverterbare lån, som i et marked med store renteusving kræver åbning af mange obligationsserier med forskellige kuponrenter. [...] Da fast forrentede konverterbare lån primært efterspørges af privatkunder, er det særligt vigtigt at have volumen i privatkundesegmentet, hvilket forhindres af TK-aftalen. Behovet for store serier er uddybet i bilag 3. Skalafordelene på realkreditmarkedet kommer også gennem store, faste, ikkeaktivitetsafhængige omkostninger. De faste omkostninger består bl.a. af omkostninger til itsystemer, bogføring og regnskab, låneadministration, funding, salgs- og rådgivningsløsninger, vurderings-setup, kapitalmodeller, interne og eksterne rapporteringer bl.a. til myndigheder, investorer og ratingbureauer mv., markedsføring, og produktudvikling. Herudover opnår store aktører væsentlige omkostningsmæssige fordele ved indkøb i VP, på softwarelicenser og itdrift. De konkurrencemæssige begrænsninger i TK-aftalen afskærer mindre aktørers mulighed for at opnå tilstrækkelige skalafordele med konkurrencedygtige enhedsomkostninger og dermed at kunne tilbyde konkurrencedygtige priser til kunderne. Som den klart største aktør på realkreditmarkedet med en markedsandel på tæt ved 50% på porteføljen og på 87% af markedsvæksten i perioden fra 2018-2021 har TK/Nykredit betydelige skalafordele. Det kan derfor undre, hvis TK skal beskyttes for konkurrence fra mindre aktører, da det over tid vil forøge deres markedsandel yderligere og gøre det umuligt for de øvrige aktører at opnå den nødvendige skala til at sikre konkurrencedygtige enhedsomkostninger og fundingpriser. Det kan føre til, at andre aktører på realkreditmarkedet i Danmark på et tidspunkt kan blive nødsaget til at tilslutte sig TK-samarbejdet med yderligere koncentration til følge. [...] Hvis der skal være en beskyttelse, vil det beskyttelsesværdige i skalavirksomhed være at sikre, at små aktører kan opnå kritisk masse. [...] Det kan oplyses, at BRFkredit i 2013 opgav at være selvstændig producent ved netop 6% markedsandel, og at BRFkredit i perioden 1993-2013 var udfordret af manglende skala med en markedsandel på 8-10%.³⁴⁵

721. Det fremgår heraf, at Jyske Realkredit vurderer, at skala er en væsentlig forudsætning for, at realkreditinstitutterne kan udstede obligationer til konkurrencedygtige fundingpriser og dermed kan tilbyde et konkurrencedygtigt, fuldt produktsortiment med konkurrencedygtige lånerenter til kunderne. For at leve op til de regulatoriske krav til seriestørrelse og de afledte markedskrav til likviditet skal udstedelserne, efter Jyske Realkredits vurdering, som udgangspunkt have en seriestørrelse på mindst 500 mio. euro. Mindre udsteders obligationer risikerer at blive handlet med en likviditetspræmie, som i sidste ende fører til dyrere finansiering for de private låntagere eller til en indsnævring af produktsortimentet i færre (større) obligationsserier og dermed formindsket produktudbud. Begge dele kan føre til, at et mindre realkreditinstitut ikke er lige så konkurrencedygtigt som et større realkreditinstitut.
722. Nordea Kredit har ligeledes anført, at der er vigtige skalafordele i formidlingen af realkreditlån: "Volumen er i forhold til realkreditlån vigtigt for såvel indtjening som konkurrenceevne."³⁴⁶

³⁴⁵ Jyske Bank, svar på styrelsens første markedstest, bilag 1, side 9-10.

³⁴⁶ Nordea Kredit, svar på styrelsens første markedstest spørgsmål 3.a, side 4-5.

723. Ud over barrierer i form af stordriftsfordele³⁴⁷ nævner Realkredit Danmark også andre udfordringer, som et konkurrerende realkreditinstitut ville skulle overkomme, for at begynde at formidle realkreditlån gennem partnerbanker, som realkreditinstituttet ikke er vertikalt integreret med.
724. Realkredit Danmark har anført "På forespørgsel oplyste RD, at kanalen med RD's hjemmeside ikke vil kunne anvendes til parallel formidling, hvis RD evt. indgik en formidlingsaftale med et andet pengeinstitut. Der vil skulle anvendes et mere omfattende IT-setup til at håndtere dette, idet kunden fx også vil være interesseret i at kunne se realkreditlån via netbank og mobile løsninger. Dernæst vil RD også skulle vise over for pengeinstituttet, at man udgør en troværdig samarbejdspartner ved at "hegne kunderne" inde ift. pengeinstituttet"³⁴⁸
725. Realkredit Danmark har i deres svar på styrelsens første markedstest underbygget dette: "Baseret på vores egne erfaringer ligger der desuden en opgave i at få en organisation til at ændre adfærd, når nye IT-løsninger og processer implementeres parallelt med en velkendt system, som rådgivere m.fl. skal uddannes i. Hertil kommer uddannelse i andre realkreditprodukter, som på nogle punkter adskiller sig fra Totalkredits produkter. Den tidligere nævnte investering i relevant IT-integration skal fortsat etableres. Vi ser ikke mulighed for at etablere et samarbejde uden IT-understøttelse med en høj grad af integration med pengeinstituttets systemplatform - ej heller ved en overtagelse af kun den delvise efterspørgsel. Såfremt samarbejdet baseres på tilbud om et begrænset produktudbud eller på anden måde forenkles, kan kravene til IT-understøttelse reduceres, men reduktionen i kravene vil kun have mindre betydning for investeringens størrelse."³⁴⁹
726. Det fremgår heraf, at Realkredit Danmark vurderer, at der er øvrige omkostninger forbundet med at påbegynde parallel formidling, herunder udvikling af IT-systemer, etablering af et setup, der hegner pengeinstituttets kunder ind ifht. Danske Bank, samt uddannelse i Realkredit Danmarks produkter og i de nye systemer.
727. Vilkåret om bortfald af løbende provision i Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.2 forstærker efter styrelsens vurdering disse andre barrierer for parallel formidling af realkreditlån, idet et konkurrerende realkreditinstitut ikke blot skal afholde de sædvanlige omkostninger for at påbegynde parallel formidling, og overkomme en konkurrencemæssig ulempe i form af lavt formidlingsvolumen men også derudover skal kompensere et pengeinstitut for bortfaldet af løbende provision fra Nykredit.
728. Det er på baggrund af ovenstående styrelsens vurdering, at der er store faste omkostninger og skalafordele forbundet med at udbyde realkreditlån til private låntagere i Danmark. Høje faste omkostninger og stordriftsfordele betyder, at det kan være vanskeligt for konkurrenter at etablere sig på et marked og udøve et effektivt konkurrencepres på en dominerende aktør, når den dominerende aktør anvender eksklusivtetsaftaler med sine samhandelspartnere, jf. bilag 5.1.2.
729. I denne sag betyder det konkret, at eksklusivtetsaftaler kan medvirke til at afholde potentielle konkurrenter fra at indtræde på markedet for realkreditlån til private i Danmark og opnå den volumen, der er nødvendig, for at have tilstrækkelig indtjening til at være levedygtig og konkurrencedygtig, gennem parallel formidling. Tilsvarende kan det øge sandsynligheden for at aktuelle konkurrenter udtræder af markedet eller ikke er i stand til at lægge et effektivt konkurren-

³⁴⁷ [xxx] har også, i styrelsens markedsundersøgelse blandt pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet, anført at der er stordriftsfordele: Som kommentar til spørgsmålet vedrørende ulemper ved parallel formidling har [xxx] således kommenteret: "En stor del af de aftaler [xxx] i dag har, og de aftaler for indtjening som følger heraf, skyldes stordriftsfordele. De er opstået ved, at vi er mange i et fællesskab. Det må formodes, at bliver samarbejdet samlet mindre, så vil den samlede indtjening også blive mindre".

³⁴⁸ Mødereferat Realkredit Danmark 22. februar 2023, side 6.

³⁴⁹ Realkredit Danmark svar på styrelsens første markedstest, side 15.

cepres på Totalkredit – bl.a. fordi parallel formidling potentielt kunne give konkurrenterne mulighed for at få større volumen i obligationsserierne og dermed lavere renter eller større udbud af forskellige lånetyper for realkredit.

4.3.3.5.1.3 Andre realkreditinstitutter angiver, at det vil være til gavn for kunderne, hvis pengeinstitutter får mulighed for parallel formidling

730. DLR Kredit, Realkredit Danmark og Jyske Realkredit har uddybet nogle af de konkrete skadevirkninger, der – efter deres vurdering – er ved, at pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet bliver hæmmet i deres tilgang til parallel formidling.
731. DLR Kredit har angivet, at "[xxx]."³⁵⁰ Efter styrelsens vurdering vil det således være en fordel for DLR Kredit at få adgang til at udbyde lån til private kunder i Danmark gennem parallel formidling.
732. DLR Kredit har yderligere angivet, at det efter DLR Kredits vurdering vil være til fordel for kunderne på markedet for realkreditlån til private, hvis andre realkreditinstitutter får adgang til at formidle realkreditlån parallelt: *"det gavner kunderne på privatmarkedet. Flere udbydere er til fordel for forbrugerne, særligt i landdistrikterne, hvor der er mange lokale pengeinstitutter, der alle formidler realkreditlån for den samme udbyder og til samme pris. Derfor har forbrugerne reelt kun én mulighed. [xxx]"*³⁵¹
733. Realkredit Danmark har ligeledes angivet, at det vil være til gavn for kunderne, hvis der kommer parallel formidling, idet kunderne får et større produktudbud til rådighed uden at have behov for at skifte bank. Realkredit Danmark (RD) har således angivet, *"at RD's produktudbud efter egen opfattelse er bedre end de øvrige konkurrenters, hvilket generelt burde komme realkreditkunder til gode. RD's FlexLife-produkt er fx en konstruktion, der på overfladen ligner andre produkter, men giver øget fleksibilitet idet kunden – indenfor en LTV på op til 60 pct. – så at sige kan gå ind og ud af afdragsfrihed. Kunden kan således skrue op og ned for ydelsen. FlexLife giver ikke som ved prioritetslån mulighed for, at kunden kan hæve penge, men lånet giver mere fleksibilitet end øvrige realkreditlån, hvor afdragsprofilen ligger fast." [...]* "RD anførte, at virksomheden derudover også har produktet Flexlån T, som er et produkt med variabel rente, men hvor ydelsen umiddelbart ligger fast. Hvis renten stiger, bliver løbetiden tilsvarende længere. Omvendt bliver løbetiden tilsvarende kortere, hvis renten falder. Endelig tilbyder RD fx også som det eneste realkreditinstitut, at kunden kan betale af på sit lån 12 gange om året i modsætning til blot hvert kvartal. Det kan give en rentegevinst for kunden at betalingen splittes op i 12 månedlige dele, og derudover kan det være mere overskueligt for kunden med månedlige betalinger."³⁵² Realkredit Danmark har derudover anført: *"Der vil kunne være kunder i andre pengeinstitutter end Danske Bank, som vil finde RD's produktudbud attraktivt, og RD kan ikke se, hvorfor man vil beskytte den konkurrenceudsættelse, der kunne ligge heri. RD kan ikke forstå, hvorfor en kunde i en Totalkredit-partnerbank skal tvinges til at skifte bank for at få anbefalet fx et FlexLife-produkt af sin bankrådgiver."*³⁵³
734. Jyske Realkredit har anført, at Jyske Realkredit i et vist omfang kan konkurrere med Totalkredit for så vidt angår boliglån, som er fælles fundede, men at det ikke er tilstrækkeligt til at sikre effektiv konkurrence, især for boliglånsprodukter med fast rente. Jyske Realkredit har anført, at muligheden for parallel formidling er nødvendig, hvis konkurrencen skal være effektiv. Jyske Realkredit har således anført: *"JB/JR vil fx kunne tilbyde pengeinstitutterne billig og stabil fælles funding, der giver pengeinstitutterne mulighed for at tilbyde deres kunder et billigt og fleksibelt*

³⁵⁰ DLR Kredits mødereferat 23. februar 2023, side 3-4.

³⁵¹ DLR Kredits mødereferat 23. februar 2023, side 3.

³⁵² Realkredit Danmark mødereferat 22. februar 2023, side 2.

³⁵³ Realkredit Danmark mødereferat 22. februar 2023, side 6.

alternativ til et realkreditlån fra TK. Denne mulighed for effektivt at konkurrere med TK er ikke til stede i dag pga. begrænsninger i TK-aftalen[...] Muligheden for fælles funding er begrænset til variabelt forrentede produkter, da prioritetslån med fast rente i 30 år vil kræve risikoafdækning i 30-årige, konverterbare obligationer allerede fra lånets udbetaling i pengeinstituttet. Variabelt forrentede lån er mængdebegrænsede i tilsynsdiamanten for realkreditinstitutter, jf. svar på spørgsmål 4. Det begrænser JR's mulighed for at tilbyde fælles funding i stor skala på variabelt forrentede lån. [...] Fælles funding vil derfor kunne bidrage til at øge konkurrencen, men ikke på produkter med fast rente og kun i rationeret omfang på variabelt forrentede produkter. Af den grund er det nødvendigt også at fjerne tilsagnets begrænsninger på parallelformidling, hvis konkurrencen skal være effektiv.”³⁵⁴

735. Det følger sammenfattende heraf, at Jyske Realkredit vurderer, at det er nødvendigt med muligheden for parallel formidling, hvis konkurrencen skal være effektiv særligt fsva. fastforrentede lån og i lyset af de begrænsninger for fælles funding, som følger af samarbejdsaftalen og regulering på området. Både DLR Kredit og Realkredit Danmark har anført, at der vil være en gevinst for forbrugerne ved parallel formidling, fordi forbrugerne får adgang til et større produktudbud. Realkredit Danmark har anført, at det vil være til fordel for kunderne at få adgang til flere låneprodukter uden at behøve at skifte pengeinstitut. DLR Kredit har anført, at parallel formidling vil være en fordel især for forbrugerne i landdistrikterne, hvor mange pengeinstitutter kun formidler realkreditprodukter for én udbyder (Totalkredit) og til den samme pris, mens konkurrencen på både produktudbud og pris til sammenligning er større på erhvervsmarkedet, hvor der i dag er mulighed for parallel formidling. Derudover har DLR Kredit anført, [xxx].
736. Totalkredits konkurrenter peger således på en række konkrete skadevirkninger af Totalkredits adfærd i relation til den manglende mulighed for pengeinstitutterne for at kunne formidle realkreditlån til private parallelt for andre realkreditinstitutter. Konkurrenterne vurderer, at parallelle formidlingsaftaler vil gavne konkurrencen til fordel for både private kunder og andre realkreditkunder (dvs. kunder med andre ejendoms kategorier end ejerboliger og fritidshuse).

4.3.3.5.1.4 Bortfaldet af løbende provision på allerede formidlede lån forstærker pengeinstitutternes manglende mulighed for at kunne formidle parallelt

737. Bortfaldet af løbende provision betyder, at pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet under de nuværende vilkår vil miste en stor del af deres indtægter, hvis de formidler parallelt for Nykredit og for andre realkreditinstitutter samtidigt. Det fremgik eksempelvis på et møde mellem Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og [xxx]: “[xxx] oplyste endvidere, at det på nuværende tidspunkt ikke vil være muligt at indgå aftaler med andre realkreditinstitutter, da de i så fald vil miste al deres løbende provision ved Totalkredit. [xxx] oplyste i forlængelse heraf, at hvis [xxx] mistede den nuværende løbende provisionsindtægt på de allerede formidlede realkreditlån som følge af ophør af samarbejde med Totalkredit, ville [xxx] indtjening lide stor skade.”³⁵⁵ Pengeinstituttet oplyste dog også, at det arbejdsmæssigt og produktmæssigt ikke ville give mening for pengeinstituttet med parallel formidling.
738. Det er efter styrelsens vurdering ikke sandsynligt, at et pengeinstitut under de nuværende vilkår i Hovedsamarbejdsaftalen vil indgå aftale om parallel formidling med en anden realkreditudbyder, medmindre den anden realkreditudbyder kompenserer pengeinstituttet for tabet af løbende provision på allerede formidlede Totalkreditlån.
739. Realkredit Danmark har anført, at bortfaldet af løbende provision udgør et de facto eksklusivitetvilkår: “Totalkredits nuværende udtrædelsesvilkår har virkning som de facto eksklusivitetvilkår for samtlige [41] pengeinstitutter, der i dag er bundet af en samarbejdsaftale med Totalkredit.

³⁵⁴ Jyske Bank svar på styrelsens første markedstest, spørgsmål 5, side 6-7.

³⁵⁵ Mødereferat fra møde med [xxx] d. 29. september 2021, side 4.

Årsagen hertil er, at pengeinstitutterne risikerer at miste deres samlede provisionsbetaling fra Totalkredit, såfremt de blot, mod provision, formidler ét realkreditlån for en konkurrent til Totalkredit/Nykredit. Med andre ord fører udtrædelsesvilkårene til, at pengeinstitutterne alle har mistet ethvert incitament til at konkurrenceudsætte prisen og vilkårene for realkreditlån ved at give konkurrenter til Totalkredit mulighed for også at tilbyde kunderne realkreditlån via pengeinstituttet. "Betalingen" for en sådan illoyal handling vil nemlig være en mistet indtægt/provisionsbetaling på et meget betydeligt million- eller milliardbeløb.³⁵⁶ [Styrelsens justering af teksten]

740. DLR Kredit har anført, at bortfaldet af løbende provision på samtlige lån formidlet for Nykredit vil udgøre en barriere for at indgå formidlingsaftaler mellem DLR Kredit og pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet. "Der er ikke tale om reduktion af tab på provisioner, men om reduktion af provisioner. Enhver reduktion i et pengeinstituts provisioner ved udtræden eller paralleldistribution skal kompenseres af "det konkurrerende" institut for at gøre et samarbejde relevant. Det vil derfor udgøre en svækkelse af konkurrencemulighederne. Størrelsen af reduktionerne, der skal kompenseres, vurderes at være at et omfang, der vil udgøre en effektiv barriere for indgåelse af formidlingsaftaler."³⁵⁷ DLR Kredit har yderligere anført, at det ikke vil være muligt at kompensere pengeinstitutterne på en måde, så parallel formidling gensidigt vil være relevant for DLR Kredit og pengeinstitutterne under de nuværende vilkår i Hovedsamarbejdsaftalen: "Marginalerne på realkreditlån er ikke af et sådant omfang, at det er muligt at kompensere på provisionsnedgangen, uden at det svækker konkurrencekraften eller svækker indtjeningen i et omfang, der i praksis gør paralleiformidling uinteressant."³⁵⁸
741. Jyske Realkredit er også kommet med betragtninger, som understøtter, at en aktør som DLR Kredit vil have endnu sværere ved at kompensere pengeinstitutterne for bortfaldet af løbende provision, fordi små aktører mangler den nødvendige volumen: "Marginalen på nye lån og en lille portefølje under opbygning kan ikke honorere væsentlige tab af marginaler på en portefølje, der er opbygget over 20+ år."³⁵⁹
742. Det fremgår heraf, at Realkredit Danmark, DLR Kredit og Jyske Realkredit samlet set vurderer, at pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet mister en betydelig indtægt, hvis de påbegynder parallel formidling, og at det ikke vil være rentabelt for en anden aktør at formidle parallelt gennem pengeinstitutterne, hvis aktøren samtidig skal kompensere pengeinstituttet for bortfaldet af løbende provision på samtlige allerede formidlede lån for Totalkredit.
743. Det er styrelsens umiddelbare vurdering, at bortfaldet af løbende provision på allerede formidlede lån, jf. Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.2, forstærker den eksklusivitet og manglende mulighed for at kunne formidle parallelt, som følger af Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.1 a), og at provisionstabt dermed forstærker graden af afskærmning af markedet. Det tages dog ikke endelig stilling hertil, idet Nykredit har afgivet tilsagn, som kan accepteres.

4.3.3.5.1.5 Eksklusiviteten udgør umiddelbart et misbrug af dominerende stilling.

744. Det er styrelsens umiddelbare vurdering, at Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.1 a) udgør en eksklusivitetsforpligtelse. Punkt 8.3.1 a) forpligter et pengeinstitut omfattet af Hovedsamarbejdsaftalen til kun at formidle realkreditlån mod vederlag til private hos Totalkredit eller Nykredit Realkredit. Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.1 a) fratager dermed pengeinstitutterne enhver mulighed for at formidle realkreditlån for en konkurrerende leverandør, og afskærmer

³⁵⁶ Realkredit Danmarks svar på første markedstest, side 4.

³⁵⁷ DLR Kredits svar på første markedstest, side 4 (svar på spg. 3.a).

³⁵⁸ DLR Kredits svar på første markedstest, side 7 (svar på spg. 7.a).

³⁵⁹ Jyske Bank, brev 10. marts 2023 i tilknytning til svar på første markedstest, side 5.

dermed adgangen til markedet for realkreditlån til private for Totalkredit og Nykredit Realkredits konkurrenter.

745. Det følger af fast retspraksis, at en dominerende virksomhed, der binder kunderne til sig ved hjælp af en forpligtelse til eller et løfte om at dække hele eller en betydelig del af deres behov udelukkende hos virksomheden, som udgangspunkt misbruger sin dominerende stilling i strid med konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102, jf. afsnit 4.3.3.1 ovenfor.
746. Nykredits eventuelle misbrug består i, at Nykredit har anvendt en eksklusivitetsforpligtelse, der er egnet til at afskærme markedet – og hvorved der gøres et yderligere indgreb i konkurrencestrukturen på et marked, hvor konkurrencen allerede var svækket som følge af Nykredits dominerende stilling, jf. afsnit 4.3.2 ovenfor.
747. Dette underbygges af de faktiske forhold i sagen, herunder styrelsens markedsundersøgelse, som viser, at en del af pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet efterspørger at kunne formidle realkreditlån til private for flere realkreditinstitutter på samme tid.
748. [xxx] af Nykredits tre aktuelle konkurrenter har udtrykt interesse i parallel formidling blandt andet med henblik på at øge deres formidlingsvolumen. Dertil kommer, at det for en udenforstående aktør (som DLR Kredit), der ønsker at have mulighed for at træde ind på markedet og udbyde realkreditlån til private, er afgørende at kunne få adgang til at indgå parallelle formidlingsaftaler via pengeinstitutterne. Det skyldes, jf. punkt 675, at det for en ny aktør kan være afgørende at få adgang til gradvist at opbygge en portefølje, idet aktøren ikke nødvendigvis på én gang ville kunne dække et eller flere pengeinstitutters samlede behov for formidling af realkreditlån til private, ligesom den nye aktør, jf. punkt 720-721, ikke nødvendigvis er i stand til at tilbyde et fuldt produktsortiment med det samme.
749. Det forhold, at eksklusivitetsforpligtelsen reelt løber i en ubegrænset periode, og at pengeinstitutterne mister omfattende provisionsbetalinger ved opsigelse af Hovedsamarbejdsaftalen, jf. afsnit 4.3.3.5.2 nedenfor, kan desuden være med til øge graden af markedsafskærmning samt styrke og fastholde Nykredits dominerende position på det danske marked for realkreditlån til private i Danmark.
750. Som det er i dag, vil en låntager skulle skifte pengeinstitut, hvis vedkommende ønsker en ny realkreditudbyder. Heroverfor står, at i en situation med parallel formidling vil låntageren ikke længere behøve at beregne, hvad det vil koste at skifte pengeinstitut for at få et andet realkreditlån, fordi låntageren vil kunne optage realkreditlån fra flere forskellige realkreditudbydere gennem det samme pengeinstitut, og låntagerens pengeinstitut vil have et incitament til at præsentere kunden for realkreditlån fra flere udbydere. Det betyder, at låntageren ikke skal prøve at vurdere, hvordan prisen på eksempelvis billån, tillæggsboliglån mv. ændrer sig ved et skifte af pengeinstitut, når låntageren sammenligner realkreditlånetilbud fra to forskellige pengeinstitutter.
751. Det er samlet set styrelsens umiddelbare vurdering, at eksklusivitetsforpligtelsen i Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.1 a) i sig selv og sammen med punkt 8.3.2 hindrer konkurrerende realkreditinstitutter i at formidle realkreditlån via de pengeinstitutter, der måtte ønske det. Derved begrænses adgangen til markedet for andre leverandører af realkreditlån. På den baggrund vurderer styrelsen umiddelbart, at eksklusivitetsforpligtelsen i punkt 8.3.1 a) i sig selv og sammen med punkt 8.3.2 efter deres art udgør en udnyttelse af Nykredits dominerende stilling og giver anledning til berettigede konkurrencemæssige betænkeligheder, idet adfærden kan være egnet til at begrænse konkurrencen og dermed have udelukkelsesvirkninger på det danske marked for realkreditlån til private, ligesom adfærden per definition ikke udgør "konkurrence på ydelser" ("competition on the merits").
-

-
752. På den baggrund kan Nykredits adfærd være egnet til at begrænse konkurrencen og dermed have udelukkelsesvirkninger på det danske marked for realkreditlån til private, og adfærdens udgør ikke "konkurrence på ydelser" ("competition on the merits").
753. Styrelsen tager dog ikke endelig stilling til, om pengeinstitutternes manglende adgang til at kunne indgå parallelle formidlingsaftaler udgør et misbrug af dominerende stilling, idet Nykredit har afgivet tilsagn, som kan accepteres.

4.3.3.5.2 Vilkår om ophør af fremtidige provisionsbetalinger på de allerede formidlede lån udelukker pengeinstitutter fra at formidle for Totalkredits konkurrenter

754. I de følgende afsnit skal det undersøges, om bestemmelserne i Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.1 og punkt 8.3.2 udelukker pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet fra helt at opsiges samarbejdet og indgå en formidlingsaftale med et eller flere andre realkreditinstitutter end Totalkredit.
755. Styrelsens undersøgelser er i den forbindelse rettet mod de effekter, som punkt 8.3.1 og punkt 8.3.2 har for de pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet, som måtte ønske at indgå aftale med andre realkreditinstitutter end Totalkredit for så vidt angår nye lån, og i den forbindelse stadig ønsker at samarbejde med Totalkredit om de allerede formidlede lån.³⁶⁰ Det centrale for undersøgelsen er således den effekt, som skyldes, at Totalkredit kan effektuere punkt 8.3.2, hvis pengeinstituttet skifter til en eller flere konkurrent(er).
756. Analysen skal ses i lyset af, at der kan være pengeinstitutter som udelukkende ønsker at have samarbejde med ét realkreditinstitut for så vidt angår realkreditlån til private, og hvor kravet om eksklusiviteten i Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.1 a) derfor højst sandsynligt ikke i sig selv udgør en udfordring.³⁶¹
757. Hvis Totalkredits ophør af fremtidige provisionsbetalinger for allerede formidlede lån, jf. Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.2, har samme virkning som en uendelig lang bindingsperiode eller uopsigelighed knyttet til en eksklusivitetsforpligtelse, vil det kunne udgøre et selvstændigt misbrug af Nykredits dominerende stilling i strid med konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102. Der tages dog ikke endelig stilling hertil, da Nykredit har afgivet et tilsagn, som kan accepteres.
758. Først behandles størrelsen og kriterierne for tildeling af provisionsbetalingerne under Hovedsamarbejdsaftalen, dernæst foretages en vurdering af, om tabet af disse provisionsbetalinger udgør en barriere for at skifte til at formidle realkreditlån til private for et andet realkreditinstitut, der medfører at vilkåret kan være i strid med konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102.
759. Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.2 omfatter blandt andet følgende vilkår:

³⁶⁰ Det er i den forbindelse ikke afgørende for analysen – om det er via Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.1 a) eller punkt 8.3.1 d) – hvordan Totalkredit lader samarbejdet med pengeinstituttet ophøre for så vidt angår de allerede formidlede lån. Det er heller ikke afgørende, om samarbejdet om allerede formidlede lån ophører ved at pengeinstituttet evt. måtte blive ekskluderet fra samarbejde med en begrundelse i manglende loyalitet eller lignende.

³⁶¹ Det bemærkes, at analysen er den samme for pengeinstitutter, der evt. måtte ønske at udtræde af Totalkreditsamarbejdet for at indgå formidlingsaftaler for så vidt angår realkreditlån til private med flere af Totalkredits konkurrenter.

"8.3.2 Såfremt der opstår en situation som beskrevet i pkt. 8.3.1 skal der – ud over hvad der måtte følge af bestemmelserne herom i en aktieoverdragelsesaftale vedrørende aktier i Totalkredit mellem Nykredit Realkredit A/S og det udtrædende Pengeinstitut – ske udtræden af samarbejdet som følger:

a) Denne Hovedsamarbejdsaftale med tilhørende bilag anses for ophørt i forhold til Pengeinstituttet.

b) Totalkredit kan vælge at frigive samtlige garantier stillet af Pengeinstituttet i henhold til de til enhver tid gældende Garantiaftaler mellem Pengeinstituttet og Totalkredit (bilag 2.2.2), og ophøre med fremtidige provisionsbetalinger til det udtrædende Pengeinstitut på de formidlede lån

c) Aftalte modregningsrettigheder i henhold til Modregningsaftalen (bilag 2.2.1) og den dertil hørende honorering af Pengeinstitutter i henhold til Provisions- og honoreringsaftalen (bilag 3.2.1) ophører." [Styrelsens understregninger]

760. Det følger således af Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.2 b) og punkt 8.3.2 c), at Totalkredit – ved situationer beskrevet i Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.1 – kan vælge at frigive samtlige garantier stillet af pengeinstituttet³⁶² og ophøre med fremtidige provisionsbetalinger og honoreringer til pengeinstituttet for de lån, der af pengeinstituttet allerede er formidlet for Totalkredit.
761. Styrelsens analyse (herunder markedsundersøgelser og markedstest af tilsagn) vedrører generel ophør af provision/honorering til pengeinstitutterne for allerede formidlede lån. Dette følger umiddelbart af Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.2 b) og 8.3.2 c), jf. punkt 759. Styrelsen har ikke kendskab til andre bestemmelser i fx bilag til Hovedsamarbejdsaftalen eller lignende, hvor et ophør af provision/honorering (herefter blot "provision") på allerede formidlede lån tilsvarende fremgår eller er specificeret. I det omfang, der måtte følge et provisionstab af andre bestemmelser, så knytter styrelsens konkurrencemæssige betænkeligheder sig tillige til disse bestemmelser.
762. De situationer, der kan ligge til grund for Totalkredits ophør af provisionsbetalinger, fremgår af Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.1. De for denne sag relevante situationer vedrører umiddelbart:
1. Pengeinstituttets indgåelse af aftale om formidling af realkreditlån mod vederlag på privatmarkedet med en anden leverandør af realkreditlån end Totalkredit eller Nykredit Realkredit, jf. punkt 8.3.1 a), og
 2. Pengeinstituttets opsigelse eller annullation af Hovedsamarbejdsaftalen, jf. punkt 8.3.1 d).
763. Hvis et pengeinstitut skifter 100 pct. til en konkurrent fsva. formidling af realkredit til private, har Totalkredit således mulighed for at frigive samtlige garantier og/eller modregningsretter og herefter unnlade at betale provision³⁶³ til et pengeinstitut for allerede formidlede lån, både hvis pengeinstituttet selv vælger at opsiges Hovedsamarbejdsaftalen i henhold til punkt 8.3.1 d), eller hvis pengeinstituttet efter indgåelse af aftale med konkurrenten vælger ikke selv

³⁶² Hvorved Totalkredit overtager den del af risikoen på lånet, som pengeinstituttet hidtil har dækket (i form af garanti-stillelse eller en modregningsret fra Totalkredits side) – dvs. den del af lånet, som ligger ud over 60 pct. belåningsgrad.

³⁶³ Herunder også evt. honorering for Totalkredits modregningsret.

at opsigse Hovedsamarbejdsaftalen (men dog stopper med at formidle Totalkredit-lån), hvorefter Totalkredit har ret til at kræve pengeinstituttets udtræden i henhold til punkt 8.3.1 og kan effektuere de anførte retsvirkninger i punkt 8.3.2.

4.3.3.5.2.1 Totalkredits provisionsbetaling til pengeinstitutterne

764. Først skal størrelsen og kriterierne for Totalkredits tildeling af disse provisionsbetalinger til pengeinstitutterne undersøges. Kort sammenfattet deler Totalkredit og de formidlende pengeinstitutter kundernes løbende bidragsbetalinger på et sæt aftalte betingelser, jf. i det følgende.
765. Totalkredits provisionsbetaling for formidlede realkreditlån består dels i en *engangsbetaling* og en *løbende* betaling.³⁶⁴ Den løbende provisionsbetaling udgør størstedelen af pengeinstitutternes indtægter fra Totalkredit. I 2020 udgjorde de løbende provisionsbetalinger for pengeinstitutterne i styrelsens markedsundersøgelse 88 pct. ud af de samlede provisionsbetalinger.
766. Den løbende provisionsbetaling er blandt andet beskrevet i Hovedsamarbejdsaftalens punkt 2.2.1:

"2.2.1 Totalkredit-lån formidlet af Pengeinstituttet er som hovedregel omfattet af en aftalt modregningsret i hele lånets løbetid. Totalkredit kan aktivere modregningsretten over for Pengeinstituttet i tilfælde af konstatering af tab på det formidlede lån. [...] Pengeinstituttet honoreres med en løbende provision i hele lånets løbetid herfor samt for de forpligtelser, der følger af arbejdsdelingen mellem Totalkredit og Pengeinstituttet som konsekvens af nærværende Hovedsamarbejdsaftale med tilhørende bilag. Konstaterede tab på det formidlede lån kan Totalkredit herefter modregne i alle (jf. dog punkt 2.2.2) løbende provisioner, som Totalkredit afregner til Pengeinstituttet ved kommende provisionsafregningsterminer, indtil hele det konstaterede tab er dækket. De nærmere vilkår for denne modregningsmodel fremgår af Modregningsaftalen (bilag 2.2.1) og Provisions- og honoreringsaftalen (bilag 3.2.1). Ved eventuel flerlagsbelåning omfatter modregningsretten alle lånene, og summen heraf anses som ét lån ved fastsættelse af modregningsretten." [Styrelsens understregning]

767. Det fremgår heraf, at pengeinstitutterne – udover en engangsbetaling ved lånets tildeling – honoreres med en løbende provision i hele lånets løbetid. Det fremgår endvidere, at den løbende provision udgør en betaling for *dels* den modregningsret, som de af pengeinstituttet formidlede lån i udgangspunktet er omfattet af, og *dels* de forpligtelser der følger af arbejdsdelingen mellem Totalkredit og pengeinstituttet.
768. Det fremgår endvidere af Hovedsamarbejdsaftalens punkt 3.2.1, at vilkårene for pengeinstitutternes honorering for formidling og servicering af Totalkredit-lån samt sikkerhedsstillelse herfor fremgår af en række aftaler, herunder en provisions- og honoreringsaftale, der er vedlagt som bilag til Hovedsamarbejdsaftalen.
769. Totalkredits provisionsmodel står således i modsætning til en situation, hvor provision for formidling af lån alene udgør en engangsbetaling, som falder allerede ved lånets udbetaling/tildeling.
770. Af Provisions- og honoreringsaftalen³⁶⁵ punkt 1.2.1 fremgår følgende om beregningen af den løbende provision:

³⁶⁴ Jf. Bilag 3.2.1. til Hovedsamarbejdsaftalen: "Provisions- og Honoreringsaftale".

³⁶⁵ Bilag 3.2.1: Provisions- og honoreringsaftale af juni 2019.

"1.2.1 Provisionen beregnes således, at Totalkredit af den samlede bidragsbetaling forlods oppebærer [xxx]% af den til en hver tid værende restgæld på udlånsbestanden, hvorefter den resterende bidragsindtjening fordeles med [xxx]% til Pengeinstitutterne (samt Nykredit som formidler af Totalkredit-lån) og [xxx]% til Totalkredit. Provisionen beregnes på hvert enkelt lån ud fra ovenstående omformet til en procentandel til Pengeinstituttet og til Totalkredit ved hvert givent bidragsniveau. Provisionen genberegnes ved større ændringer i bidragssatserne og mindst én gang årligt. Den årlige genberegning gennemføres på grundlag af portefølje ultimo året. Inden udgangen af 1. kvartal i det efterfølgende år genberegnes provisionsraten med virkning pr. 1. januar samme år. Provisionen genberegnes endvidere ved regulering af Totalkredits bidragssatser."
[Styrelsens understregning]

771. Det fremgår af ovenstående, at Totalkredit af den samlede bidragsbetaling forlods oppebærer [xxx] pct. af restgælden på udlånsbestanden, hvorefter den resterende bidragsindtjening fordeles med [xxx] pct. til pengeinstitutterne og [xxx] pct. til Totalkredit. Provisionen genberegnes ved større ændringer i bidragssatserne og mindst én gang årligt.³⁶⁶
772. Det fremgår af Provisions- og honoreringsaftalens punkt 1.4, at provisionen for det enkelte lån tilfalder det pengeinstitut, der på provisionsafregningsdagen er registreret i Totalkredit som formidlende institut. Det fremgår endvidere af Provisions- og honoreringsaftalens punkt 1.3, at provisionen i udgangspunktet beregnes og afregnes kvartalsvis bagud.
773. Endvidere fremgår følgende af Provisions- og honoreringsaftalens punkt 1.5 vedrørende ophør af provisionsbetalingen:
- "Provisionsbetalingen ophører ved lånets udløb. Opsiger Pengeinstituttet sikkerheden ved ejerskifte, bortfalder provisionen fra datoen for sælgers frigørelse fra gældsansvaret."*
774. Det fremgår heraf, at den løbende provisionsbetaling ophører, enten hvis låntager har udbetalt lånet, eller hvis låntager sælger ejendommen og derfor indfrier lånet. I sidstnævnte tilfælde bortfalder provisionen til pengeinstituttet på den dato, hvor låntageren frigøres fra gældsansvaret på den solgte ejendom.
775. Det fremgår af ovenstående, at Totalkredits løbende provisionsbetaling afregnes kvartalsvis bagudrettet. Provisionen udgør en betaling for pengeinstitutternes sikkerhedsstillelse over for Totalkredit (hovedsageligt en modregningsret) samt de forpligtelser, som pengeinstituttet påtager sig i forlængelse af arbejdsdelingen mellem Totalkredit og pengeinstituttet i øvrigt.
776. Provisionsbetalingen for et konkret lån ophører ved et låns udløb eller såfremt pengeinstituttet opsiger sikkerheden ved ejerskifte på lånet. Totalkredits provisionsbetaling til et pengeinstitut ophører som udgangspunkt, såfremt pengeinstituttet indgår kommercielle formidlingsaftaler med andre end Nykredit Realkredit eller Totalkredit, eller såfremt pengeinstituttet opsiger samarbejdet med Totalkredit, jf. Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.2 sammenholdt med punkt 8.3.1 a) og d).

³⁶⁶ Af Provisions- og honoreringsaftalens pkt. 1.2.2-1.2.5 fremgår en række præciseringer af provisionsbetalingen, herunder en ekstra provision for lån med mulighed for op til 30 års afdragsfrihed, provision for garantistillelse mv.

4.3.3.5.2.2 Konsekvenser for pengeinstitutterne ved ophør af provisioner på allerede formidlede realkreditlån

777. Som anført medfører Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.2, at såfremt et pengeinstitut vælger at udtræde af samarbejdet med Totalkredit om formidling af realkreditlån til private, så kan pengeinstituttet uden varsel miste provisionsbetalingerne fra Totalkredit for allerede formidlede lån. Provisionerne er af stor betydning for pengeinstitutterne, og dette forhold udgør derfor et væsentligt økonomisk incitament for pengeinstitutterne til aldrig at opsige samarbejdet med Totalkredit.
778. Styrelsen vurderer, at såfremt Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.2 om ophør af provisionsbetalinger ved et pengeinstituts udtræden af Totalkreditsamarbejdet har samme virkning som en uendelig lang bindingsperiode eller uopsigelighed knyttet til en eksklusivitetsforpligtelse, vil det kunne udgøre et misbrug af Nykredits dominerende stilling i strid udgør et misbrug af dominerende stilling i strid med konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102, jf. nærmere i det følgende.

Bortfald af provisionsbetalinger udgør en barriere for at skifte realkreditudbyder

779. Formidling af realkreditlån udgør en væsentlig indtægtskilde for pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet. Således udgør løbende provision gennemsnitligt ca. 12 pct. af pengeinstitutternes indtægter i 2020, jf. i det følgende.
780. Det fremgår af markedsundersøgelsen, at pengeinstitutternes løbende provisionsindtægt i 2020 varierede fra [xxx] kr. til godt [xxx] kr. fra pengeinstitut til pengeinstitut.
781. Pengeinstitutterne modtog i gennemsnit ca. 80 mio. kr. i løbende provisionsbetaling i 2020, hvilket gennemsnitligt svarede til ca. 12 pct. af pengeinstitutternes samlede indtægter i det år, jf. figur 5.1 i bilaget.³⁶⁷ De samlede provisioner (løbende og engangs-) og pengeinstitutternes egne indtægter³⁶⁸ i forbindelse med formidling af realkreditlån udgjorde ca. 16 pct. af pengeinstitutternes samlede indtægter i 2020.
782. Det er på den baggrund styrelsens umiddelbare vurdering, at provisionsbetalingerne udgør en betydelig indtægt for pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet.
783. Allerede det første år efter udtræden af Totalkreditsamarbejdet vil et pengeinstitut på grund af vilkårene i Hovedsamarbejdsaftalen således miste en væsentlig andel af sine indtægter. Dette forstærkes yderligere af, at et pengeinstitut ikke uden videre kan omlægge den eksisterende låneportefølje hos Totalkredit til en tilsvarende låneportefølje hos det nye realkreditinstitut.
784. Et realkreditlån kan kun omlægges til det nye realkreditinstitut, når kunden med realkreditlånet ønsker det. Da omlægning af et realkreditlån i sig selv udløser omkostninger for privatkunden, skal de markedsmæssige forhold i øvrigt tilsige, at kunden skifter realkreditlån og dermed ligeledes realkreditudbyder. En sådan omlægning skal også være i overensstemmelse med god skik-reglerne og kan kun foretages, såfremt kunden ikke er teknisk insolvent. God skik-regler, skifteomkostninger m.v. sætter således en grænse for, hvor effektivt et pengeinstitut, der eventuelt måtte skifte væk fra Totalkreditsamarbejdet, kan tilbyde kunderne nye lån og dermed opnå provisioner for de nye lån hos den nye samarbejdspartner. Tabet af provision for pengeinstituttet vil derfor være langtrukket og omfattende, jf. i det følgende.

³⁶⁷ Jf. styrelsens markedsundersøgelse blandt pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet. Tallene er eksklusive besvarelsen fra Nykredit Bank.

³⁶⁸ Dvs. de ekspeditionsgebyrer og lign., som pengeinstituttet selv opkræver direkte hos kunden – altså uden om Totalkredit.

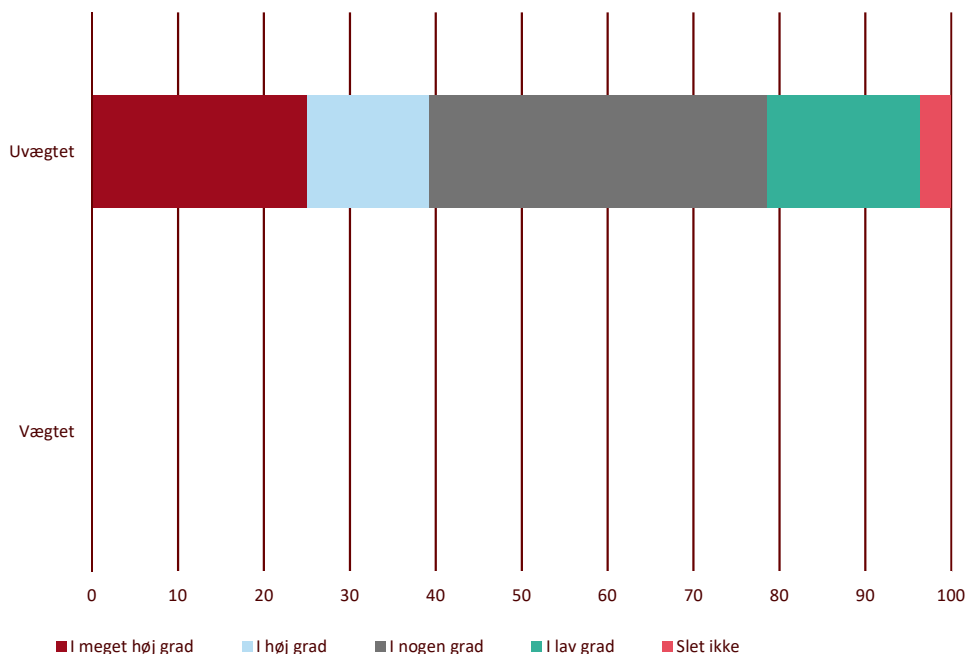
-
785. Styrelsens markedsundersøgelse i sagen viser endvidere, at pengeinstitutterne oplever, at bortfaldet af disse provisionsbetalinger udgør en barriere for pengeinstitutternes skifte af realkreditudbydere for lån til private.
786. Pengeinstitutterne er ved markedsundersøgelsen blevet spurgt, i hvilken grad pengeinstituttet vil opleve, at tabet af løbende provision for allerede formidlede Totalkredit-lån udgør en barriere for at skifte til et andet realkreditinstitut som den primære leverandør af realkreditlån til kunder med ejerbolig og/eller fritidshus. 32 pengeinstitutter, ud over Nykredit Bank, har besvaret spørgsmålet, heraf 4 med besvarelsen "ved ikke"³⁶⁹. 11 af de 28 pengeinstitutter, der har besvaret spørgsmålet, svarer "i meget høj grad" eller "i høj grad"³⁷⁰. Det svarer til ca. 39 pct. af pengeinstitutterne, jf. Figur 4.12. [xxx] har alle svaret, at bortfaldet af provision "I meget høj grad" udgør en barriere. Vægtet med pengeinstitutternes størrelse har [xxx] pct. angivet, at bortfaldet af provision enten "I meget høj grad" eller "I høj grad" udgør en barriere.³⁷¹

³⁶⁹ [xxx] har i styrelsens markedsundersøgelse svaret "ved ikke" til barrierespørgsmålet. I markedstesten har [xxx] en kommentar dog anført "Tilsagnspakken kompenserer os økonomisk, men vi betragter nu ikke den eksisterende aftale som en barriere i forhold til at indgå aftaler med andre udbydere."

³⁷⁰ Nykredit Banks besvarelse er udeladt.

³⁷¹ Dette resultat er konsistent med styrelsens markedsundersøgelse blandt pengeinstitutter fra efteråret 2016, som blev foretaget i forbindelse med Konkurrencerådets afgørelse den 27. september 2017, *Nykredits tilsagn om administrativt bidrag II*. Af afgørelsens punkt 458 fremgår blandt andet følgende resultater baseret på pengeinstitutternes besvarelse af markedsundersøgelsen fra 2016: "[...] Heraf har 38,6 pct. angivet, at de 'i meget høj grad' eller 'i høj grad' anser et eventuelt tab af løbende provision for allerede formidlede lån som en barriere for at skifte til et andet realkreditinstitut, som den primære udbyder af realkreditlån. Herudover har 29,5 pct. svaret 'i nogen grad', mens 22,8 pct. har svaret 'i mindre grad' eller 'slet ikke'. 9,1 pct. har svaret 'ved ikke'." [Styrelsens understregning].

Figur 4.12 Pengeinstitutternes svar på, om tabet af løbende provision udgør en barriere for at skifte til et andet realkreditinstitut



Anm.: Svar på spørgsmål "I hvilken grad vil dit pengeinstitut opleve, at tabet af løbende provision for allerede formidlede Totalkreditlån udgør en barriere for at skifte til et andet realkreditinstitut som den primære leverandør af realkreditlån til kunder med ejerbolig og/eller fritidshus?". [xxx] har hverken oplyst omfanget af realkreditlån eller antal belånte ejendomme og indgår derfor ikke i de vægtede tal.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens markedsundersøgelse blandt pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet

787. En del af de pengeinstitutter, der har svaret "i meget høj grad" eller "i høj grad" har givet uddybende kommentarer. Overordnet set begrundes pengeinstitutterne deres svar med, at indtjeningen fra Totalkredit udgør en væsentlig del af pengeinstituttets indtjening, og at det af denne grund vil være problematisk, hvis provisionerne måtte bortfalde, jf. følgende eksempler på kommentarer:

*"Formidling af realkreditlån er et vigtigt element i det samlede indtjeningsgrundlag i vores forretning."*³⁷²

*"Indtjeningen fra Totalkredit samarbejdet udgør en væsentlig del af [xxx] samlede indtjening. De direkte omkostninger vil ikke straks kunne reduceres tilsvarende og der vil være væsentlige omkostninger i forbindelse med opstart af ny leverandør til uddannelse, IT-integration etc. Der vil ligeledes være en periode, hvor der mistes et forretningsmæssigt momentum."*³⁷³

³⁷² Jf. besvarelse fra [xxx].

³⁷³ Jf. besvarelse fra [xxx].

*"Henset til, at vi stadig har kundeforholdene, gør, at vi derved stadig skal bruge ressourcer på at håndtere kunderne i vid udstrækning, samtidig med, at indtægten på samme kunde bortfalder (fsva. provision fra Totalkredit)."*³⁷⁴

*"Den løbende provision for allerede formidlede Totalkreditlån udgør en del af [xxx] indtjening, hvorfor bortfald heraf vil have betydning for [xxx] resultat."*³⁷⁵

*"[xxx] har formidlet Totalkredit lån i mere end 20 år og som betaling for håndtering af kunderelationen og tab på den yderste del af realkreditlånet modtager [xxx] provisioner fra Totalkredit. Disse beløb udgør en betydelig del af [xxx] bruttoindtægter, hvorfor det i meget høj grad vil være problematisk såfremt disse provisioner bortfalder."*³⁷⁶

*"[xxx] vil miste et betydeligt provisionsbeløb, og [xxx] har ingen forventning om, at en ny leverandør vil kompensere for dette tab, da marginalerne for kreditforeningslån ikke giver forretningsmæssig mulighed herfor."*³⁷⁷

*"Adspurgt oplyste [xxx], at hvis samarbejdet med Totalkredit ophører, og serviceringen af realkreditlån overgår til Totalkredit, så må [xxx] forsøge at tilskære nogle omkostninger, som pengeinstituttet afholder i forbindelse med den videre formidling af realkreditlån fra Totalkredit. Det vil dog være en udfordring, hvis den løbende provisionsindtægt bortfalder, da reducere af omkostningerne ikke bliver en nem opgave."*³⁷⁸

788. En række af pengeinstitutterne, der har svaret enten "i nogen grad", "i lav grad" eller "ved ikke" til spørgsmålet om i hvor høj grad tabet af provision udgør en barriere, har endvidere bemærket, at hvorvidt tabet af løbende provision for allerede formidlede Totalkredit-lån udgør en barriere for at skifte til et andet realkreditinstitut, afhænger af vilkårene for den nye aftale, jf. følgende kommentarer:

*"Den løbende provision er en væsentlig indtægtskilde for [xxx], men hvor høj en barriere det vil være, afhænger i høj grad af de aftalevilkår, vi vil opnå med en ny samarbejds-partner. Så derfor er spørgsmålet vanskeligt at svare på og spørgsmålet kan af denne årsag også besvares med i nogen grad"*³⁷⁹

*"Men vil også afhænge af hvad den fremtidige indtjening vil være ved anden realkreditinstitut."*³⁸⁰

*"Kunden vil ikke opleve en barriere, men for [xxx] vil det afhænge af, hvilken formidlingsaftale der indgås med det nye realkreditinstitut."*³⁸¹

*"I givet fald er det vores forventning at den distributionskraft, vi stiller til rådighed, honoreres på samme niveau som hos Totalkredit."*³⁸²

³⁷⁴ Jf. besvarelse fra [xxx].

³⁷⁵ Jf. besvarelse fra [xxx].

³⁷⁶ Jf. besvarelse fra [xxx].

³⁷⁷ Jf. besvarelse fra [xxx].

³⁷⁸ Jf. mødereferat fra møde med [xxx] d. 13. september 2021.

³⁷⁹ Jf. besvarelse fra [xxx]. Ved besvarelsen af spørgeskemaet har [xxx] imidlertid svaret 'i høj grad'.

³⁸⁰ Jf. besvarelse fra [xxx].

³⁸¹ Jf. besvarelse fra [xxx].

³⁸² Jf. besvarelse fra [xxx].

*"Vi er ude i et tænkt scenarie, hvor vi ikke kender vilkårene for den nye samarbejdsaftale. Vilkårene i den nye aftale vil have stor betydning for, om tabet af den eksisterende løbende provision vil udgøre en barriere for at skifte til det pågældende realkreditinstitut. Vi kan derfor ikke besvare spørgsmålet uden at kende vilkårene for den nye aftale."*³⁸³

789. Et enkelt pengeinstitut, der har svaret "i lav grad" har begrundet svaret med, at pengeinstituttet tidligere har fået indikation på, at instituttet kunne få lignende provisionsbetaling ved et samarbejde med et andet realkreditinstitut, jf. følgende kommentar:

*"det blev tidligere indikeret at vi kunne få samme forhold andensteds"*³⁸⁴

790. Disse svar skal efter styrelsens opfattelse sammenfattende læses således, at de pågældende pengeinstitutter tillige opfatter tabet af provision som en barriere, men at en eventuel kompensation fra det nye realkreditinstitut kan opveje tabet. Det ændrer dog ikke på, at pengeinstitutternes svar skal forstås som, at tabet af provision i Totalkreditsamarbejdet isoleret set udgør en barriere for skift.
791. Det er styrelsens vurdering, at ovenstående resultater sammenfattende viser, at pengeinstitutternes løbende provisionsindtægt for at formidle realkreditlån til private for Totalkredit har en væsentlig betydning for en omfattende andel af pengeinstitutterne. Det er på den baggrund styrelsens vurdering, at ophøret af provisionsbetalinger må anses som en barriere for pengeinstitutterne for at skifte realkreditudbydere for lån til private.

Begrænset fald i omkostninger ved skifte af realkreditudbydere

792. I forlængelse af pengeinstitutternes svar på, hvorvidt tabet af provision udgør en barriere for at skifte til et andet realkreditinstitut som den primære leverandør af realkreditlån til private kunder, undersøger styrelsen i det følgende i hvilket omfang pengeinstitutterne efter udtræden af Totalkreditsamarbejdet vil opleve et fald i omkostninger, der i givet fald kunne opveje tabet af provision.
793. Nykredit har valgt, at Totalkredit efter et pengeinstituts udtræden skal overtage en del af de opgaver, som pengeinstituttet hidtil har varetaget over for kunden – det være sig garantistillelse, kundekontakt vedrørende selve realkreditlånet, opgaver vedrørende forebyggelse af hvidvask m.v.³⁸⁵ Som beskrevet i afsnit 4.3.3.5.2.5 er der efter styrelsens vurdering dog ikke noget til hinder for, at samarbejdet mellem pengeinstitut og Totalkredit om de allerede formidlede lån fortsætter efter pengeinstituttets udtræden af samarbejdet, hvorved pengeinstituttet i sagens natur ikke vil opleve et provisionstab.
794. Over for Totalkredits overtagelse af opgaver står endvidere, at pengeinstituttet fx umiddelbart vil opretholde samme rådgiverstab efter udtræden og derfor ikke vil opleve et fald i de (umiddelbart faste) omkostninger hertil. Hvis pengeinstituttets omkostninger ikke falder, vil instituttet skulle kræve kompensation fra det nye realkreditinstitut til opvejelse af provisionstab fra Totalkredit.

³⁸³ Jf. besvarelse fra [xxx].

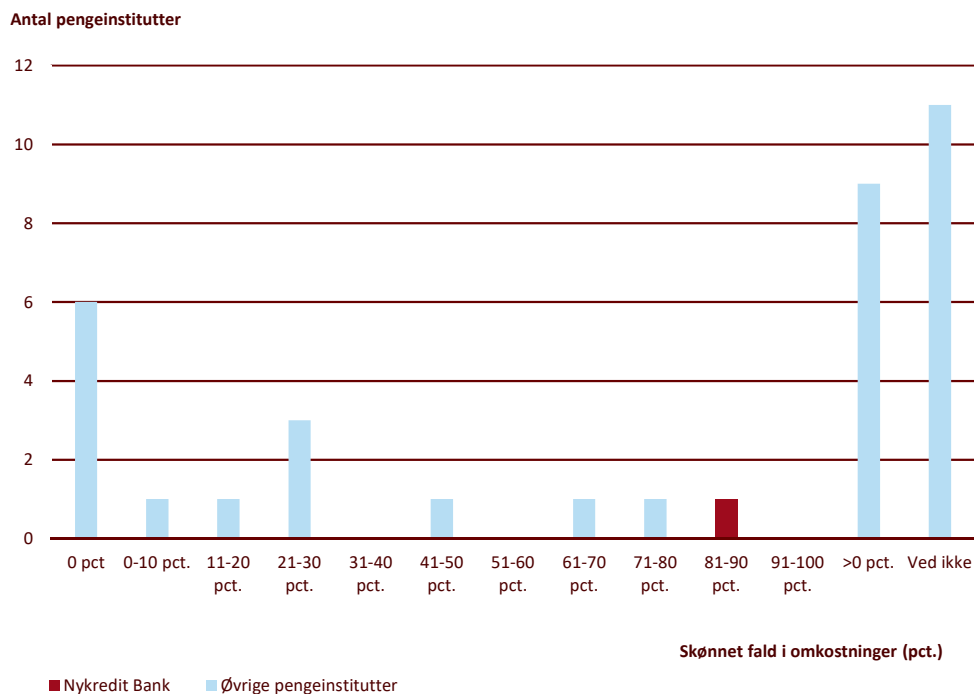
³⁸⁴ Jf. besvarelse fra [xxx].

³⁸⁵ Nykredit har anført, jf. præsentation til møde afholdt mellem Nykredit og styrelsen den 8. september 2022, side 3, at Totalkredit efter et pengeinstituts eventuelle udtræden af samarbejdet vil overtage de opgaver, som pengeinstituttet hidtil har varetaget, såsom i) løbende servicering/rådgivning af kunden, ii) rådgivning vedr. refinansiering, ejerskifte, indfrielse, omlægning, låneændring m.v., iii) lånesagsbehandling, iv) databehandling via IT-services, v) forebyggelse af hvidvask, vi) sikkerhedsstillelse, vii) opgaver ved fuld amortisering eller førtidig indfrielse af lån og viii) opgaver ved restance og tvangsauktion.

-
795. Styrelsen markedsundersøgelse indeholdt yderligere spørgsmål, som havde til hensigt at kvantificere, hvilke omkostninger Totalkredit-pengeinstitutterne eventuelt vil spare ved at skifte udbyder. Hvis svarene herpå skal være konsistente med resultaterne i foregående afsnit omkring provisionstab som barriere for at skifte realkreditudbydere, vil pengeinstitutterne umiddelbart skulle svare, at de ikke oplever et omkostningsfald, der svarer til provisionstabet efter udtræden. Dette viser styrelsens markedsundersøgelse umiddelbart også, jf. i det følgende, om end det også bør anføres, at det har været vanskeligt for pengeinstitutterne at besvare disse spørgsmål.
796. Overordnet kan pengeinstitutternes omkostninger i forbindelse med formidling af realkreditlån inddrages i omkostninger til tabsgaranti og øvrige omkostninger. Hvis et pengeinstitut udtræder af Totalkreditsamarbejdet, bortfalder nogle af disse omkostninger. Jo færre omkostninger, der bortfalder, jo større en barriere vil tabet af løbende provisioner principielt udgøre.
797. Efter et pengeinstituts eventuelle udtræden af Totalkreditsamarbejdet vil pengeinstituttet ikke længere være forpligtet til at stille tabsgaranti for de formidlede Totalkreditlån. Denne omkostningskategori bortfalder således fuldstændig, hvis pengeinstituttet udtræder af Totalkreditsamarbejdet.
798. Pengeinstitutterne blev i styrelsens markedsundersøgelse bedt om at oplyse tab i form af hensættelser og realiserede tab, som pengeinstituttet har lidt ved at stille garanti for realkreditlån til ejerboliger og fritidshuse over for Totalkredit eller tab via Totalkredits modregningsret for perioden 2016-2020. I gennemsnit hen over perioden 2016-2020 udgjorde tab og hensættelser 7 pct. af pengeinstitutternes løbende provisioner i samme periode, både når der ikke vægtes og når der vægtes med pengeinstitutternes størrelse. Samlet set indikerer styrelsens markedsundersøgelse blandt pengeinstitutterne, at omtrent 7 pct. af tabet af løbende provision ved udtræden af Totalkreditsamarbejdet kan forventes at blive modsvaret med fald i omkostninger til sikkerhedsstillelse.
799. På baggrund heraf blev pengeinstitutterne i styrelsens markedsundersøgelse spurgt til, hvorvidt pengeinstitutternes samlede omkostninger forbundet med servicering af kunder, der fortsætter med deres allerede formidlede Totalkreditlån i Totalkredit vil falde, som følge af, at Totalkredit overtager opgaver/forpligtelser for kunderne, når et pengeinstitut udtræder af Totalkreditsamarbejdet og i stedet indtræder i en formidlingsaftale med et andet realkreditinstitut.³⁸⁶ Det er i spørgsmålsteksten blevet specificeret, at et fald i omkostninger eksempelvis kan ske ved reducere/bortfald af omkostninger til drift/vedligehold af IT-systemer, afskedigelse af medarbejdere, reducere af omkostninger til compliance/anti-hvidvask m.v. Såfremt pengeinstitutterne har svaret "ja" til dette spørgsmål, er pengeinstitutterne opfølgende blevet bedt om efter bedste skøn at angive, hvor mange procent disse omkostninger vil falde som følge af, at Totalkredit overtager opgaver/forpligtelser for kunder med allerede formidlede Totalkreditlån.

³⁸⁶ Nykredit har over for styrelsen oplyst, at Totalkredit – efter et pengeinstituts eventuelle udtrædelse af Totalkreditsamarbejdet – vil overtage en række af de opgaver/forpligtelser, der hidtil har været outsourcet til pengeinstituttet vedrørende de kunder, der allerede har fået formidlet et Totalkreditlån, men som fortsætter med at være bankkunde i pengeinstituttet. Det er efter styrelsens vurdering Nykredit/Totalkredits eget valg ikke fortsat at lade pengeinstitutterne udføre disse opgaver og forpligtelser mod fortsat at modtage løbende provision.

Figur 4.13 Pengeinstitutternes skønnede fald i omkostninger forbundet med servicering af kunder med Totalkreditlån efter udtræden af Totalkreditsamarbejdet



Anm.: Pengeinstitutternes svar på spørgsmål "Forestil at dit pengeinstitut udtræder af Totalkreditsamarbejdet og i stedet indtræder i en formidlingsaftale med et andet realkreditinstitut. Efter udtrædelsen vil Totalkredit selv overtage en række af de opgaver/forpligtelser, der har været outsourcet til pengeinstituttet vedrørende de kunder, der allerede har fået formidlet et Totalkreditlån, men som fortsætter med at være bankkunde i pengeinstituttet: Vil dit pengeinstituts samlede omkostninger forbundet med servicering af disse kunder, der fortsætter med deres allerede formidlede Totalkreditlån i Totalkredit, falde som følge af, at Totalkredit overtager opgaver/forpligtelser for kunderne? Et fald i omkostninger kan eksempelvis ske ved reducere/bortfald af omkostninger til drift/vedligehold af IT-systemer, afskedigelse af medarbejdere, reducere af omkostninger til compliance/anti-hvidvask m.v." kombineret med svarene på det opfølgende spørgsmål "Angiv efter bedste skøn hvor mange procent disse omkostninger vil falde som følge af, at Totalkredit overtager opgaver/forpligtelser for kunder med allerede formidlede Totalkredit-lån." Pengeinstitutter, der har svaret "ja" til at omkostningerne vil falde, men "ved ikke" til hvor meget, er blevet tildelt kategorien ">0 pct."

Kilde: Styrelsens markedsundersøgelse blandt pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet

800. Det fremgår af pengeinstitutternes svar på spørgsmålet, at de fleste pengeinstitutter ikke kan skønne over faldet i omkostninger, jf. Figur 4.13. 11 pengeinstitutter har svaret, at de ikke ved, om omkostningerne falder, mens yderligere 9 pengeinstitutter har svaret, at omkostningerne vil falde, men at de ikke ved, med hvor meget. Frasorteres disse besvarelser, angiver 6 af de tilbageværende 14 pengeinstitutter, der har besvaret spørgsmålet, at omkostningerne ikke falder. For så vidt angår de øvrige respondenter er der stor spredning i pengeinstitutternes skøn over faldet i omkostningerne, i et spænd fra 0-10 pct. til 71-80 pct.³⁸⁷ Kun Nykredit Bank, der er en del af Nykreditkoncernen, svarer at omkostningerne vil falde 81-90 pct. De større pengeinstitutter har derudover generelt en tendens til at skønne et lavere fald i omkostningerne end de mindre pengeinstitutter, jf. Figur 5.3 i bilaget, hvor der vægtes med pengeinstitutternes størrelse. I gennemsnit skønner pengeinstitutterne, at omkostningerne falder med 20 pct., når der

³⁸⁷ Eksklusive Nykredits besvarelse.

ikke vægtes med pengeinstitutternes størrelse, og med 11 pct. når der vægtes med pengeinstitutternes størrelse. Det dækker dog som nævnt over en stor spredning, hvor flere institutter angiver, at deres omkostninger ikke påvirkes.

801. Pengeinstitutternes kommentarer til spørgsmålene underbygger, at det er vanskeligt for pengeinstitutterne at skønne over faldet i omkostninger som følge af udtræden af Totalkreditsamarbejdet:

*"Umuligt at gætte på idet dialogen med kunderne fortsætter på et vist niveau, dog alt andet lige uden så meget dialog om Totalkreditlånet. I stedet kan det evt. være realkreditlån i det hele taget og/eller planer for fremtiden i den forbindelse, hvis der skulle sælges bolig eller konverteres og man vil gøre det til nyt realkreditselskab."*³⁸⁸

*"Meget svært at bedømme, idet en stor del af omkostningerne kommer fra drift/udvikling af IT-systemer, som der betales særskilt til Totalkredit/Nykredit for. Besparelsen er under forudsætning, at [xxx] kan slippe for de fælles udviklingsomkostninger til Totalkredit/Nykredit via datacentralen SDC - ellers vil besparelsen være 0-10 %."*³⁸⁹

*"Hvis vi udtrådte af Totalkredit, vil vi i princippet ikke skulle bruge tid på at svare på kundernes spørgsmål vedr. Totalkredit – fx vedr. refinansiering. I praksis vil rådgiverne dog nok føle en forpligtigelse til at hjælpe kunderne, og vi vil også have en interesse i at være i dialog med kunderne, hvis nu vi har indgået et samarbejde med et andet realkreditinstitut. Opgørelsen af udgiftsbesparelsen er dog meget usikker, og vi tør derfor ikke gætte på, hvor stor den er."*³⁹⁰

*"Medarbejdere i produktionen af lånesager vil kunne reduceres betydeligt. Til gengæld vil vores formidlingsopgave (overdragelse af opgaver) være større, hvorfor det vil være svært at give et bud på fald i omkostninger."*³⁹¹

802. Pengeinstitutterne har ikke kun vanskeligt ved at skønne over faldet i omkostningerne ved en eventuel udtrædelse af Totalkreditsamarbejdet. Pengeinstitutterne har generelt meget vanskeligt ved overhovedet at opgøre de omkostninger, der er forbundet med at formidle Totalkreditlån og med at servicere de kunder, som har et realkreditlån hos Totalkredit.
803. Det indikerer efter styrelsens vurdering, at Totalkredit tilsyneladende ikke sætter sine priser ud fra de omkostninger, der er forbundet med ydelsen (idet ca. halvdelen af bidragsindtægterne går til pengeinstitutter, der altså ikke ved eller opgør, hvilke omkostninger provisionsindtægterne skal dække). Det indikerer samtidig, at når Totalkredit og pengeinstitutterne har fastlagt, at ca. halvdelen af bidragsindtægterne skal gå til pengeinstitutterne, så er der tale om en forhandlet løsning uden hensyntagen til det præcise omkostningsniveau, for det er slet ikke opgjort.
804. Pengeinstitutterne blev i styrelsens markedsundersøgelse spurgt til, om de på noget tidspunkt har opgjort instituttets samlede interne omkostninger, som alene er forbundet med formidling af Totalkreditlån til pengeinstituttets kunder. 31 pengeinstitutter har svaret "Nej", mens kun et

³⁸⁸ Jf. besvarelse fra [xxx].

³⁸⁹ Jf. besvarelse fra [xxx].

³⁹⁰ Jf. besvarelse fra [xxx].

³⁹¹ Jf. besvarelse fra [xxx].

pengeinstitut har svaret "Ja".³⁹² Det drejer sig om [xxx], som i en kommentar har angivet; "Vi har en ikke-fuldstændig opgørelse af omkostninger fra 2016".

805. På et indledende møde mellem styrelsen og [xxx] har [xxx] uddybet, hvori vanskelighederne med at opgøre omkostninger forbundet med formidling af realkreditlån består: "[...] *Hertil oplyste [xxx], at det vil være tæt på umuligt for pengeinstituttet at oplyse hvor mange omkostninger, der er forbundet med at formidle lån for Totalkredit som realkreditinstitut, da de ansatte i [xxx] rådgiver kunderne om hele deres økonomi, og realkreditlån er herunder blot en del af den generelle rådgivning som de ansatte yder. [xxx] oplyste ligeledes, at spørgsmålet om omkostninger forudsætter en lang række antagelser, herunder om der skal medregnes evt. offeromkostninger (hvilke opgaver kunne en rådgiver eksempelvis ellers bruge tiden på i banken i stedet for at formidle realkreditlån), marginalomkostninger (og marginale indtægter – er der f.eks. afledte indtægter i form af at kunden også har brug for et billån eller et guldkort) eller blot de rene omkostninger. [...] [xxx] oplyste desuden, at dette vil være problematisk, da både offeromkostninger og marginalomkostninger vil indeholde elementer, som er vanskelige at beregne/estimere.*"³⁹³
806. Det fremgår heraf, at [xxx] vurderer, at det er tæt på umuligt for pengeinstituttet at opgøre omkostningerne til formidling af Totalkreditlån.
807. På møde mellem styrelsen og [xxx] fremsatte [xxx] lignende betragtninger om, at det er vanskeligt at udskille omkostninger til formidling af realkreditlån fra den øvrige bankforretning: "Adspurgt om det er en god forretning at tilbyde realkreditlån gennem Totalkredit, svarede [xxx], at de formentlig ikke vil fortsætte med samarbejdet, hvis det ikke giver overskud. Det er dog vanskeligt for [xxx] præcist at opgøre dette overskud, da der også er en del omkostninger forbundet med at servicere Totalkredit og disse omkostninger er vanskelige at opgøre. [xxx] oplyste, at det som udgangspunkt vil være meget vanskeligt for dem at komme med et skøn over, hvor mange omkostninger de bruger på at servicere Totalkredit.[...]"³⁹⁴
808. Det fremgår heraf, at det er vanskeligt for [xxx] at opgøre omkostningerne forbundet med at servicere Totalkredit, da det er de enkelte pengeinstitutter, der varetager kunderådgivningen, hvori rådgivning omkring realkreditlån kun er et delelement.
809. På baggrund af disse møder med pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet, vurderede styrelsen, at pengeinstitutterne ville have vanskeligt ved præcist at opgøre omkostningerne ved at formidle Totalkredit-lån. Derfor anmodede styrelsen i stedet pengeinstitutterne om at angive et skøn.
810. Denne oplysning ville kunne benyttes til at kvantificere pengeinstitutternes indtjening ved at formidle realkreditlån generelt set. I den forbindelse er det nødvendigt at være opmærksom på, at det ikke er alle omkostninger ved at formidle realkreditlån, som bortfalder, hvis pengeinstituttet udtræder af Totalkreditsamarbejdet og ikke længere skal servicere de allerede formidlede Totalkredit-realkreditlån.
811. I styrelsens markedsundersøgelse er pengeinstitutterne blevet bedt om at angive et bedste skøn over pengeinstituttets samlede omkostninger (bortset fra tab og hensættelser) forbundet med formidling af Totalkredit-lån til pengeinstituttets kunder i 2020. 22 pengeinstitutter har angivet, at et sådant skøn ikke kan opgøres. 10 pengeinstitutter har besvaret spørgsmålet. Disse 10

³⁹² Eksklusive Nykredit Banks besvarelse.

³⁹³ Jf. møde mellem styrelsen og [xxx] d. 29. september 2021.

³⁹⁴ Jf. virtuelt møde mellem styrelsen og [xxx] d. 15. september 2021.

besvarelser har styrelsen, sammen med de 10 institutters skøn over procentvis fald i omkostninger ved udtræden, anvendt til at anslå, hvor meget af provisionstabet, der maksimalt vil blive afbødet ved et fald i omkostningerne, jf. Tabel 4.2.³⁹⁵

Tabel 4.2 Pengeinstitutternes skønnede omkostningsfald ved udtræden af Totalkreditsamarbejdet

Pengeinstitut	Øvrige formidlingsomkostninger i pct. af løbende provision (a)	Skønnet pct.vis fald i omkostninger ved udtrædelse af Totalkreditsamarbejdet (b)	Maksimalt fald i omkostninger efter udtræden i pct. af løbende provision (c = a * max(b))
[xxx]	[xxx]	[xxx]	n.a.
[xxx]	[xxx]	[xxx]	12
[xxx]	[xxx]	[xxx]	0
[xxx]	[xxx]	[xxx]	n.a.
[xxx]	[xxx]	[xxx]	n.a.
[xxx]	[xxx]	[xxx]	56
[xxx]	[xxx]	[xxx]	24
[xxx]	[xxx]	[xxx]	47
[xxx]	[xxx]	[xxx]	n.a.
[xxx]	[xxx]	[xxx]	n.a.

Anm.: Styrelsen har i markedsundersøgelsen bedt pengeinstitutterne om at give et skøn over de samlede omkostninger (dog ekskl. tab og hensættelser) forbundet med formidling af Totalkredit-lån til pengeinstituttets kunder i 2020. Det drejer sig fx om pengeinstituttets lønomkostninger (til rådgivere, stabsfunktioner m.v.) og driftsomkostninger i tilknytning til fx rådgivning, kreditvurdering, ejendomsvurdering, tilbud, produktion, sagsafslutning og inkasso, IT-omkostninger osv. Det drejer sig om omkostninger i tilknytning til både finansiering af bolighandler, tillægslån og konverteringer, som alene vedrører lån fra Totalkredit. Der er dog ikke medregnet mere faste omkostninger som fx løn til direktion m.v., husleje, kantinedrift osv. Pengeinstitutterne blev bedt om at oplyse beløbet i 1.000 kr. [xxx] havde indtastet [xxx] svarende til [xxx]. Dette har styrelsen opfattet som en fejlintastning og korrigeret til [xxx] kr. Til beregning af det maksimale fald i omkostninger efter udtræden har styrelsen anvendt den øvre intervalgrænse i pengeinstitutternes skøn for det skønnede fald i omkostninger ved udtræden.

Kilde: Styrelsens markedsundersøgelse blandt pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet

812. Der er stor variation i pengeinstitutternes skøn over omkostninger, jf. Tabel 4.2. Eksempelvis skønner [xxx], at omkostninger forbundet med formidling af realkreditlån udgør mere end [xxx] pct. af de løbende provisioner fra formidling af realkreditlån, mens [xxx] skønner, at omkostningerne kun udgør [xxx] pct. af de løbende provisioner. Den store variation i skønnede omkostninger som andel af provisionsindtægter kan både skyldes usikkerhed omkring niveauet af omkostninger, men kan også skyldes at nogle pengeinstitutter muligvis har et mindre formidlingsomfang set i forhold til eventuelle faste omkostninger ved formidling af realkreditlån end

³⁹⁵ [xxx].

andre pengeinstitutter - og dermed har flere omkostninger sat i forhold til provisionsindtægterne, end pengeinstitutter med et større formidlingsomfang.

813. Det fremgår af Tabel 4.2 at ud af de 10 pengeinstitutter, der har givet et skøn over omkostningerne forbundet med formidling af Totalkreditlån, har kun halvdelen også givet et skøn over fald i omkostningerne ved udtræden af Totalkreditsamarbejdet. Det er derfor kun besvarelsenerne fra disse fem pengeinstitutter, som giver mulighed for at beregne et skøn for, i hvor høj grad bortfald af omkostninger ved udtræden bidrager til at afbøde bortfaldet af løbende provision på formidlede Totalkreditlån. De fem pengeinstitutter formidlede [xxx] pct. af det samlede Totalkreditlån i 2020. Det skønnede omkostningsfald ved udtræden er således beregnet på et meget begrænset datagrundlag.
814. Det relevante for spørgsmålet om eventuelle barrierer for udtræden er, jf. punkt 808 imidlertid kun omkostningerne forbundet med allerede formidlede realkreditlån – som Totalkredit overtager – og ikke de samlede omkostninger der generelt set er forbundet med at formidle realkreditlån, idet mange af de samlede omkostninger er knyttet til de systemer (rådgivere, IT etc.), som pengeinstituttet har til formidling af realkreditlån, og som også vil eksistere efter pengeinstituttet har indgået aftale med et nyt realkreditinstitut om formidling af lån. De fem pengeinstitutters svar giver derfor i meget høj grad et overkantsskøn for de relevante omkostninger forbundet med servicering af allerede formidlede realkreditlån, og svarene fører derfor umiddelbart ikke til et retvisende billede af, i hvor høj grad bortfald af omkostninger er med til at afbøde tabet af løbende provision.
815. I gennemsnit skønner de fem pengeinstitutter, at omkostningsfaldet ved udtræden højst udgør 28 pct. af de løbende provisioner. De større pengeinstitutter skønner mere moderate fald i omkostningerne. Vægtet med pengeinstitutternes størrelse udgør det konservativt skønnede omkostningsfald ved udtræden højst [xxx] pct. af de løbende provisioner.
816. Samlet set indikerer styrelsens markedsundersøgelse umiddelbart, at bortfald af tabsgaranti og omkostninger afbøder bortfaldet af løbende provision ved udtræden af Totalkreditsamarbejdet med henholdsvis 7 pct. og 28 pct. Det sidste af disse to skøn er dog behæftet med stor usikkerhed og er meget konservativt fastsat. Samlet kan det imidlertid indikere, at 65 pct. af provisionstabet ikke bliver afbødet af, at omkostninger til tab og andre løbende omkostninger overgår til Totalkredit, når et pengeinstitut udtræder af Totalkreditsamarbejdet for at formidle for et andet realkreditinstitut.
817. Flere pengeinstitutter angiver i kommentarer til styrelsens markedsundersøgelse, at det begrænsede eller usikre fald i omkostninger skyldes, at pengeinstitutterne fortsat skal varetage mange af de samme opgaver selv efter udtræden af Totalkreditsamarbejdet:

”Umuligt at gætte på idet dialogen med kunderne fortsætter på et vist niveau, dog alt andet lige uden så meget dialog om Totalkreditlånet. I stedet kan det evt. være realkreditlån i det hele taget og/eller planer for fremtiden i den forbindelse, hvis der skulle sælges bolig eller konverteres og man vil gøre det til nyt realkreditselskab.”³⁹⁶

”[xxx] vi stadig have løbende kontakt med kunden, men vi spare omkostninger til IT, personale, uddannelse, markedsføring m.v.”³⁹⁷

”Hvis vi udtrådte af Totalkredit, vil vi i princippet ikke skulle bruge tid på at svare på kundernes spørgsmål vedr. Totalkredit – fx vedr. refinansiering. I praksis vil rådgiverne

³⁹⁶ [xxx].

³⁹⁷ [xxx].

dog nok føle en forpligtigelse til at hjælpe kunderne, og vi vil også have en interesse i at være i dialog med kunderne, hvis nu vi har indgået et samarbejde med et andet realkreditinstitut. Opgørelsen af udgiftsbesparelsen er dog meget usikker, og vi tør derfor ikke gætte på, hvor stor den er.³⁹⁸

"Medarbejdere i produktionen af lånesager vil kunne reduceres betydeligt. Til gengæld vil vores formidlingsopgave (overdragelse af opgaver) være større, hvorfor det vil være svært at give et bud på fald i omkostninger."³⁹⁹

"[xxx] vil i givet fald fortsat have det mål, at sikre vores kunder en helhedsrådgivning, og det vil omfatte gældspleje."⁴⁰⁰

"Vi vil stadig have rådgivningen af kunden om f.eks. køb af ejendom, stille købesumsgarantier m.v., det kræver samme bevilling og rådgivningssystem, som vi d.d. har og vedligeholder."⁴⁰¹

"Kunden vil stadig (formentlig) være helkunde i [xxx]. Det betyder, at kunden skal serviceres som normalt. I en rådgivningssituation fx. køb, vil vi stadig skulle bruge samme mængde tid på rådgivning, kreditvurdering mm. Det formodes i sådan en sag, at kunden skal have efterfinansiering. Man kunne måske endda frygte, at håndtering af sådanne kunder vil blive mere besværlig set for hele boligprocessen."⁴⁰²

"Håndteringen og rådgivningen omkring Totalkredit-lån er en del af rådgivningen vedrørende den samlede boligfinansiering for den enkelte privatkunde. Der vil blive holdt kundemøder med rådgivning samt foretaget løbende opfølgning på compliance, herunder formål/omfang, hvidvask m.v., så længe der er et kundeforhold i [xxx]."⁴⁰³

"Vi er stadig en [xxx] og skal derfor fortsat rådgive [xxx] kunder om lån i fast ejendom - også de kunder, der har et Totalkreditlån."⁴⁰⁴

"Det forventes, at de pågældende kunder fortsat vil efterspørge vores rådgivning, hvorfor omkostningerne kun forventes at falde 0 - 10 %."⁴⁰⁵

818. [xxx] har udtrykt en lignende betragtning i styrelsens anden markedstest:

*"Flytning af porteføljen / opretholdes af provision: Det vurderes ikke realistisk at flytte hele porteføljen til en ny distributør indenfor en periode på 5 år, hvorfor det altid vil være ønskeligt at opretholde af fuld provision, så lang tid som muligt. Dette skal også ses i forhold til, at den løbende servicering, administration, rådgivning af kunderne m.v. vil være til stede i helt lånets løbetid. Manglende opretholdelse af provision bevirker en udvanding af indtjeningen [...]"*⁴⁰⁶

³⁹⁸ [xxx].

³⁹⁹ [xxx].

⁴⁰⁰ [xxx].

⁴⁰¹ [xxx].

⁴⁰² [xxx].

⁴⁰³ [xxx].

⁴⁰⁴ [xxx].

⁴⁰⁵ [xxx].

⁴⁰⁶ Jf. svar fra [xxx] på styrelsens anden markedstest.

-
819. Det fremgår heraf, at pengeinstitutterne i høj grad lægger vægt på, at de fortsat vil skulle varetage en rådgivningsopgave overfor de af deres kunder, som har et Totalkreditlån, uanset om pengeinstituttet ikke længere formidler realkreditlån for Totalkredit.
820. Dertil kommer, at kundekontakt har en stor værdi for et pengeinstitut, og at et pengeinstitut derfor efter styrelsens vurdering fortsat vil påtage sig en række opgaver forbundet med at servicere deres kunder med Totalkreditlån for ikke at miste kunderne til et andet pengesinstitut i Totalkreditsamarbejdet, hvor kunderne føler, at de får bedre rådgivning.
821. Det er styrelsens vurdering, at den manglende klarhed omkring pengeinstitutternes omkostninger forbundet med formidling af realkreditlån for Totalkredit i sig selv kan begrænse pengeinstitutternes incitament til at skifte leverandør af realkreditlån, idet pengeinstitutterne derved ikke på forhånd kan fastlægge den reelle økonomiske konsekvens af at skifte realkreditleverandør.
822. I tillæg til bortfaldet af løbende provision ved skift af realkreditudbydere har pengeinstitutterne også direkte udgifter forbundet med skifte af leverandør af realkreditlån. Det gælder også for de direkte skifteomkostninger, at nogle pengeinstitutter har svært ved at skønne over størrelsen på dem.⁴⁰⁷ 22 ud af de adspurgte pengeinstitutter har dog givet et skøn over de direkte skifteomkostninger, jf. Figur 5.4 i bilag 5.2. I gennemsnit skønner pengeinstitutterne, at der er direkte skifteomkostninger på 16 mio. kr. De større pengeinstitutter har forventeligt en større omkostning ved at omlægge til en ny realkreditudbyder. Vægtet med pengeinstitutternes størrelse stiger den gennemsnitlige skønnede skifteomkostning til 28 mio. kr. Pengeinstitutterne blev også bedt om at skønne over, hvor lang tid der vil gå, fra der træffes beslutning om at skifte realkreditudbydere til at samarbejdet med det nye realkreditinstitut er operationelt. Uanset om der vægtes med pengeinstitutternes størrelse eller ej, skønner pengeinstitutterne, at det i gennemsnit tager 14 måneder at gennemføre et skift af realkreditudbydere. 18 ud af 26 pengeinstitutter skønner, at det ville tage et år eller derunder, jf. Figur 5.4.
823. At bortfald af løbende provision samt skifteomkostninger er af en væsentlig størrelse for et pengeinstitut bekræftes også af styrelsens interview med [xxx]:
824. "[xxx] oplyste endvidere, at et skift fra Totalkredit-samarbejdet til et andet realkreditinstitut formentlig vil koste [xxx] op mod en halv milliard blot at få dækket det umiddelbare tab af indtægt."⁴⁰⁸
825. Det er styrelsens vurdering, at de direkte skifteomkostninger og det begrænsede bortfald af øvrige omkostninger, er af væsentlig betydning for det enkelte pengeinstitut og samlet set forstærker barrieren for pengeinstitutterne i forhold til at skifte realkreditudbydere.

Bortfaldet af løbende provision giver anledning til et langvarigt tab for et pengeinstitut

826. Hvis et pengeinstitut udtræder af Totalkreditsamarbejdet, så medfører bestemmelserne om tab af provision i Totalkredits Hovedsamarbejdsaftale langvarige konsekvenser for pengeinstituttet. Det skyldes, at pengeinstituttet mister den løbende provision på allerede formidlede realkreditlån, og at disse realkreditlån ikke på kort sigt kan omlægges til realkreditlån hos et evt. nyt realkreditinstitut. Det er således kombinationen af Totalkredits valg af aflønningsmodel – hvor et pengeinstitut får udbetalt størstedelen af formidlingsprovisionen som en løbende provisionsbetaling, så længe realkreditlånet løber – og pengeinstitutternes vanskeligheder ved at

⁴⁰⁷ På spørgsmålet om direkte skifteomkostninger svarede [xxx] "Vi kan ikke komme med et skøn ud fra forudsætningerne. Svaret vil fx. afhænge af, hvor meget det fremtidige setup ligner det nuværende, hvordan er systemunderstøttelsen, hvor hurtigt vil rådgiver være oppe i kadence igen mv.". [xxx] svarede "Der er ikke muligt at svare - har vi aldrig undersøgt". [xxx] og [xxx] angav tilsvarende, at de ikke kunne svare på spørgsmålet. I alt besvarede 26 pengeinstitutter spørgsmålet.

⁴⁰⁸ Mødereferat fra møde med [xxx] d. 29. september 2021, side 3.

få omlagt låneporteføljen, som betyder, at Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.2 påfører pengeinstitutterne et væsentligt tab ved udtræden af Totalkreditsamarbejdet.

827. Resultaterne fra styrelsens markedsundersøgelse peger på, at det kan tage lang tid at oparbejde en ny realkreditportefølje med en anden realkreditleverandør. Dette illustreres eksempelvis af følgende bemærkning fra et pengeinstitut, der i styrelsens markedsundersøgelse har angivet, at tab af provisioner "i høj grad" udgør en barriere for at skifte leverandør af realkreditlån:

"Under forudsætning af uændret renteniveau vil det forudsætte en længere årrække, før der er oparbejdet en ny realkreditportefølje ved konvertering af nuværende låneportefølje."⁴⁰⁹

828. Styrelsen har i markedsundersøgelsen blandt pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet spurgt institutterne om deres forventninger til, hvor hurtigt deres eksisterende portefølje hos Totalkredit kunne omlægges til en anden udbyder af realkreditån.

829. I markedsundersøgelsen er pengeinstitutterne blevet spurgt: *"Forestil at jeres pengeinstitut udtræder af Totalkreditsamarbejdet og i stedet indtræder i en formidlingsaftale med et andet realkreditinstitut mht. lån til ejerboliger og fritidshuse: Angiv for henholdsvis "konverterbare lån" og "ikke-konverterbare lån" et bedste skøn over de procenter af antal lån, som jeres pengeinstitut forventer at kunne have lagt over hos det nye realkreditinstitut inden for de i tabellen angivne tidspunkter. Cellerne med "over 5 år" udfyldes med den maksimale andel af lån (et "konverteringsmaksimum") som pengeinstituttet forventer at kunne lægge over. I de nederste celler indsættes samlet kursværdi for "konverterbare lån" og "ikke-konverterbare lån" (opgjort i 1.000 kr.). Ved besvarelsen forudsættes nuværende (2021) renteniveau, uændret rentekurve, den nuværende aktivitet på boligmarkedet samt niveau for nyudlån og konverteringer. Ved besvarelsen forudsættes det endvidere, at det nye realkreditinstitut kan tilbyde samme aflønning til pengeinstituttet, produktudbud og geografisk tilstedeværelse som Totalkredit."*

830. Styrelsen har opsummeret besvarelsene fra pengeinstitutterne omkring deres forventninger til mulig omlægningshastighed efter udtræden af Totalkreditsamarbejdet i Figur 4.14. Derudover har styrelsen inkluderet oplysninger om den faktiske omlægningshastighed, da Jyske Bank i 2014 udtrådte af Totalkreditsamarbejdet og begyndte at formidle realkreditlån fra BRFKredit/Jyske Realkredit. Styrelsen har også opsummeret pengeinstitutternes besvarelser i styrelsens spørgeskemaundersøgelse omkring antallet af nye realkreditlån og konverteringer af realkreditlån i 2020. Disse oplysninger illustrerer tilsammen, hvad der historisk set var muligt da Jyske Bank udtrådte af Totalkreditsamarbejdet, hvordan omlægningshastigheden var i året op til styrelsens spørgeskemaundersøgelse samt pengeinstitutternes forventninger til mulig omlægningshastighed efter udtræden af Totalkreditsamarbejdet.

⁴⁰⁹ Jf. besvarelse fra [xxx].

Figur 4.14 Forskellige scenarier for andelen af den eksisterende portefølje af realkreditlån til private, som kan omlægges 0 til 5 år efter udtræden af Totalkreditsamarbejdet

[xxx]

Anm.: Serien "Uvægtet" er beregnet ud fra Pengeinstitutternes svar på spørgsmålet "Forestil at jeres pengeinstitut udtræder af Totalkredit-samarbejdet og i stedet indtræder i en formidlingsaftale med et andet realkreditinstitut mht. lån til ejerboliger og fritidshuse: Angiv for henholdsvis "konverterbare lån" og "ikke-konverterbare lån" et bedste skøn over de procenter af antal lån, som jeres pengeinstitut forventer at kunne have lagt over hos det nye realkreditinstitut inden for de i tabellen angivne tidspunkter. Cellerne med "over 5 år" udfyldes med den maksimale andel af lån (et "konverterings-maksimum") som pengeinstituttet forventer at kunne lægge over. I de nederste celler indsættes samlet kursværdi for "konverterbare lån" og "ikke-konverterbare lån" (opgjort i 1.000 kr.). Ved besvarelsen forudsættes nuværende (2021) renteniveau, uændret rentekurve, den nuværende aktivitet på boligmarkedet samt niveau for nyudlån og konverteringer. Ved besvarelsen forudsættes det endvidere, at det nye realkreditinstitut kan tilbyde samme aflønning til pengeinstituttet, produktudbud og geografisk tilstedeværelse som Totalkredit." i styrelsens markedsundersøgelse. Serien "vægtet" er beregnet på baggrund af samme spørgsmål, men hvor hvert pengeinstitut er vægtet med antallet af lån. Serien "Faktisk omlagt" er beregnet på baggrund af pengeinstitutternes oplysninger i styrelsens markedsundersøgelse om værdien af omlagte lån og nye lån i 2020 ud af værdien af den samlede restgæld i 2020. Serien "JB-scenarie iflg TK" er baseret på oplysninger fra Nykredit til styrelsen om faktiske omlægnings, da Jyske Bank udtrådte af Totalkreditsamarbejdet. Serien "JB-scenarie JB (fortrolig)" er baseret på oplysninger fra Jyske Bank i forbindelse med første markedstest om faktiske omlægnings, da Jyske Bank udtrådte af Totalkreditsamarbejdet.

Kilde: Styrelsens markedsundersøgelse blandt pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet samt oplysninger fra Nykredit og Jyske Bank.

831. 11 af pengeinstitutterne i styrelsens markedsundersøgelse (12 inklusive Nykredit Bank) har besvaret styrelsens spørgsmål vedrørende mulig omlægningshastighed af realkreditlån efter en eventuel udtræden af Totalkreditsamarbejdet. I gennemsnit vurderer pengeinstitutterne, at ca. 10 pct. af porteføljen kan omlægges inden for det første år, jf. Figur 4.14. Inden for fem år forventer pengeinstitutterne, at under halvdelen af låneporteføljen kan være omlagt til det nye realkreditinstitut. Dermed forventer pengeinstitutterne, at pengeinstituttet fortsat ikke vil modtage provision på over halvdelen af deres realkreditportefølje fem år efter udtræden af Totalkreditsamarbejdet. På langt sigt forventer pengeinstitutterne, at der vil være realkreditlån, der aldrig bliver omlagt til det nye realkreditinstitut. I gennemsnit forventer pengeinstitutterne, at over en fjerdedel af porteføljen ikke kan omlægges bort fra Totalkredit, og at låntagerne i disse tilfælde i stedet vil lade realkreditlånet hos Totalkredit fortsætte til udløb.
832. Figur 4.14 indeholder også to kurver, der viser, hvor hurtigt Jyske Bank fik omlagt realkreditlån fra Totalkredit til BRFkredit, efter Jyske Bank i 2014 opkøbte realkreditinstituttet BRFkredit og udtrådte af Totalkreditsamarbejdet. Den ene kurve repræsenterer data for denne hændelse, som Nykredit har oplyst til styrelsen, og den anden kurve repræsenterer data for samme hændelse, som Jyske Bank har oplyst til styrelsen. De to kurver er ikke helt identiske, men ligger begge højere end pengeinstitutternes forventninger i styrelsens markedsundersøgelse. Det kan både skyldes, at pengeinstitutterne har mere pessimistiske forventninger til, hvor hurtigt det faktisk er muligt at omlægge lån væk fra Totalkredit, og det kan også skyldes, at Jyske Bank udtrådte af Totalkreditsamarbejdet på et tidspunkt, hvor omlægningsaktiviteten for låntagerne var højere, end da pengeinstitutterne deltog i styrelsens markedsundersøgelse.
833. Jyske Bank har over for styrelsen oplyst, at der var et konverteringsmaksimum på [xxx] pct. af porteføljen. Det er styrelsens vurdering, at der vil være et naturligt konverteringsmaksimum, da der nødvendigvis vil være et vist antal lån, som et pengeinstitut ikke kan omlægge til et andet realkreditinstitut. Det gælder eksempelvis lån, der ikke kan omlægges grundet kundens teknisk insolvens, lån hvor kunden ikke selv ønsker at omlægge lånet til et andet realkreditinstitut, og lån hvor det vil være i strid med reglerne om god skik⁴¹⁰, såfremt det blev omlagt til et andet realkreditinstitut mv.

⁴¹⁰ Bekendtgørelse nr. 944 af 21. juni 2022 om god skik for boligkredit.

834. Endelig viser Figur 4.14 en sidste kurve kaldet "faktisk omlagt", som viser den omlægningshastighed, der ville være mulig, hvis pengeinstitutterne hvert år kan omlægge realkreditlån væk fra Totalkredit efter den samme rate, som pengeinstitutterne omlagde og formidlede ny gæld i år 2020. Hvis et pengeinstitut eksempelvis har oplyst, at omlagte og nye realkreditlån i 2020 udgør 20 pct. af restgælden i 2020, antages det i beregningerne bag denne kurve, at pengeinstituttet hvert år efter udtræden kan omlægge 20 pct. af den tilbageværende portefølje hos Totalkredit. Da nogle realkreditlån kan være svære at omlægge, fordi de er optaget på vilkår, som er fordelagtige for kunden, eller fordi kunden sjældent er opmærksom på muligheden for at omlægge lån, eller fordi kunden er teknisk insolvent, vil denne kurve sandsynligvis udgøre et overkantsskøn for, hvor hurtigt det vil være muligt at omlægge porteføljen. Denne kurve vil også afhænge af, om omlægningsraten opgøres i et år med høj omlægningsaktivitet (eksempelvis under en konverteringsbølge) eller i et år med lav omlægningsaktivitet.
835. Samlet set viser Figur 4.14, at der vil gå mere end fem år efter udtræden af Totalkreditsamarbejdet, før et pengeinstituts fulde portefølje af realkreditlån er blevet omlagt til lån udstedt af det nye realkreditinstitut. Hvor hurtigt det i realiteten vil gå, er der usikkerhed omkring. Da Jyske Bank udtrådte af Totalkreditsamarbejdet var det muligt at omlægge realkredit i samme takt, som pengeinstitutterne har formidlet nye og konverterede realkreditlån i 2020. Pengeinstitutternes forventning er dog, at omlægningshastigheden vil være langsommere end dette efter eventuel udtræden af Totalkreditsamarbejdet.

Andre aktører end Nykredit forventer en langsommere omlægningshastighed, end da Jyske Bank udtrådte af Totalkreditsamarbejdet

836. Nykredit har oplyst, at Jyske Bank, efter pengeinstituttet udtrådte fra Totalkreditsamarbejdet i 2014, indfrie realkreditlån i Totalkredit væsentligt hurtigere end andre pengeinstitutter i samarbejdet gjorde i samme periode, samt at efter 2 år var mere end [xxx] pct. af Jyske Banks Totalkredit-lån indfriet. Jyske Banks bestand af lån faldt dermed fra [xxx] mia. kr. i 2014 (ved udtræden) til [xxx] mia. kr. i 2017. Herudover har Nykredit oplyst, at bestanden i 2020 var faldet til ca. [xxx] mia. kr. Af de øvrige pengeinstitutters bestand af lån i 2014 på 448 mia. kr. var der [xxx] mia. kr. tilbage i 2020 af samme lån – dvs. den del af 2014-lånebestanden, som ikke var blevet indfriet i den mellemliggende periode. Hvis de øvrige pengeinstitutter havde haft en udvikling svarende til Jyske Bank ville bestanden hos disse institutter i 2020 være faldet til [xxx] mia. kr. (dvs. [xxx] mia. kr. lavere end hvad der i realiteten var tilfældet).⁴¹¹
837. Det er styrelsens vurdering, at Jyske Banks indfrielse i forbindelse med udtræden af Totalkreditsamarbejdet er udtryk for, hvordan en udtræden i bedste fald vil kunne se ud. Det er endvidere styrelsens vurdering, at et udtrædende pengeinstitut ikke i dag ville kunne indfri realkreditlån lige så hurtigt, som det var tilfældet for Jyske Bank, herunder bl.a. på grund af konjunkturudvikling og at Jyske Bank i 2014 købte sit eget realkreditinstitut, og dermed havde mulighed og et stort incitament til at flytte realkreditlånene hurtigst muligt. Denne mulighed for at opkøbe et realkreditinstitut foreligger ikke på samme vis for de uafhængige pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet i dag.
838. [xxx] har over for styrelsen udtrykt, at det efter pengeinstituttets opfattelse vil være vanskeligt at opnå den samme flytnehastighed i dag, som Jyske Bank lykkedes med ved opkøbet af BRFKredit. *"Derudover oplyste [xxx], at det aktuelle renteniveau i Danmark vil medføre, at det stort set vil være umuligt at flytte alle kunder over i et andet realkreditinstitut, da et skifte kun kan lade sig gøre i forbindelse med en generel konverteringsbølge, da det ellers vil være i strid med "God skik-reglerne". [xxx] oplyste, at et sådan skifte ikke vil kunne lade sig gøre i løbet af 5 år, og formentlig ville det slet ikke lykkes. [xxx] nævnte, at det var [xxx]s indtryk, at et dansk pengeinstitut ved skiftet*

⁴¹¹ Jf. præsentationen "møde med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen" fremlagt på møde mellem styrelsen og Nykredit den 15. marts 2021.

fra Totalkredit til et opkøbt realkreditinstitut havde været nødsaget til at gøre flere bl.a. pristiltag for at fremskynde omlægningen af det meste af stocken af realkreditlån fra Totalkreditlån til det opkøbte realkreditinstitut. [xxx] vurderede, at de nuværende regler fra Finanstilsynet ikke ville muliggøre en tilsvarende hurtig omlægning af stocken af realkreditlån, medmindre kunder har et reelt behov for lånomlægning og -rådgivning.”⁴¹²

839. [xxx] præciserede i denne forbindelse, at der her tænkes på ”God skik-reglerne” (BET om god skik for boligkredit) §§ 3-5, hvorefter kunder ikke bør rådgives til at omlægge et givent realkreditlån til et tilsvarende realkreditlån i et andet realkreditinstitut, blot motiveret ved at pengeinstituttet tjener mere fra den ene leverandør end den anden.
840. Det fremgår heraf, [xxx] vurderer, at det ”aktuelle renteniveau” (det vil sige renteniveauet i 2021 (tidspunktet for afgivelse af svaret), som var lavere end renteniveauet er i dag) gør det stort set umuligt at flytte alle kunder over i et andet realkreditinstitut, og at et sådant skifte ikke vil kunne lade sig gøre på fem år. Derudover oplyste [xxx], at det efter pengeinstituttets indtryk havde forholdt sig sådan, at et dansk pengeinstitut ved skiftet fra Totalkredit til et opkøbt realkreditinstitut havde været nødsaget til at gøre flere bl.a. pristiltag for at fremskynde omlægningen af det meste af stocken af realkreditlån fra Totalkreditlån til det opkøbte realkreditinstitut, og at god skik-regler gør det vanskeligt med en hurtig omlægning af stocken, medmindre kunderne har et reelt behov for låneomlægning- og rådgivning.
841. Jyske Bank har selv kommenteret situationen med at flytte lån efter fusionen med BRFKredit. *”Jyske Bank oplyste, at de godt kunne flytte kunder efter fusionen med BRFKredit. Men i henhold til god skik-reglerne skal der, for at de kan kontakte en kunde, enten foreligge en situation, hvor det kan betale sig for kunden at konvertere sit lån, eller at kundens økonomi medfører et behov for omlægning af lån, eller der i øvrigt er bevægelser i markedet, der medfører nogle nye lånemuligheder for kunden.”⁴¹³*
842. Jyske Bank angiver således også, at god skik-reglerne påvirker, hvor hurtigt det vil være muligt at omlægge lån til en ny realkreditudbyder.
843. Jyske Bank har uddybet omstændighederne omkring omlægningen af lån fra Totalkredit til BRFKredit (nu Jyske Realkredit) efter opkøbet af BRFKredit: *”Dengang havde JB markedsudviklingen med sig i form af prisstigninger på ejendomsmarkedet, rentefald og bidragsstigninger i TK. Hertil kommer, at der siden dengang er strammet væsentligt op i forhold til sletning af data (GDPR), god skik, hvidvaskkontroller (kend din kunde/KYC), kreditværdighedsvurderinger, indhentning af fuldt budget og beregninger af rådighedsbeløb på alle kunder. Selvom processer bl.a. med e-skat og pensionsinfo mv. er blevet automatiseret, tager det i dag flere timer for en kunde at få svar på, om kunden kan få et lån hos anden bank. Det gælder også for formuende kunder. I dag er der således væsentlige søgeomkostninger forbundet med at skifte udbyder. Dette forhold - kombineret med, at markedssituationen er markant anderledes end i 2014-2018 - vil reducere konverteringsomfanget. [...] Hastigheden for ”hjemflagnig” afhænger også af ejendomsprisudviklingen. Hvis ejendomspriserne falder, er det blevet muligt at omlægge lån over lånegrænsen også mellem realkreditinstitutter, men da realkreditinstituttet skal stille supplerende sikkerhed og da kreditappetitten kan være reduceret, kan det udskyde eller forhindre pengeinstituttet i at omlægge lånene fra TK.”⁴¹⁴*
844. Det følger sammenfattende heraf, at Jyske Bank har angivet, at der var en række gunstige forhold, der tilsammen bidrog til en hurtig omlægning af porteføljen efter Jyske Banks udtræden af Totalkreditsamarbejdet i 2014, herunder prisstigninger på ejendomsmarkedet, rentefald

⁴¹² Mødereferat med [xxx] d. 29. september 2021, side 5.

⁴¹³ Mødereferat med Jyske Bank 9. februar 2023, side 4.

⁴¹⁴ Jyske Bank, svar på første markedstest, bilag 1, side 2.

samt bidragsstigninger i Totalkredit. Jyske Bank har anført, at markedssituationen nu er markant anderledes end i 2014-2018 (årene efter Jyske Banks udtræden). Derudover har Jyske Bank anført, at en række administrative processer sidan da har øget kundernes søgeomkostninger ved skift af udbyder. Endelig har Jyske Bank bemærket, at låntagernes mulighed for at omlægge realkreditlån kan blive hæmmet, hvis ejendomspriserne falder.

845. Dette vil efter styrelsens vurdering påvirke et pengeinstituts overvejelser om at skifte bort fra Totalkreditsamarbejdet og indgå formidlingsaftale med et andet realkreditinstitut. Jyske Bank har anført, at: *"Pengeinstituttet risikerer derfor både at miste bankkunder/-indtjening på bankforretningerne samt fremtidige provisioner på realkreditlån, da en stor del af lånene ikke omlægges til JR [Jyske Realkredit], men forbliver i TK [Totalkredit] via formidling fra en konkurrerende TK-bank, der har overtaget kunderne."*⁴¹⁵ [Styrelsens tilføjelser]
846. Disse betragtninger underbygger efter styrelsens vurdering, at der er væsentlige begrænsninger i forhold til at flytte realkreditlån væk fra Totalkreditsamarbejdet og over i et nyt formidlings samarbejde mellem et pengeinstitut og et andet realkreditinstitut.
847. Jyske Bank/Jyske Realkredit har over for styrelsen fremlagt illustrative beregninger af omkostningerne ved at skulle kompensere et pengeinstitut for at udtræde af Totalkreditsamarbejdet. I den forbindelse har Jyske Bank/Jyske Realkredit anført følgende omkring den mulige omlægningshastighed af de eksisterende Totalkredit-lån: *"Jyske Bank angav, at beregningerne nogle steder tager udgangspunkt i situationen som den så ud i forbindelse med Jyske Banks fusion med BRF-kredit i 2014, men at forudsætningerne for at flytte kunder i dag er helt anderledes, herunder at det, på grund af reglerne om god skik, m.v., vil være nærmest umuligt for Jyske Bank at flytte kunderne lige så hurtigt, som det kunne lade sig gøre den gang. Jyske Bank angav, at hvis man kigger på en realkreditportefølje, som den ser ud i dag, vil Jyske Bank direkte bryde god skik-reglerne, hvis Jyske Bank anbefaler kunder med fastforrentede lån i lave kuponer at flytte, medmindre det er i forbindelse med et hussalg/-køb eller lignende. I den korte ende vil der være refinansieringer, hvor man over tid vil kunne flytte kunder. Man skal dog også være opmærksom på, at en kunde har omkostninger forbundet med skift af realkreditinstitut – også i forbindelse med en refinansiering. Jyske Bank angav videre, at det ikke er et realistisk scenarie for virksomheden, at kun 25 pct. af kunderne er tilbage ved Nykredit efter 5 år."*⁴¹⁶
848. Også DLR Kredit har over for styrelsen bemærket, at det vil tage nogen tid at kunne omlægge eksisterende Totalkreditlån: *"Dernæst skal kunderne jo flyttes rådgivningsmæssigt forsvarligt, og først når det er relevant for dem. Et realkredit- eller pengeinstitut kan ikke bare flytte kunderne."*⁴¹⁷
849. Realkredit Danmark har bemærket, at renteniveauet og volatiliteten i renten på realkreditobligationer er afgørende for, hvor hurtigt det vil være muligt at omlægge et pengeinstituts realkreditlån fra Nykredit til en anden aktør. *"Hvis renten svinger, er der større mulighed for at konvertere porteføljen. [...] Nu ser man formentlig ind i en periode med stigende renter, og aktuelt er flere kunder også flyttet over i 5-årige rentebinder i stedet for med 1- eller 3-årige."*⁴¹⁸ *"Realkredit Danmarks eventuelle overtagelse af samtlige lån, som et pengeinstitut har formidlet til Totalkredit, må (i bedste fald) forventes at kunne ske over en årrække. Idet realkreditlån ikke kan overdrages, skal overtagelse ske ved etablering af et nyt låneforhold med inddragelse af kunden, hvilket primært vil kunne ske i takt med, at der opstår en fordel for den enkelte kunde i at ændre på sit lån, f.eks. ved en refinansiering eller konvertering. Et hypotetisk scenarie kan være, at 60% af lånene flyttes fra Totalkredit til Realkredit Danmark indenfor 5 år. Overførsel af de resterende 40% vil gå*

⁴¹⁵ Jyske Bank, svar på første markedstest, bilag 1, side 2.

⁴¹⁶ Mødereferat med Jyske Bank 21. februar 2023, side 2.

⁴¹⁷ Referat af møde med DLR Kredit den 23. februar 2023, side 4.

⁴¹⁸ Referat af møde med Realkredit Danmark den 22. februar 2023, side 7.

*langsommere og nogle lån vil potentielt ikke blive flyttet, da kunden ikke ser en oplagt fordel heri eller blot ikke reagerer på tilbud herom.*⁴¹⁹

850. Det fremgår sammenfattende heraf, at både Jyske Realkredit, DLR Kredit og Realkredit Danmark har forklaret, at der er begrænsninger i, hvor hurtigt det kan lade sig gøre at omlægge kundernes lån til en ny udbyder. Jyske Realkredit har anført, at det er urealistisk, at 75 pct. af porteføljen kan omlægges inden for fem år, mens Realkredit Danmark har nævnt et hypotetisk scenarie, hvor 60 pct. af porteføljen kan omlægges inden for fem år, mens de resterende 40 pct. enten vil gå langsommere eller aldrig blive omlagt til den nye udbyder.
851. Omlægningshastigheden afhænger af forhold som renteklima og udvikling på ejendomsmarkedet. Mest afgørende kan en omlægning kun foretages, når låntageren bag lånet ønsker det. Det er styrelsens vurdering, at omlægningshastigheden ikke med sikkerhed vil være lige så hurtig, som da Jyske Bank udtrådte af Totalkreditsamarbejdet, og at der må lægges vægt på pengeinstitutternes forventninger til mulig omlægningshastighed.
852. Nykredit har på møder med styrelsen anført, at omlægningshastigheden bør tage udgangspunkt i den faktiske omlægningshastighed, da Jyske Bank udtrådte af Totalkreditsamarbejdet.

*"Nykredit bemærkede, at nogle af respondenterne i markedstesten havde udtrykt forventninger om, at omlægning af Totalkreditlån til realkreditlån hos en anden realkreditudbyder ville ske langsommere, end det var tilfældet, da Jyske Bank fusionerede med BRFKredit, og da Nordea opkøbte Fionia Bank. Nykredit spurgte, om ikke styrelsen i sine analyser måtte lægge vægt på, hvad der historisk set har været muligt ifht. omlægningshastighed, frem for at lægge vægt på respondenternes forventninger.*⁴²⁰

853. Styrelsen deler dog ikke Nykredits vurdering. Styrelsen lægger vægt på, at de responderende pengeinstitutter forventer lavere omlægningsaktivitet end hvad der tidligere var muligt, hvilket formentlig hænger sammen med, at privatkunderne aktuelt har længere rentebindinger end tidligere, og at renten er steget fra en meget lavt niveau i en længere årrække. Dertil kommer, at pengeinstitutternes forventninger til rentemiljø og omlægningshastighed er relevante for den barriere, som pengeinstitutterne oplever. Selve usikkerheden om omlægningshastigheden vil kunne øge den opfattede barriere for pengeinstitutterne.
854. Det er således styrelsens vurdering, at omlægningshastigheden fra Jyske Banks udtræden af Totalkreditsamarbejdet ikke – i sig selv – skal lægges til grund for vurderingen af barrieren ved at udtræde af Totalkreditsamarbejdet.

Konklusion vedrørende omlægningshastighed

855. Pengeinstitutternes svar i forbindelse med styrelsens markedsundersøgelse giver et samlet billede af, at institutterne først over en længere årrække forventer at kunne flytte kunder fra det hidtidige samarbejdende realkreditinstitut til det nye – og at det ikke er realistisk at kunne flytte kunderne med den hastighed, som det lykkedes Jyske Bank af flytte kunder over i BRFKredit/Jyske Realkredit.
856. Styrelsen vurderer, at pengeinstitutternes egen forventning til omlægningshastighed er afgørende for, om de opfatter bortfaldet af løbende provision som en barriere for at udtræde af Totalkreditsamarbejdet. Hvis pengeinstitutterne forventer, at låneporteføljen kun langsomt kan

⁴¹⁹ Realkredit Danmark svar af 17. marts 2023 på første markedstest, side 11.

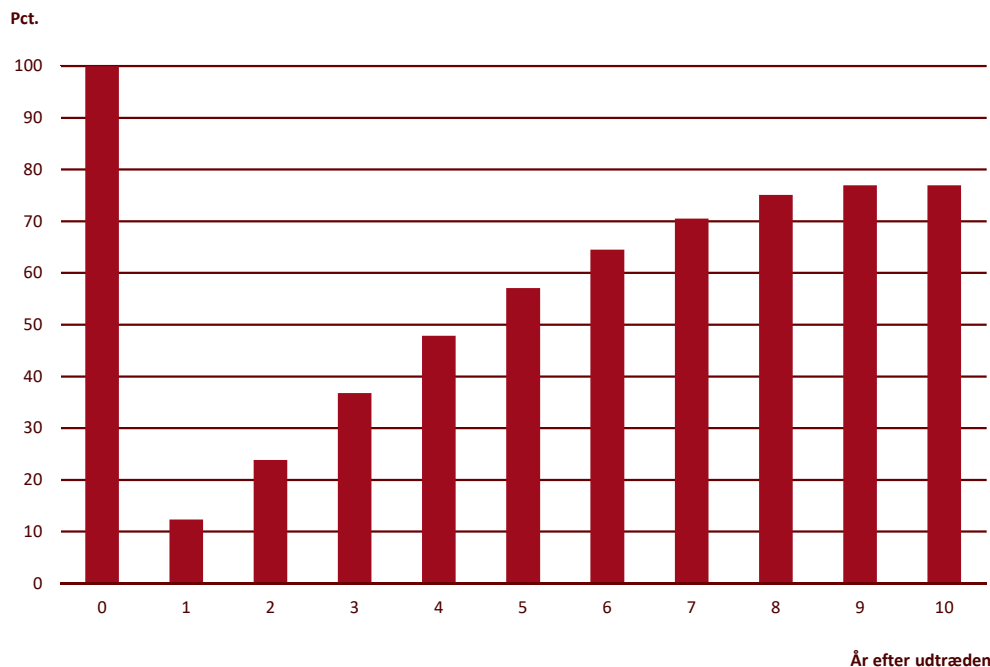
⁴²⁰ Mødereferat fra møde mellem styrelsen og Nykredit, 19. april 2023, side 2-3.

omlægges bort fra Totalkredit, eller hvis pengeinstitutterne er meget usikre på, hvordan omlægningshastigheden vil være, er det styrende for pengeinstitutternes beslutning om at indgå et formidlings samarbejde med en anden realkreditudbyder end Totalkredit.

Et pengeinstitut vil miste en væsentlig andel af sine løbende provisionsindtægter ved udtræden af Totalkreditsamarbejdet

857. Styrelsen har foretaget beregninger af det tab, et pengeinstitut vil opleve, hvis pengeinstituttet udtræder af Totalkreditsamarbejdet. I beregningerne har styrelsen antaget, at realkreditlån kan omlægges hurtigere til konkurrenten, end pengeinstitutterne forventer, men dog langsommere end da Jyske Bank udtrådte af Totalkreditsamarbejdet. I beregningerne antages et konverteringsmaksimum på 75 pct. inden for de første 10 år efter udtræden, og at et pengeinstitut ikke længere skal dække tab på realkreditlån optaget i Totalkredit, når pengeinstituttet udtræder af Totalkreditsamarbejdet. Derudover har styrelsen ikke indregnet yderligere omkostningsbesparelser efter udtræden af Totalkreditsamarbejdet. Styrelsen har dermed antaget, at et pengeinstitut fortsat vil have de samme opgaver og omkostninger i forbindelse med servicering af realkreditkunderne, som pengeinstituttet havde inden udtræden af Totalkreditsamarbejdet. I beregningerne antages det, at den gennemsnitlige løbende provisionsats fra både Totalkredit og den nye udbyder er 0,42 pct., og at pengeinstituttet årligt dækker tab på 0,03 pct. af udlånet.

Figur 4.15 Løbende provision fra ny realkreditudbydere som andel af løbende provision fra Nykredit inden udtræden af Totalkreditsamarbejdet



Anm.: Figuren viser år for år eksempel på, hvor meget et pengeinstitut ville tjene i løbende provision hos et nyt realkreditinstitut, hvis det nye realkreditinstitut aflønner pengeinstituttet ligesom Totalkredit (opgjort som andel af den løbende provision pengeinstituttet kunne have fået, hvis pengeinstituttet var blevet hos Totalkredit). I eksemplet er det antaget, at det nye realkreditinstitut aflønner et pengeinstitut med samme provisionssats, som Totalkredit anvender. Årsagen til, at søjlerne fra år 1 (udtrædelse) ligger lavere end i år 0 (før udtrædelse) skyldes, at et nyt realkreditinstitut i eksemplet betaler løbende provision for de realkreditlån, der formidles til det nye realkreditinstitut, mens den løbende provision fra Totalkredit på allerede formidlede lån bortfalder, som følge af Hovedsamarbejdsaftalen – mens et pengeinstitut, der forbliver i Totalkreditsamarbejdet, både får provision for nyformidlede lån hos Totalkredit og for de allerede formidlede lån hos Totalkredit. Figuren illustrerer dermed også, at hvis et pengeinstitut i stedet skal tjene det samme før og efter udtrædelse, er det nye realkreditinstitut nødt til at overkompensere det udtrædende pengeinstitut og aflønne med en højere provisionssats end Totalkredit, indtil alle realkreditlån er blevet omlagt til det nye realkreditinstitut.

Kilde: Data fra Nykredit, styrelsens markedsundersøgelse blandt pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet og styrelsens egne beregninger

858. Et pengeinstitut vil efter udtræden af Totalkreditsamarbejdet miste en betydelig andel af sine løbende provisionsindtægter på realkreditlån, jf. Figur 4.15. Hen over ti år efter udtræden vil pengeinstituttet, jf. styrelsens beregninger i Figur 4.15, samlet set miste 46 pct. af de løbende provisionsindtægter, som pengeinstituttet ellers ville have tjent. Det medfører et væsentligt fald i indtægterne hos pengeinstituttet. Indtægtsfaldet hen over 10-årsperioden bliver yderligere forstærket af, at indtægtsfaldet som følge af Totalkredits vilkår i Hovedsamarbejdsaftalen, med sikkerhed indtræffer fuldt ud umiddelbart efter udtræden (i år "1" efter udtræden), mens indtægterne på nye realkreditlån formidlet til den nye udbyder af realkreditlån først indtræffer gradvist i årene efter udtræden af Totalkreditsamarbejdet, og er behæftet med væsentlig større usikkerhed end det umiddelbare indtægtsfald ved udtræden.

4.3.3.5.2.3 Konkurrenters vurdering af provisionstab som barriere for at indgå formidlingsaftale med uafhængige pengeinstitutter

859. Det fremgår af pengeinstitutternes bemærkninger til spørgsmålet om, hvorvidt tab af provisioner udgør en barriere, jf. punkt 786-791 ovenfor, at en forudsætning for at kunne skifte leverandør af realkreditlån er, at pengeinstitutterne bliver kompenseret tilstrækkeligt for tabet af provisionsbetalinger fra Totalkredit af det nye realkreditinstitut.
860. Kun ét pengeinstitut angiver, at pengeinstituttet har fået en konkret indikation på, at instituttet kunne få lignende provisionsbetaling ved et samarbejde med et andet realkreditinstitut, jf. punkt 788-789.
861. Det er styrelsens vurdering, at en manglende tilstrækkelig kompensation fra øvrige realkreditinstitutter bidrager til, at pengeinstituttet som udgangspunkt har incitament til at fastholde samarbejdet med Totalkredit.
862. Nykredits konkurrenter har svaret styrelsen, at den nødvendige kompensation til et pengeinstitut i Totalkreditsamarbejdet, er så høj, at det ikke vil være forretningsmæssigt attraktivt for en konkurrent til Nykredit at indgå formidlingsaftale med et eller flere pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet.
863. DLR Kredit har anført: *"Størrelsen af reduktionerne, der skal kompenseres, vurderes at være at et omfang, der vil udgøre en effektiv barriere for indgåelse af formidlingsaftaler."*⁴²¹
864. Jyske Realkredit har anført: *"Med en reduktion af pengeinstituttets provision på allerede formidlede TK-lån vil det reelt være umuligt at skabe en positiv business case både for pengeinstituttet og Jyske Realkredit (JR), hvis pengeinstituttet udtræder af TK-aftalen. Det skyldes flere forhold, herunder især de mistede provisionsindtægter: 1. JR skal kompensere pengeinstituttet for mistede provisioner på den fulde TK-portefølje (opbygget over en lang årrække), men får selv kun indtægter fra det formidlede nyudlån, der kun gradvist bygger porteføljen op over en årrække. JR's betaling af provisioner vil derfor overstige indtægterne på udlånet de første mange år."*⁴²²
865. Hertil har Jyske Realkredit tilføjet, at det kan være nødvendigt for et realkreditinstitut ikke blot at kompensere for nedgangen i provision fra Totalkredit men i stedet overkompensere et pengeinstitut for at udtræde: *"Pengeinstituttet skal have et økonomisk incitament til at skifte realkreditleverandør. Det vil ikke være nok for JR at kompensere for lavere provisioner fra TK og en eventuel meromkostning forbundet med et leverandørskifte. Der skal overkompenseres for at skabe et incitament."*⁴²³
866. Endelig har Jyske Realkredit underbygget sine betragtninger med beregninger til styrelsen og videre anført: *"JB's køb af BRFKredit i 2014 betød, at JB blev tvunget til at træde ud af TK-samarbejdet. Garantier blev generelt frigivet, og provisionsbetalinger til JB på formidlede TK-lån opførte. Det samlede indtjeningstab før skat blev opgjort til [xxx] kr. i 2014."*⁴²⁴
867. Realkredit Danmark har anført: *"Totalkredits nuværende udtrædelsesvilkår har virkning som de facto eksklusivitetsvilkår for samtlige [41] pengeinstitutter, der i dag er bundet af en samarbejdsaftale med Totalkredit. Årsagen hertil er, at pengeinstitutterne risikerer at miste deres samlede provisionsbetaling fra Totalkredit, såfremt de blot, mod provision, formidler ét realkreditlån for*

⁴²¹ DLR Kredits svar på første markedstest, spg 3, side 4.

⁴²² Jyske Bank, svar på første markedstest, bilag 1, spg. 1, side 1.

⁴²³ Jyske Bank, svar på første markedstest, bilag 1, side 2.

⁴²⁴ Jyske Bank, svar på første markedstest, bilag 1, spg 2, side 5.

en konkurrent til Totalkredit/Nykredit. Med andre ord fører udtrædelsesvilkårene til, at pengeinstitutterne alle har mistet ethvert incitament til at konkurrenceudsætte prisen og vilkårene for realkreditlån ved at give konkurrenter til Totalkredit mulighed for også at tilbyde kunderne realkreditlån via pengeinstituttet. "Betalingen" for en sådan illoyal handling vil nemlig være en mistet indtægt/provisionsbetaling på et meget betydeligt million- eller milliardbeløb.⁴²⁵ Realkredit Danmark anfører videre: "det må anses for realistisk, at en konkurrent – i alt fald på den korte og mellemlange bane – alene vil have mulighed for at overtage en ret begrænset andel af et pengeinstituts kunders samlede realkreditlån, og idet kompensationen for den mistede provision på hele den restmængde (dvs. det samlede antal formidlede Totalkredit-lån), der forbliver hos Totalkredit, derfor kan antages at blive langt højere end den provision, som konkurrenten vil have markeds-mæssig mulighed for at opkræve hos kunderne."⁴²⁶ [Styrelsens konsekvensrettelse]

868. Nordea Kredit er i styrelsens første markedstest blevet spurgt, om det vil være muligt for Nordea Kredit at kompensere et pengeinstitut for at udtræde af Totalkreditsamarbejdet, hvis reduktionen af løbende provision på allerede formidlede Totalkreditlån reduceres fra de nuværende 100 pct., jf. Hovedsamarbejdsaftalen, til 10-20 pct. Hertil har Nordea Kredit svaret: "Svaret vil afhænge af en række konkrete forhold, som vil være forskellige fra pengeinstitut til pengeinstitut, herunder naturligvis eksempelvis volumen af Totalkredit-lån, som pengeinstituttet vil modtage reduceret provision for og forventningerne til omfanget og hastighed af distribution af lån fra andre realkreditinstitutter efter udtræden. Nordea kan derfor ikke svare 'ja' eller 'nej' på spørgsmålet".⁴²⁷ Nordea Kredit har dog også angivet: "Nordea angav, at Nordeas opkøb af Roskilde Bank og Fionia Bank i sin tid kunne lade sig gøre, idet pengeinstitutterne havde været under behandling ved Finansiell Stabilitet, hvorved alle samarbejdsaftaler ophævedes. Nordea havde derved fortsat kunne modtage provisionsbetalinger på de formidlede realkreditlån. Hvis pengeinstitutterne ikke havde været i en sådan situation, ville opkøbet næppe have givet mening økonomisk."⁴²⁸
869. Realkredit Danmark er i styrelsens første markedstest blevet spurgt, om det vil være muligt for Realkredit Danmark at kompensere et pengeinstitut for at udtræde af Totalkreditsamarbejdet, hvis reduktionen af løbende provision på allerede formidlede Totalkreditlån reduceres fra de nuværende 100 pct., jf. Hovedsamarbejdsaftalen, til 10-20 pct. Hertil har Realkredit Danmark svaret: "Ved Realkredit Danmarks eventuelle indgåelse af et samarbejde med en Totalkreditpartnerbank, vil der umiddelbart skulle etableres en aftale med en provisionsbetaling i mindst samme leje, som det Totalkredit i dag betaler i provision til det pågældende pengeinstitut. Provisionen fra Totalkredit udgør ca. 50% af bidragsindtægterne på de formidlede lån. De resterende knap 50% af bidragsindtægterne på formidlede lån skal herefter kunne dække Realkredit Danmarks kapitalomkostning for at yde lån, omkostninger til at servicere realkreditlån over tid, strukturelle omkostninger et realkreditinstitut generelt er underlagt og til at skabe et egentligt overskud. Dermed vurderer vi, at der ikke er plads til at kunne dække en kompensationsbetaling på 10-20% til en udtrædende Totalkredit-partnerbank, når samarbejdet skal være rentabelt."⁴²⁹
870. Det fremgår sammenfattende heraf, at Totalkredits konkurrenter angiver, det udgør en barriere for at overtage et pengeinstitut, hvis de skal kompensere et pengeinstitut for bortfaldet i løbende provision fra Nykredit. Konkurrenterne lægger i den forbindelse vægt på, at de i de første år ville skulle kompensere for pengeinstituttets mistede provisionsindtægter på en stor portefølje, men selv kun langsomt kan opbygge en formidlet portefølje hos pengeinstituttet. Derfor

⁴²⁵ Realkredit Danmark, svar på første markedstest, side 4.

⁴²⁶ Realkredit Danmark, svar på første markedstest, side 5-6.

⁴²⁷ Nordea Kredits svar på styrelsens første markedstest spørgsmål 1, følgebrev fra Nordea side 1.

⁴²⁸ Mødereferat fra møde med Nordea Kredit 20. februar 2023, side 1-2.

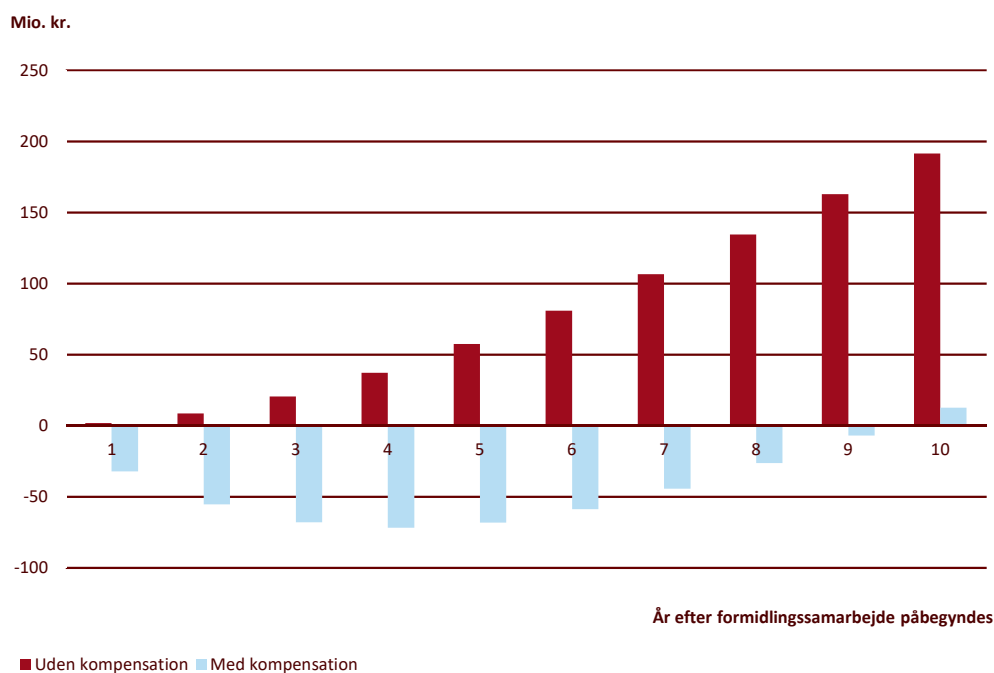
⁴²⁹ Realkredit Danmark, svar på styrelsens første markedstest, side 12.

vil et konkurrerende realkreditinstitut i de første år efter realkreditinstuttet indgår formidlingsaftale med et pengeinstitut i Totalkreditsamarbejdet tjene mindre, end hvad det ville koste at kompensere pengeinstuttet for at være udtrådt af Totalkreditsamarbejdet.

Beregninger af nødvendig kompensation

871. Styrelsen har på baggrund af de ovenstående mere kvalitative svar foretaget en yderligere, kvantitativ undersøgelse af, hvor stor en barriere bortfaldet af provision umiddelbart udgør for, at pengeinstutterne kan skifte til et konkurrerende realkreditinstitut.
872. Styrelsen har foretaget en illustrativ beregning af det akkumulerede overskud, som et konkurrerende realkreditinstitut under en række antagelser kan opnå ved at begynde at formidle realkreditlån gennem et pengeinstitut i Totalkreditsamarbejdet.⁴³⁰

Figur 4.16 Akkumuleret overskud ved at påbegynde formidlingssamarbejde med et pengeinstitut i Totalkreditsamarbejdet



Anm.: Samme forudsætninger som for Figur 4.15. Derudover antages bidragssats på 0,8 pct. og tab på 0 pct. for realkreditinstuttet.

Kilde: Data fra Nykredit, styrelsens markedsundersøgelse blandt pengeinstutter i Totalkreditsamarbejdet og styrelsens egne beregninger

⁴³⁰ I beregningerne antages en gennemsnitlig bidragssats på 0,8 pct., en gennemsnitlig tabspct. for pengeinstuttet på 0,03 pct. (gennemsnit fra styrelsens markedsundersøgelse), en gennemsnitlig provisionssats på 0,42 pct. Det antages, at pengeinstuttets portefølje hos Totalkredit er 10 mia. kr inden udtræden i år 0. Der er ikke indregnet tab for realkreditinstuttet på den del af belåningen, som pengeinstuttet ikke dækker (under 60 pct.), og der er heller ikke indregnet omkostninger forbundet med at dække kapitalbehov. Der er derudover ikke indregnet andre omkostninger forbundet med at overtage formidlingen for et pengeinstitut, herunder behovet for at investere i IT-systemer. Der antages endvidere den samme omlægnings hastighed som i Figur 4.15.

873. Beregningerne vist i Figur 4.16 illustrerer, at hvis et realkreditinstitut begynder at formidle realkreditlån til et pengeinstitut i Totalkreditsamarbejdet, så vil det akkumulerede overskud for realkreditinstituttet i starten stige langsomt i takt med, at realkreditinstituttet gradvist opbygger sin portefølje af realkreditlån som kunderne omlægger deres lån. Dette er uafhængigt af Totalkredits vilkår i Hovedsamarbejdsaftalen.
874. Hvis realkreditinstituttet derudover skal kompensere pengeinstituttet for bortfald af løbende provision, så pengeinstituttet år for år tjener det samme, som pengeinstituttet ville have tjent ved at beholde Totalkredit som samarbejdspartner, vil der – under de givne antagelser – gå mange år, før realkreditinstituttets akkumulerede overskud bliver positivt, jf. Figur 4.16. I styrelsens illustrative beregninger fører compensationen for bortfald af løbende provision til, at det nye realkreditinstitut først får positiv indtjening på at udbyde realkreditlån til et pengeinstitut i Totalkreditsamarbejdet ni år senere, end realkreditinstituttet ellers ville have haft positiv indtjening.
875. Denne beregning viser alene effekten af tabet af provision, og tager således ikke højde for de yderligere barrierer for skift, som markedet i øvrigt er præget af, jf. nedenfor.
876. Siden fusionen mellem Totalkredit og Nykredit i 2003 er ingen pengeinstitutter udtrådt af Totalkreditsamarbejdet for at indgå formidlingsaftale med et andet realkreditinstitut. Derudover er kun få pengeinstitutter fusioneret ud af Totalkreditsamarbejdet og har mistet løbende provisionsindtægter fra Nykredit. Dette understøtter efter styrelsens vurdering, at vilkårene om provisionstab i Hovedsamarbejdsaftalen bidrager til at fastholde pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet.

Totalkredits konkurrenter har væsentlige øvrige omkostninger forbundet med at overtage formidlingen for et pengeinstitut

877. I dette afsnit undersøges det, om konkurrenter til Totalkredit har omkostninger udover compensation for pengeinstitutternes provisionstab, som vil skulle medregnes i vurderingen af, det er finansielt attraktivt at formidle realkreditlån gennem pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet.
878. Realkredit Danmark har bemærket, at især udviklingen af et IT-system, som kan fungere på tværs af de datacentraler, som pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet anvender, vil udgøre en væsentlig opstartsomkostning ved formidling af realkreditlån gennem et nyt pengeinstitut: *”Såfremt Realkredit Danmark – eller en af de andre konkurrenter til Totalkredit/Nykredit – vil indgå et samarbejde med en Totalkredit-partnerbank, må det forventes, at der vil skulle bygges og implementeres et nyt integreret IT-system [...]. Udviklingsomkostningerne hertil forventes at ville udgøre [xxx] – en investering, som skal kunne tilbagebetales indenfor en rimelig tidshorison, også henset til forventede krav om løbende vedligehold og opdateringer. Disse omkostninger kommer udover omkostningerne til kompensationsbetaling, hvilket gør det endnu vanskeligere at opbygge en rentabel forretning med et udtrædende Totalkredit-partnerbank, hvis der skal betales compensation for mistede provisionsbetalinger på allerede formidlede Totalkreditlån.”*⁴³¹
879. Realkredit Danmark har videre anført *”Der vil dog være en opstartsudfordring i forhold til at udvikle den relevante IT-integration, som sikrer en gnidningsfri kundeproces, samt efterlevelse af regulatoriske krav til blandt andet kundehåndtering. Da der er tale om en betydelig IT-investering, vil den forventeligt kunne strække sig [xxx]. Når et IT-system er etableret, forventes der som nævnt at kunne overtages lån i takt med, at kunderne foretager låneændringer. Andre pengeinstitutter,*

⁴³¹ Realkredit Danmarks svar på første markedstest, side 12.

der vel at mærke anvender samme datacentral, vil kunne tilknyttes IT-systemet inden for en kortere tidshorison, når systemet først er etableret.”⁴³²

880. Realkredit Danmark angiver således, at det må forventes, at et realkreditinstitut må skulle bygge og implementere et nyt IT-system, hvis der indgås aftale med et pengeinstitut i Totalkreditsamarbejdet – og at de betragtelige omkostninger forbundet hermed kommer ud over omkostningerne til at kompensere et pengeinstitut for bortfaldet af løbende provision fra Totalkredit. Realkredit Danmark angiver, at kompensationsbetalingen således gør det endnu mere vanskeligt at opbygge en rentabel forretning med et udtrædende pengeinstitut i Totalkreditsamarbejdet.
881. Jyske Realkredit har vedrørende IT-plattform anført: *”Pengeinstituttet mister hele sin rådgivningsplatform, integration til datacentralerne mv., når TK lukker for systemadgangen. Mindre pengeinstitutter vil have vanskeligt ved at betale for, at datacentralerne udvikler funktionalitet kun til dem, hvis alle andre på datacentralen er TK-banker.”⁴³³*
882. Jyske Realkredit har ligeledes anført: *”Herudover er der nogle naturlige barrierer, som ikke er begrundet i konkurrencebegrænsende aftaler, men indgår i vurderingen af, om tilsagnet har en virkning. Det kræver således betydelige investeringer i it-systemer og processer, hvis et realkreditinstitut skal kunne tilbyde en konkurrencedygtig formidlings- eller fælles funding løsning til et pengeinstitut. Hertil kommer, at der også skal foretages ændringer i processer mv. i pengeinstituttet, hvis det indgår formidlingsaftaler eller aftaler om fælles funding med et nyt realkreditinstitut.”⁴³⁴*
883. Jyske Realkredit har præsenteret beregninger for styrelsen og har anført: *”Der ses generelt bort fra øvrige omkostninger, herunder PI’s eventuelle meromkostninger ved at skifte realkreditleverandør og det nye RI’s omkostninger forbundet med at udvikle, drifte og administrere en formidlingsløsning. Disse omkostninger er væsentlige – særligt for nyt RI – men svære at kvantificere. De vil trække business casen væsentligt ned for både PI og nyt RI (men skyldes ikke konkurrencebegrænsninger). Til sammenligning har Nykredit/TK brugt store beløb over mange år på at udvikle systemløsninger til TK-bankerne.”⁴³⁵*
884. Jyske Realkredit angiver således ligeledes, at udvikling af IT-system og interne processer i forvejen udgør naturlige barrierer for et formidlingssamarbejde med et pengeinstitut. Jyske Realkredit har anført, at disse omkostninger bidrager til at trække business casen ved at indgå formidlingssamarbejde med et pengeinstitut i Totalkreditsamarbejdet ned.
885. Det fremgår sammenfattende af ovenstående, at konkurrenterne til Totalkredit anfører væsentlige øvrige omkostninger primært i form af IT-infrastruktur, som kommer oven i de omkostninger, der vil være forbundet med at kompensere et pengeinstitut for bortfaldet af løbende provision fra Totalkredit.
886. Styrelsen vurderer, at disse omkostninger samlet set vil kunne udgøre en ekspansionsbarriere for Totalkredits aktuelle konkurrenter, og tillige en etableringsbarriere for Totalkredits potentielle konkurrenter.

⁴³² Realkredit Danmark, svar på første markedstest, side 16.

⁴³³ Jyske Bank, svar på første markedstest spørgsmål 1, side 2.

⁴³⁴ Jyske Bank, svar på styrelsens første markedstest spg. 6, side 8.

⁴³⁵ Jyske Bank, bilag 2, side 2 til styrelsens første markedstest.

4.3.3.5.2.4 Tab af provision på allerede formidlede lån har samme virkning som en uendelig lang bindingsperiode eller uopsigelighed

887. Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.1 og 8.3.2 gælder i hele samarbejdsforholdets løbetid. Bestemmelserne løber således uden tidsbegrænsning og har været gældende siden ultimo 2003 – de har således været anvendt i en meget lang periode, godt 20 år.
888. Hovedsamarbejdsaftalen kan principielt opsiges med et kort varsel, idet det følger af aftalens punkt 8.2.1, at pengeinstitutterne til enhver tid kan meddele Totalkredit, at de ønsker at udtræde af samarbejdet. Det følger dermed umiddelbart af Hovedsamarbejdsaftalen, at pengeinstitutterne i princippet relativt hurtigt kan forlade samarbejdet med Totalkredit.
889. Hovedsamarbejdsaftalen mellem Totalkredit og Pengeinstitutterne blev indgået i 2003 i forbindelse med fusionen mellem Nykredit og Totalkredit. Totalkredit afgav i forbindelse med Konkurrencerådets godkendelse af fusionen en række tilsagn, og Konkurrencerådet anførte på denne baggrund, at pengeinstitutterne senest den 1. april 2010 ville være frie til at træde ud af samarbejdet med Totalkredit uden omkostninger.⁴³⁶ Denne mulighed er imidlertid ikke blevet realiseret i praksis.
890. Ingen pengeinstitutter er således udtrådt af Totalkreditsamarbejdet med henblik på at formidle lån for et andet realkreditinstitut.⁴³⁷
891. Det er styrelsens vurdering, at tabet af provision på allerede formidlede lån, jf. Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.2, under de givne markedsomstændigheder har samme virkning som en uendelig lang bindingsperiode eller uopsigelighed. Den reelle varighed af punkt 8.3.2 er således markant længere end den på papiret korte opsigelsesfrist, der følger af Hovedsamarbejdsaftalen.
892. Det skyldes at, et pengeinstitut, jf. blandt andet punkt 858, fremadrettet vil miste samtlige løbende provisionsindtægter fra Totalkredit efter udtræden. Størrelsen på pengeinstitutts samlede indtægtsfald bliver forstærket af, at indtægtsfaldet med sikkerhed indtræffer fuldt ud umiddelbart efter udtræden (dvs. de første år efter udtræden), mens indtægterne på nye realkreditlån formidlet til den nye udbyder af realkreditlån først indtræffer gradvist i årene efter udtræden af Totalkreditsamarbejdet, og er behæftet med væsentlig større usikkerhed end det umiddelbare indtægtsfald ved udtræden.
893. Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.2 giver således pengeinstitutterne et så stort økonomisk incitament til at blive i Totalkreditsamarbejdet, at pengeinstitutterne reelt aldrig skifter realkreditleverandør, jf. analyserne i de foregående afsnit. Der er endvidere ikke noget fremtidigt tidspunkt, hvor pengeinstitutterne ikke vil være omfattet af punkt 8.3.2 og vil kunne slippe for den økonomiske konsekvens af provisionstab. Størrelsen på det samlede provisionstab ved udtræden er desuden den samme, uanset hvor lang tid pengeinstituttet har været i Totalkreditsamarbejdet – med andre ord vil provisionstabet være det samme, uanset hvor længe pengeinstituttet venter med at træde ud for at indgå et samarbejde med en konkurrent. Det er endvidere styrelsens vurdering, at pengeinstituttet heller ikke på andre måder kan indrette sig på en sådan måde, at det vil kunne undgå provisionstab, hvis der indgås formidlingsamarbejde med konkurrent(er) til Totalkredit.

⁴³⁶ Jf. 2003-afgørelsen, side 10.

⁴³⁷ Da Jyske Bank i 2014 udtrådte af samarbejdet i forbindelse med pengeinstitutts opkøb af BRFKredit (nu Jyske Realkredit) var der tale om en særlig situation, eftersom Jyske Bank fik mulighed for at købe sit eget realkreditinstitut, og derimod ikke et skifte alene forårsaget af ønsket om et samarbejde med en anden leverandør af realkreditlån.

894. Styrelsen vurderer derfor, at punkt 8.3.2 reelt virker på samme måde som en uendelig lang bindingsperiode eller uopsigelighed. Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.2, som effektueres af Totalkredit, når et pengeinstitut skifter til en konkurrerende realkreditudbyder, jf. Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.1, kan dermed være egnet til at medføre en væsentlig indlåsende virkning på konkurrencen.

4.3.3.5.2.5 Totalkredit kan lade samarbejdet med pengeinstituttet om allerede formidlede lån fortsætte

895. Nykredit har over for styrelsen anført en række årsager til, at de løbende provisionsbetalinger efter Nykredits vurdering bør bortfalde ved et pengeinstituts udtræden af Totalkreditsamarbejdet. Herunder at pengeinstituttet ikke længere skal lønnes for en aktiv salgsindsats for Totalkredit, samt at Totalkredit vil overtage en række opgaver med at servicere realkreditlåneene.⁴³⁸ Nykredit har dog i øvrigt ikke været i stand til at dokumentere eller opgøre et estimat over Totalkredits omkostninger ved at overtage opgaver fra et udtrædende pengeinstitut eller specifikt til et pengeinstituttets aktive salgsindsats over for styrelsen.
896. Styrelsen vurderer, at de af Nykredit anførte forhold ikke kan så tvivl om, at bestemmelserne i Hovedsamarbejdsaftalen om bortfald af provision umiddelbart er egnede til at begrænse konkurrencen.
897. Det er styrelsens vurdering, at beslutningen om at realkreditsamarbejdet med pengeinstitutterne også skal ophøre i relation til allerede formidlede lån – og dermed at de løbende provisionsbetalinger til pengeinstituttet skal ophøre – er Nykredits/Totalkredits eget valg. Styrelsen vurderer, at der ikke er karakteristika ved realkreditmarkedet, der tilsiger, at samarbejdet omkring allerede eksisterende Totalkreditkunder nødvendigvis skal ophøre.
898. Der er således eksempler på, at Totalkredit, Nykredit eller andre realkreditinstitutter i andre tilfælde har ladet et samarbejde omkring hidtidige formidlede lån fortsætte, og hvor pengeinstitutterne fx fortsat har kunne oppebære en provision mod en fortsat garantistillelse (jf. boks 4.2). For Totalkredits vedkommende gjorde det sig eksempelvis gældende, da Nordea Bank A/S' i 2009 opkøbte Fionia Bank A/S. Fionia Bank var på daværende tidspunkt en del af Totalkreditsamarbejdet og fusionen medførte i henhold til Hovedsamarbejdsaftalen, at Fionia Bank udtrådte af samarbejdet. Det var dog fortsat muligt for Fionia Bank, at betjene sine allerede eksisterende Totalkredit-kunder og modtage provisionsbetaling herfor, selvom pengeinstituttet udtrådte af Totalkreditsamarbejdet, jf. nærmere i boks 4.2.
899. I relation til Nordeas overtagelse af Fionia Bank har Nykredit anført, at der var tale om en helt særlig situation, hvor Fionia Bank var nødlidende og kunderne skulle serviceres, hvilket Totalkredit ikke på det tidspunkt havde ressourcerne til.
900. Hertil skal styrelsen dog anføre, at selv om Totalkredit aktuelt – og i modsætning til tidligere – måtte have det fornødne setup til at håndtere serviceringen af egne kunder, så er det stadig Nykredits eget valg, at Totalkredit skal overtage pengeinstitutternes opgaver på allerede formidlede lån efter udtræden og derved afskære pengeinstituttet fra at modtage provision herfor.
901. Efter styrelsens vurdering bunder dette valg i, at Nykredit/Totalkredit ønsker at minimere risikoen for, at Totalkredit mister kunden på et senere tidspunkt, når det rette vindue for indfrielse

⁴³⁸ Nykredit har anført, at Pengeinstitutternes opgaver ved nye kunder relaterer sig til (i) markedsføring og låneformidling/distribution, (ii) kunde-vurdering og rådgivning, (iii) forebyggelse af hvidvask, (iv) lånesagsbehandling, (v) data-behandling via IT-services og (vi) sikkerhedsstillelse. Undervejs i kundens løbetid relaterer opgaverne sig til (vii) løbende servicering af kunden, (viii) rådgivning ved refinansiering, ejerskifte, indfrielse, omlægning, låneændring m.v., samt ovennævnte opgaver nr. (iii)-(vi), og ved ophør af kundeforholdet relaterer opgaverne sig til (ix) servicering/rådgivning af kunden, (x) formidling af/rådgivning om nyt lån, samt ovennævnte opgaver nr. (iii) og (v), jf. den af Nykredit fremlagte præsentation "Totalkredit-samarbejdet" til møde med KFST den 8. september 2022.

optræder, og pengeinstituttet flytter lånet til Totalkredits konkurrent. Hvis Totalkredit i stedet overtager serviceringen af lånet har Totalkredit stadig en vis forbindelse til kunden og kan måske påvirke kunden til i stedet at vælge et af de øvrige pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet, som så også kan servicere kunden for så vidt angår Totalkredit-lånet. Totalkredits valg om at afvise, at pengeinstituttet skal servicere kunden bunder således efter styrelsens vurdering mere i en kamp om det fremtidige kundeforhold end i praktiske forhold for Totalkredit.

Boks 4.2
Eksempler på fortsat samarbejde omkring hidtige formidlede lån

Fionia Bank/Nordea/Totalkredit (2010)⁴³⁹

- » Fionia Bank A/S (Fionia Bank) blev i august 2009 solgt til Nordea Bank A/S (Nordea Bank), der tilkendegav, at Fionia Bank på sigt ville blive sammenlagt med og videreført som en del af Nordea Bank.

Salget af Fionia Bank til Nordea Bank, der ikke var part i Totalkreditsamarbejdet, var en misligholdelsesgrund i henhold til Hovedsamarbejdsaftalen og ville således som udgangspunkt medføre, at Fionia Bank udtrådte af Totalkreditsamarbejdet på de i Hovedsamarbejdsaftalen fastsatte vilkår. En sådan udtræden af samarbejdet ville bl.a. indebære, at provisionsbetalingen til Fionia Bank for tidligere formidlede Totalkreditlån ville ophøre.

Det blev imidlertid aftalt i en tillægsaftale til Hovedsamarbejdsaftalen mellem Totalkredit og Fionia Bank, at Fionia Bank (og Nordea Bank i tilfælde af en eventuel senere fusion eller sammenlægning med Fionia bank) fortsat ville kunne betjene sine eksisterende Totalkreditkunder, herunder kunne formidle tillægslån, gennemføre lånekonverteringer samt yde lån, hvorimod adgangen til formidling af Totalkreditlån til nye kunder ophørte.

Hvad angik honoreringen blev det aftalt, at provisionsbetaling for Fionia Banks låneformidling, fortsat betjening af eksisterende kunder samt de garantiforpligtelser, som banken påtog sig i henhold til aftalen, skulle fastsættes til [xxx] pct. af bidragsindtjeningen, svarende til [xxx] basispunkter, da bidragssatsen dengang lå på 50 basispunkter.⁴⁴⁰

Ovenstående er således et eksempel på, at et samarbejde omkring allerede eksisterende Totalkreditkunder ikke nødvendigvis behøver at ophøre ved en pengeinstituts eventuelle udtræden af Totalkreditsamarbejdet.

Nykredit og Jyske Bank (2014)

- » I forbindelse med fusionen mellem Jyske Bank og BRFKredit i 2014 meddelte Nykredit Jyske Bank, at Nykredit anså Hovedsamarbejdsaftalen mellem Jyske Bank og Totalkredit om formidling af realkredit som ophørt, ligesom fusionen tillige efter Nykredits opfattelse var uforenelig med de øvrige samarbejdsaftaler om formidling af realkreditlån, som Nykredit-koncernen havde indgået med Jyske Bank gennem årene. Dette gjaldt bl.a. en samarbejdsaftale omkring formidling af lån til erhvervs-kunder.

Aftalernes ophør indebar bl.a., at de aftalte modregningsrettigheder og de af Jyske Bank stillede garantier samt den dertilhørende honorering i form af løbende provisionsbetalinger mv. på de realkreditlån, som Jyske Bank havde formidlet til Nykredit i henhold til samarbejdsaftalerne om formidling af lån til privatkunder, ophørte. Derimod ville provisionsbetalingerne til Jyske Bank i henhold til samarbejdsaftalerne om formidling af realkreditlån til erhvervs- og landbrugskunder fortsætte som hidtil i henhold til parternes aftale herom.⁴⁴¹

⁴³⁹ Salget af Fionia Bank sker i 2009, men tillægsaftalen mellem Fionia Bank og Totalkredit trådte i kraft d. 1. januar 2010.

⁴⁴⁰ Tillæg til Hovedsamarbejdsaftale af 23. april 2008 mellem Fionia Bank A/S og Totalkredit A/S.

⁴⁴¹ Brev af 27. marts 2014 fra Nykredit til Jyske Bank "Samarbejdsaftaler mellem Nykredit og Jyske Bank".

Det har således været muligt at fortsætte samarbejdet omkring realkreditlån til erhvervs- og landbrugskunder efter et pengeinstituts udtræden af Totalkreditsamarbejdet.

Lån og Spar/BRFkredit/Totalkredit (2008)

- » Lån og Spar har på et møde med styrelsen [xxx] oplyst, at [xxx].⁴⁴²
- [xxx].

902. Tre ud af fire af Nykredits nuværende konkurrenter på enten privatmarkedet eller erhvervsmarkedet har i styrelsens første markedstest uopfordret anført, at de ikke kan se en objektiv begrundelse for, at pengeinstitutternes løbende provision skal bortfalde, hvis et pengeinstitut udtræder af Totalkreditsamarbejdet. Således har konkurrenterne anført:
903. DLR Kredit: *"Reducerede provisioner er problematiske. Synes ubegrundet — kundeforholdet og indtjeningen i TK er intakt"*⁴⁴³
904. Jyske Realkredit har anført: *"Der er ikke saglige argumenter for, at provisionerne skal sættes ned ved udtræden, når lånet uændret omfattes af modregning eller garantistillelse. De forpligtelser, som provisionen er en betaling for, er allerede leveret "up front" ved formidling af lånet og består primært af de outsourcete ydelser i form af salg, rådgivning og kreditvurdering af kunden, mens den løbende forpligtelse består i modregningsadgangen/garantistillelsen, der sikrer en fornuftig risikodeling, hvor pengeinstituttet også har "hånden på kogepladen". Der er således ikke tale om, at provisionen er en løbende betaling for at stille et distributionsnetværk til rådighed for TK. Provisionen er alene knyttet til størrelsen af de formidlede lån og udgør en fast andel af de indtægter, som det formidlede lån genererer i hele lånets løbetid. Det fremgår endvidere efter JR's opfattelse på ingen måde af TK-aftalen, at pengeinstituttet skal stille et aktivt distributionsnetværk til rådighed som betingelse for at modtage de løbende provisionsbetalinger. Dette understøttes af, at provisionsbetalingen vil være nul kr. for et pengeinstitut, der netop er trådt ind i TK-samarbejdet på trods af, at pengeinstituttet måtte stille hele sit distributionsnetværk til rådighed. Provisionen er derfor reelt en salgsprovision, der er knyttet til modregningsretten/garantistillelsen og honorerer det realiserede salg og de tilhørende indtægter fratrukket de realiserede tab. Enhver reduktion i de løbende provisionsbetalinger ved udtrædelse, som ikke knytter sig til, at der flytter konkrete omkostninger vedrørende de formidlede lån fra pengeinstituttet til TK ved udtrædelse, er således entydigt konkurrencebegrænsende."*⁴⁴⁴
905. Realkredit Danmark har anført *"I forhold til, om der bør være en provisionsnedgang, fordi pengeinstituttet ikke længere foretager en aktiv salgsindsats og markedsfører Totalkreditlån, så anførte RD, at det jo netop skyldes, at Totalkredit selv vælger at lukke af for pengeinstituttet og instituttets adgang til systemer. Det er Totalkredit selv, der vælger at overtage opgaver fra pengeinstituttet. Derfor bør dette forhold ikke påvirke provisionsbetalingen. Desuden bemærkede RD, at det ud fra denne tankegang også er besynderligt, at der skal være en provisionsnedgang på de allerede formidlede lån til Totalkredit, hvor pengeinstituttet jo netop har lagt en aktiv salgsindsats og markedsført Totalkredit, hvilket provisionen bør være betaling for i lånets løbetid uanset, om pengeinstituttet efterfølgende udtræder af Totalkreditsamarbejdet."*⁴⁴⁵

⁴⁴² Referat af [xxx].

⁴⁴³ DLR Kredits præsentation udleveret på møde den 23. februar 2023, side 9.

⁴⁴⁴ Jyske Banks svar på styrelsens første markedstest, side 12-13.

⁴⁴⁵ Referat af møde med Realkredit Danmark den 22. februar 2023, side 5.

906. Det fremgår sammenfattende, at der i markedet har været eksempler på, at et formidlingsarbejde er fortsat, selv om et pengeinstitut har indgået samarbejde med et andet realkreditinstitut. Dertil kommer, at Totalkredits konkurrenter også argumenterer for, at en løbende provision bør kunne oppebæres af pengeinstituttet efter udtræden.
907. Styrelsen vurderer på den baggrund, at et samarbejde mellem realkreditinstitut og pengeinstitut umiddelbart bør kunne fortsætte for så vidt angår hidtidigt formidlede lån, hvorved pengeinstitutterne ikke behøver opleve et provisionstab ved udtræden af samarbejdet.

4.3.3.5.2.6 Konklusion om vilkår om ophør af provisionsbetalinger.

908. Styrelsen vurderer umiddelbart, at Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.2 om Totalkredits ophør af provisionsbetalinger for allerede formidlede lån, som bliver effektueret, jf. punkt 8.3.1, når et pengeinstitut skifter helt væk fra Totalkredit som realkreditudbyder vedr. realkreditlån til private, under de givne markedsmæssige omstændigheder har samme virkning som enten en uendelig lang bindingsperiode eller en uopsigelighed knyttet til en eksklusivitetsforpligtelse.
909. Det følger af konkurrenceretlig praksis, jf. afsnit 4.3.3.2, at lange bindingsperioder kan udgøre et misbrug af dominerende stilling og derudover forstærke graden af den afskærmning af markedet for aktuelle og potentielle konkurrenter, som følger af en eksklusivitet. Det gælder også selv om der måtte være mulighed for, at konkurrenterne kan konkurrere om kundernes samlede efterspørgsel, idet den eksklusive aftales varighed/uopsigelighed gør, at kunderne har vanskeligt ved at skifte leverandør.
910. Det fremgår i den forbindelse af praksis, at der ved vurderingen af eksklusive købsforpligtelser skal tages hensyn til deres *reelle* varighed. Det skyldes, at en mulighed for at opsiges aftalerne med kort varsel eller endog uden varsel, ikke hindrer den effektive gennemførelse af aftalerne, så længe der ikke gøres brug af denne i praksis.⁴⁴⁶
911. Styrelsen vurderer således umiddelbart, at Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.1 og punkt 8.3.2 – også for så vidt angår den situation, hvor et pengeinstitut måtte ønske helt at skifte væk fra Totalkredit som realkreditudbyder vedr. realkreditlån til private – efter deres art udgør en udnyttelse af Nykredits dominerende stilling og giver anledning til berettigede konkurrencemæssige betænkeligheder, idet adfærden kan være egnet til at begrænse konkurrencen og dermed have udelukkelsesvirkninger på det danske marked for realkreditlån til private, ligesom adfærden per definition ikke udgør ”konkurrence på ydelser” (”competition on the merits”).
912. Styrelsen tager dog ikke endelig stilling til, om pengeinstitutternes tab af provision udgør et misbrug af dominerende stilling, idet Nykredit har afgivet tilsagn, som kan accepteres.

4.3.3.6 Fælles funding af pengeinstitutters prioritetslån

913. I de følgende afsnit analyserer styrelsen, om Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.1 og 8.3.2 – og de deraf følgende mulige udelukkelsesvirkninger på det danske marked for realkreditlån til private – også kan virke afskærmende på Totalkredits konkurrenters mulighed for at indgå aftaler med pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet omkring finansiering af prioritetslån – såkaldt *fælles funding*. Jyske Bank/Jyske Realkredit har klaget til styrelsen omkring en sådan mulig effekt af Hovedsamarbejdsaftalen.
914. I den forbindelse undersøges det indledningsvist også, om Totalkredits egne fælles fundingaftaler med pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet indeholder eksklusivitet.

⁴⁴⁶ Jf. Rettens dom af 23. oktober 2003 i sag T-65/98, *Van den Bergh Foods mod Kommissionen*, præmis 105, og denne afgørelses punkt 439.

4.3.3.6.1 Totalkredits fælles fundingaftale

915. Siden slutningen af 2014, har Totalkredit tilbudt pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet muligheden for at få finansieret prioritetslån efter reglerne om fælles funding i lov om finansiel virksomhed § 16 b.
916. Pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet kan efter denne fælles fundingaftale finansiere prioritetslån hos Totalkredit, således at prioritetslån udgør maksimalt [xxx] procent af pengeinstituttets samlede formidlede Totalkreditlån (dvs. i dette tilfælde både realkredit- og prioritetslån).⁴⁴⁷
917. I 2021 oplyste Nykredit, at [xxx] ud af de, på daværende tidspunkt, 46 pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet, havde indgået en fælles fundingaftale med Totalkredit, og heraf havde [xxx] pengeinstitutter søgt og fået Finanstilsynets individuelle godkendelse til at kunne finansiere deres prioritetslån i Totalkredit via en fælles fundingaftale.⁴⁴⁸ Nykredit oplyste i 2022, at dette tal fortsat var uændret.⁴⁴⁹
918. Totalkredits aftale om fælles funding giver formelt set både Totalkredit og det pågældende pengeinstitut gensidig mulighed for opsigelse af samarbejdet, hvilket kan ske med [xxx] måneders varsel til udgangen af et kvartal.⁴⁵⁰ Hvis dette sker, ophører fælles fundingsamarbejdet med virkning for fremtiden, hvorimod prioritetslån, der allerede måtte være overdraget til Totalkredit fortsat vil blive honoreret ligesom pengeinstituttets forpligtelser i forhold til disse lån fortsat består.⁴⁵¹ Denne fremgangsmåde ved ophør af fælles funding af prioritetslånsamarbejdet står altså i modsætning til hvad der vil gælde, hvis samarbejde om realkreditlån ophører, jf. Hovedsamarbejdsaftalen, hvor forpligtelser og provisioner som beskrevet i vurderingen ovenfor ophører.
919. Modsat Totalkredits Hovedsamarbejdsaftale indeholder Totalkredits aftale om fælles funding ikke en eksklusiv-bestemmelse svarende til Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.1. I aftalen om fælles funding fremgår det dog af punkt 1.3, at pengeinstitutterne skal have til hensigt at benytte Totalkredit som foretrukken samarbejdspartner ved ekstern funding af pengeinstitutlån.⁴⁵²
920. Nykredit har oplyst over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at dette punkt i fælles fundingaftalen blot er en hensigtserklæring fra pengeinstituttets side, og at manglende overholdelse af denne bestemmelse ikke sanktioneres i fundingaftalen.⁴⁵³
921. I 2017 tilføjede Totalkredit et aftaletillæg til aftalen om fælles funding i Totalkreditsamarbejdet, hvor den maksimale fundingramme blev øget fra [xxx] til [xxx] procent⁴⁵⁴ (dvs. at pengeinstituttets fælles fundede lån maksimalt måtte udgøre [xxx] pct. af instituttets samlede realkredit-

⁴⁴⁷ Aftale om fælles funding (avanceret model) "Aftalen", side 2, pkt. 2.5.

⁴⁴⁸ Brev fra Nykredit af 16. august 2021, "Svar vedr. fælles fundede prioritetslån", side 3.

⁴⁴⁹ Brev fra Nykredit af 22. februar 2022, "Totalkredits svar på Jyske Banks henvendelse af 17. december 2021 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen", side 1.

⁴⁵⁰ Aftale om fælles funding (avanceret model) "Aftalen", side 16, pkt. 13.1.

⁴⁵¹ Aftale om fælles funding (avanceret model) "Aftalen", side 16, pkt. 13.4 – 13.5, og senere bekræftet af Nykredit ved brev af 22. februar 2022, "Totalkredits svar på Jyske Banks henvendelse af 17. december 2021 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen", side 5.

⁴⁵² Aftale om fælles funding (avanceret model) pkt. 1.3, side 1.

⁴⁵³ Brev fra Nykredit af 16. august 2021, "Svar vedr. fælles fundede prioritetslån", side 2.

⁴⁵⁴ Allonge om øget fundingramme til Aftale om fælles funding efter avanceret model (Aftalen), side 1, pkt. 4.

og prioritetslån finansieret hos Totalkredit), og hvor ordene "fortrukken samarbejdspartner" blev ændret til "eneste samarbejdspartner".⁴⁵⁵

922. Nykredit har forklaret over for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at dette ligeledes blot er en hensigtserklæring, og manglende overholdelse ikke vil blive sanktioneret. Nykredit har ligeledes oplyst, at kun [xxx] har tiltrådt dette aftaletillæg.^{456 457}
923. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at det hverken fremgår af fælles fundingaftalen eller tillægget til fælles fundingaftalen, at denne hensigtserklæring ikke vil blive sanktioneret, hvorfor pengeinstitutterne, formentlig med rette, kan være usikre på konsekvenserne ved at indgå fælles fundingaftaler med andre realkreditinstitutter end Totalkredit.
924. I en skriftlig henvendelse i 2021 oplyser Jyske Realkredit, at de oplever stor tilbageholdenhed fra pengeinstitutter involveret i Totalkreditsamarbejdet i forhold til at gå i dialog med Jyske Realkredit om samarbejde i relation til fælles funding af prioritetslån. Jyske Realkredit oplyser følgende:

*"Vi har eksempler på pengeinstitutter, som gerne vil samarbejde med os, men som direkte henviser til aftalerne i totalkredit-samarbejdet som en hæmsko for at kunne indgå i sådan et samarbejde."*⁴⁵⁸

925. Ifølge Jyske Realkredit er dette udtryk for, at Nykredit udnytter deres dominerende stilling på markedet ved at afskrække pengeinstitutterne fra at indgå samarbejde med andre realkreditinstitutter end Totalkredit⁴⁵⁹, hvorimod Nykredit mener, at dette blot er udtryk for, at pengeinstitutterne er tilfredse med det samarbejde de har i Totalkredit.⁴⁶⁰
926. Nykredit udtrykker ligeledes i en skriftlig henvendelse til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen:

*"... samarbejdet om fælles funding er frivilligt og tænkt som et tilbud til pengeinstitutterne, at en eventuel opsigelse af denne aftale ikke har betydning for honorering af de prioritetslån, der allerede på tidspunktet for opsigelsen er overdraget til Totalkredit til fælles funding, og at det såvel efter denne aftale som efter Hovedsamarbejdsaftalen står pengeinstitutterne frit for at indgå aftaler om fælles funding af prioritetslån med andre leverandører end Totalkredit."*⁴⁶¹

927. Denne melding fra Nykredit til styrelsen står dog umiddelbart i modsætning til budskabet fra Nykredit til Jyske Bank i 2012, hvor Nykredit anvendte Hovedsamarbejdsaftalen som begrundelse for, at Jyske Bank og Sydbank ikke burde indgå en fælles fundingaftale med BRFkredit. Dette forløb, som er beskrevet i materiale, som styrelsen har fået tilsendt fra Jyske Bank/Jyske Realkredit, beskrives i det følgende.

⁴⁵⁵ Allonge om øget fundingramme til Aftale om fælles funding efter avanceret model (Aftalen), side 1, pkt. 2.

⁴⁵⁶ Brev fra Nykredit af 16. august 2021, "Svar vedr. fælles fundede prioritetslån", side 2.

⁴⁵⁷ Oplyst på møde mellem Nykredit og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen den 17. august 2021.

⁴⁵⁸ Brev fra Jyske Bank af 17. december 2021 "Opfølgning på henvendelse af 5. juli d.å." side 4.

⁴⁵⁹ Brev fra Jyske Bank af 17. december 2021 "Opfølgning på henvendelse af 5. juli d.å." side 4.

⁴⁶⁰ Brev fra Nykredit af 22. februar 2022, "Totalkredits svar på Jyske Banks henvendelse af 17. december 2021 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen", side 5.

⁴⁶¹ Brev fra Nykredit af 22. februar 2022, "Totalkredits svar på Jyske Banks henvendelse af 17. december 2021 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen", side 9.

4.3.3.6.2 Jyske Bank og Sydbanks samarbejde med BRFkredit i 2012

928. Jyske Bank og Sydbank udsendte i februar 2012 en pressemeddelelse om, at de havde indgået samarbejde om fælles funding af prioritetslån med BRFkredit. Dette affødte en skriftlig henvendelse fra Nykredit til Jyske Bank og Sydbank, hvor Nykredit gjorde bankerne opmærksom på, at deres samarbejde med BRFkredit kunne være i strid med Hovedsamarbejdsaftalen, hvis samarbejdet medførte en *"uforholdsmæssig stor nedgang i antallet af realkreditlån"* gennem Totalkreditsamarbejdet, da dette ville udgøre en misligholdelse af Hovedsamarbejdsaftalen.⁴⁶²

929. I henvendelsen til Jyske Bank skrev Nykredit følgende:

*"[xxx]"*⁴⁶³

930. Nykredit henviser således direkte til Hovedsamarbejdsaftalen som grundlag for, at de potentielt kan ophæve deres samarbejde som følge af, at Jyske Realkredit yder fælles funding for et andet realkreditinstitut. Nykredits henvendelse til Jyske Bank i 2012 kan forstås således, at Hovedsamarbejdsaftalen generelt afskærer pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet fra at udbyde prioritetslån eller finansiere udlån via fælles fundingaftaler med andre leverandører end Totalkredit, såfremt dette medfører en uforholdsmæssig stor nedgang i antallet af formidlede realkreditlån gennem Totalkredit.

931. Til dette oplyste Nykredit i 2022 til styrelsen, at korrespondancen fra 2012 er taget ud af den konkrete kontekst:

*"Nykredits brev fra marts 2012 skal ses i den kontekst, det er skrevet. Jyske Bank og Sydbank havde som de største partnere i Totalkredit-samarbejdet uden forudgående kontakt til Nykredit den 7. februar 2012 udsendt en pressemeddelelse om, at de havde indgået et samarbejde med en af Totalkredits konkurrenter, BRFkredit, om SDO funding af bankernes boliglån."*⁴⁶⁴

932. Jyske Bank/Jyske Realkredit udtrykker det derimod således, at:

*"Nykredit ved (sin) ageren har skabt usikkerhed om forståelsen og fortolkningen af, hvornår en aftale med en anden udbyder risikere at udløse ophør af samarbejdet."*⁴⁶⁵

933. På trods af Nykredits henvendelse til Jyske Bank og Sydbank i 2012 forblev de to banker en del af Totalkreditsamarbejdet indtil Jyske Bank udtrådte i 2014 i forbindelse med, at de opkøbte BFRkredit.

934. Om forløbet fra 2012 til 2014, oplyser Nykredit følgende til styrelsen:

*"... det efterfølgende forløb (synes) at illustrere, at der kan opstå situationer, hvor den faktiske adfærd hos et pengeinstitut efter omstændighederne vil kunne berettige Totalkredit til at udtræde af samarbejdet i forhold til et pengeinstitut."*⁴⁶⁶

⁴⁶² Nykredits brev til Jyske Bank af 2. marts 2012, side 2.

⁴⁶³ Nykredits brev til Jyske Bank af 2. marts 2012, side 2.

⁴⁶⁴ Brev fra Nykredit af 22. februar 2022, "Totalkredits svar på Jyske Banks henvendelse af 17. december 2021 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen", side 4.

⁴⁶⁵ Brev fra Jyske Bank af 17. december 2021 "Opfølgning på henvendelse af 5. juli d.å." side 2.

⁴⁶⁶ Brev fra Nykredit af 22. februar 2022, "Totalkredits svar på Jyske Banks henvendelse af 17. december 2021 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen", side 10.

-
935. Styrelsen forstår denne udmelding fra Nykredit således, at såfremt et pengeinstitut vælger at indgå aftale om fælles funding med et andet realkreditinstitut, kan dette i visse tilfælde berettige Totalkredit til at opsigse Hovedsamarbejdsaftalen over for det konkrete pengeinstitut med de konsekvenser, det samtidig har i relation til, at pengeinstituttet derved afskæres fra at formidle lån for Totalkredit – en portefølje, der må formodes at være af langt større betydning for pengeinstituttet end fælles fundede prioritetslån – og tab af provision for allerede formidlede realkreditlån. Denne forståelse understøttes af Nykredits skriftlige svar til styrelsen, hvor Nykredit skriver følgende:

"Dette er i sidste ende en aftaleretlig vurdering, der – selvfølgelig under inddragelse af konkurrencereglerne – henhører domstolene. Som led i denne vurdering vil det være naturligt at se på, om der foreligger en væsentlig misligholdelse, herunder omgåelse af aftalen og formålet med denne. Her kan der med udgangspunkt i en almindelig aftaleretlig fortolkning af partneres aftale indgå kriterier som nævnt i Nykredits brev af 2. marts 2012 som "uforholdsmæssig stor nedgang i antallet af realkreditlån", "væsentlig negativ påvirkning på samarbejde med Totalkredit i kombination med urimelig selektion af lån", men også andre forhold som f.eks. den konkrete markedssituation, kundefterspørgsel og behov, produkternes indbyrdes konkurrencedygtighed mv."⁴⁶⁷

936. Nykredit understreger i samme henvendelse, at hverken aftalen om fælles funding eller Hovedsamarbejdsaftalen generelt afskærer pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet fra at udbyde prioritetslån eller finansiere dette udlån via fælles fundingaftaler med andre leverandører end Totalkredit.⁴⁶⁸
937. Nykredit har ligeledes fremsendt en e-mail til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen som Totalkredit fremsendte til pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet i november 2021, hvor de formidler samme budskab. I henvendelsen til pengeinstitutterne fremgår ligeledes:

"Hvis aftalen om fælles fundede lån opsiges, fortsætter betalingen på de lån, der tidligere er overdraget til fælles funding. Det er altså omkostningsfrit at udtræde af samarbejdet om fælles fundede lån."⁴⁶⁹

938. Nykredit understreger således i deres henvendelse til styrelsen af 22. februar 2022, at der ikke er eksklusivitet i Totalkredits aftale om fælles funding, men det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens opfattelse, at Nykredit mangler at forholde sig til om indgåelse af fælles funding med konkurrerende realkreditinstitutter kan få betydning i relation til Hovedsamarbejdsaftalen.
939. Styrelsen forstår Nykredits meldinger fra den 22. februar 2022 således, at der kan være situationer, hvor indgåelse af fælles funding med andre realkreditinstitutter end Totalkredit, kan udgøre misligholdelse af Hovedsamarbejdsaftalen, og at Nykredit angiver, at en vurdering af hvorvidt dette er tilfældet er en aftaleretlig vurdering, som henhører under domstolene.
940. Det er styrelsens vurdering, at Nykredits svar af 22. februar 2022 gør det ganske vanskeligt for pengeinstitutterne at gennemskue, hvornår formidling af fælles funding aftaler med andre realkreditinstitutter end Totalkredit udgør en misligholdelse. Nykredit oplyser i deres skriftlige

⁴⁶⁷ Brev fra Nykredit af 22. februar 2022, "Totalkredits svar på Jyske Banks henvendelse af 17. december 2021 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen", side 10.

⁴⁶⁸ Brev fra Nykredit af 22. februar 2022, "Totalkredits svar på Jyske Banks henvendelse af 17. december 2021 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen", side 10.

⁴⁶⁹ Brev fra Totalkredit til pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet den 9. november 2021.

svar til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at der *kan*⁴⁷⁰ indgå kriterier såsom uforholdsmæssig stor nedgang i antallet af formidlede realkreditlån gennem Totalkredit.⁴⁷¹ Nykredit har således hverken defineret nærmere, hvad der ligger i ordene "uforholdsmæssig stor nedgang", og ej heller, hvor ofte, om overhovedet, dette forhold vil indgå i deres vurdering af om et samarbejde med et andet realkreditinstitut udgør en misligholdelse af Totalkreditsamarbejdet.

941. Derudover oplyser Nykredit, at en væsentlig negativ påvirkning på samarbejde med Totalkredit i kombination med urimelig selektering af lån ligeledes *kan*⁴⁷² udgøre en misligholdelse. Nykredit har ej heller her defineret, hvad der mere præcist skal forstås ved denne sætning, hvorfor det må være vanskeligt for pengeinstitutterne at gennemskue, hvornår deres ageren kan udgøre en væsentlig negativ påvirkning på samarbejdet med Totalkredit, herunder hvad der skal forstås "med urimelig selektering af lån". Nykredit oplyser ligeledes, at den konkrete markedssituation ligeledes kan inddrages i vurderingen af, hvorvidt et pengeinstituts indgåelse af fælles funding med de øvrige realkreditinstitutter, udgør en misligholdelse. Nykredit oplyser ligeledes, at der endvidere kan være andre forhold som kan inddrages. Nykredit præciserer dog ikke nogle af disse to forhold nærmere.
942. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at dette kan sætte pengeinstitutterne i en vanskelig situation, hvor det ikke er muligt for dem at gennemskue konsekvenserne ved at indgå fælles funding med andre realkreditinstitutter end Totalkredit. Det er styrelsens vurdering, at Nykredits fremgangsmåde, som er beskrevet i det ovenstående, kan skabe tvivl hos pengeinstitutterne om hvorvidt de, i medfør af Hovedsamarbejdsaftalen, er afskåret fra at indgå fælles funding aftaler med konkurrerende realkreditinstitutter, idet pengeinstitutterne ikke kan vide sig sikker på, hvorledes Nykredit vælger at fortolke Hovedsamarbejdsaftalen. Det er således styrelsens vurdering, at eksklusiviteten i Hovedsamarbejdsaftalen på den måde i realiteten overføres til fælles funding-samarbejdet med den effekt, at pengeinstitutterne ikke indgår fælles funding aftaler med andre realkreditinstitutter end Totalkredit. Derfor er det styrelsens umiddelbare vurdering, at den potentielle mulighed, som pengeinstitutterne havde for at indgå fælles funding med andre realkreditinstitutter end Totalkredit, i vidt omfang elimineres ved Nykredits fortolkning af Hovedsamarbejdsaftalen.

4.3.3.6.3 Konklusion vedrørende fælles funding

943. Det er styrelsens umiddelbare vurdering, at ophørsbestemmelserne i fælles fundingaftalen er tvetydige i forhold til konsekvenserne i forbindelse med fælles funding gennem andre realkreditinstitutter end Totalkredit.
944. Derudover er det styrelsens umiddelbare vurdering, at det fortsat er usikkert for pengeinstitutterne, hvorvidt og i givet fald hvordan indgåelse af en fælles fundingaftale med en anden realkreditudbyder end Totalkredit, får betydning for pengeinstituttets samarbejde med Totalkredit omkring realkreditlån i relation til Hovedsamarbejdsaftalen, og i sidste konsekvens om fælles fundingaftalen med en konkurrent kan føre til ophør af Hovedsamarbejdsaftalen.
945. Styrelsen tager dog ikke endelig stilling til, om dette kan have en afskærmende virkning ved at pengeinstitutterne afholder sig fra at indgå aftaler om fælles funding med andre realkreditinstitutter. Det skyldes, at Nykredits tilsagn præciserer, at pengeinstituttets eventuelle fælles fundingsamarbejde med andre realkreditinstitutter ikke kan påberåbes af Totalkredit som begrundelse for at kræve pengeinstituttets udtræden af Totalkreditsamarbejdet, og i øvrigt ikke vil føre til nogen form for sanktioner over for pengeinstituttet fra Nykredit/Totalkredits side.

⁴⁷⁰ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kursivering.

⁴⁷¹ Henvendelse fra Nykredit af 22. februar 2022, "Totalkredits svar på Jyske Banks henvendelse af 17. december 2021 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen", side 9.

⁴⁷² Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kursivering.

4.3.3.7 Konklusion vedrørende misbrug

946. Det er styrelsens vurdering, at Hovedsamarbejdsaftalen indeholder en eksklusivitetsforpligtelse i punkt 8.3.1 a), som hindrer konkurrerende realkreditinstitutter i at indgå aftale med pengeinstitutterne om formidling af konkurrerende lån, og hindrer pengeinstitutterne i at indgå aftale med flere realkreditinstitutter om formidling af realkreditlån mod vederlag til private ("parallel formidling"). Derved begrænses adgangen til at få formidlet realkreditlån til private gennem pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet for både nye og eksisterende udbydere af realkreditlån.
947. Det er yderligere styrelsens vurdering, at Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.2 forstærker virkningen af det forhold, at pengeinstitutterne, jf. punkt 8.3.1 a), som følge af eksklusivitetsforpligtelsen er frataget muligheden for at formidle realkreditlån til private mod vederlag for en konkurrerende leverandør i Hovedsamarbejdsaftalens løbetid.
948. Styrelsen vurderer umiddelbart, at eksklusivitetsforpligtelsen i punkt 8.3.1 a) i sig selv og sammen med punkt 8.3.2 om tab af provision, efter sin art udgør en udnyttelse af Nykredits dominerende stilling og giver anledning til berettigede konkurrencemæssige betænkeligheder, idet adfærden kan være egnet til at begrænse konkurrencen og dermed have udelukkelsesvirkninger på det danske marked for realkreditlån til private, ligesom adfærden per definition ikke udgør "konkurrence på ydelser" ("*competition on the merits*").
949. Det er endvidere styrelsens umiddelbare vurdering, at Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.2 om Totalkredits ophør af provisionsbetalinger for allerede formidlede lån, som bliver effektueret, jf. punkt 8.3.1, når et pengeinstitut skifter helt væk fra Totalkredit som realkreditudbyder vedr. realkreditlån til private, under de givne markedsmæssige omstændigheder har samme virkning som enten en uendelig lang bindingsperiode eller en uopsigelighed knyttet til en eksklusivitetsforpligtelse.
950. Styrelsen vurderer, at ophøret af provisionsbetalinger for et pengeinstituts tidligere formidlede realkreditlån, i sig selv udgør en hindring af adgangen til markedet for realkreditlån til private i Danmark. Ophøret af provisionsbetalinger fungerer som en barriere for pengeinstitutternes udtræden af Totalkreditsamarbejdet, og fratager dermed pengeinstituttet muligheden for at udtræde af samarbejdet og få dækket hele pengeinstituttets efterspørgsel efter formidling af realkreditlån hos en konkurrerende leverandør. Styrelsens markedsundersøgelse viser, at formidling af realkreditlån udgør en væsentlig indtægtskilde for pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet, og at den løbende provision gennemsnitligt udgjorde ca. 12 pct. af pengeinstitutternes indtægter i 2020.
951. Styrelsen vurderer således umiddelbart, at Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.1 og punkt 8.3.2 – også for så vidt angår den situation, hvor et pengeinstitut måtte ønske helt at skifte væk fra Totalkredit som realkreditudbyder vedrørende realkreditlån til private – efter deres art udgør en udnyttelse af Nykredits dominerende stilling og giver anledning til berettigede konkurrencemæssige betænkeligheder, idet adfærden kan være egnet til at begrænse konkurrencen og dermed have udelukkelsesvirkninger på det danske marked for realkreditlån til private, ligesom adfærden per definition ikke udgør "konkurrence på ydelser" ("*competition on the merits*").
952. Der er således samlet set styrelsens umiddelbare vurdering, at bestemmelserne i Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.1 a) og punkt 8.3.2 kan udgøre et misbrug i strid med konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102, medmindre de kan begrundes objektivt eller er modsvaret af effektivitetsgevinster.
953. Styrelsen tager dog ikke endelig stilling til, om Nykredits adfærd udgør et misbrug af dominerende stilling, idet Nykredit har afgivet tilsagn, som kan accepteres.

4.3.4 Objektiv begrundelse

954. Hvis en dominerende virksomhed kan godtgøre, at dens adfærd enten er objektivt nødvendig eller skaber betydelige effektivitetsgevinster, der opvejer eventuelle konkurrencebegrænsende virkninger for forbrugerne, kan adfærden undtages forbuddet mod misbrug af en dominerende stilling.⁴⁷³
955. I denne sag, hvor Nykredit har afgivet et tilsagn, som kan accepteres, er det ikke nødvendigt at foretage en nærmere analyse af eventuelle argumenter omkring objektiv nødvendighed eller mulige effektivitetsgevinster. Styrelsen vil dog alligevel adressere en række af de argumenter, som Nykredit har anført kan begrunde vilkårene omkring eksklusivitet i Totalkredit-Hovedsamarbejdsaftalen.
956. Der er eksempler på, at konkurrencemyndighederne har undladt at gribe ind over for dominerende virksomheder, hvor det konkret blev vurderet, at den pågældende adfærd var "*objektiv, saglig, rimelig og proportional*" og derved ikke var omfattet af forbuddet i konkurrencelovens § 11, stk. 1.⁴⁷⁴
957. For så vidt spørgsmålet om objektiv nødvendighed, er det navnlig et krav, at de konkrete omstændigheder skal ligge uden for den dominerende virksomheds kontrol. Det kan være tilfældet, hvor den dominerende virksomhed er pålagt at handle på en bestemt måde.⁴⁷⁵
958. For så vidt effektivitetsgevinster, fremgår det af Kommissionens artikel 82-meddelelse, at en dominerende virksomhed kan begrunde en adfærd, der medfører en afskærmning af markedet for konkurrenter, med henvisning til effektivitetsgevinster, som er tilstrækkeligt store til at sikre, at forbrugerne ikke vil lide nogen skade.⁴⁷⁶
959. Det følger af fast praksis, at det påhviler den dominerende virksomhed at godtgøre, at dens adfærd er objektivt nødvendig eller medfører effektivitetsgevinster, og dermed ikke er i strid med konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102.⁴⁷⁷ Dette følger bl.a. af Domstolens præjudicielle afgørelse af 30. januar 2020 i sag C-307/18, *Generics*, som samtidig anviser kriterierne for vurderingen af eventuelle effektivitetsgevinster:⁴⁷⁸

"Det påhviler i denne henseende den dominerende virksomhed at godtgøre, at de sandsynlige effektivitetsgevinster, som den pågældende adfærd kan medføre, opvejer sandsynlige negative virkninger for konkurrencen og forbrugernes interesser på de berørte markeder, at effektivitetsgevinsterne er opnået eller vil kunne opnås som følge af den pågældende adfærd, at denne adfærd er afgørende for at opnå disse gevinster, og at

⁴⁷³ Jf. Kommissionens vejledning om EUF-Traktatens artikel 102, punkt 28 og Domstolens dom af 27. marts 2012 i sag C-209/10, *Post Danmark*, præmis 41 og Domstolens dom af 17. februar 2011 i sag C-52/09, *TeliaSonera Sverige AB*, præmis 76.

⁴⁷⁴ Se fx Konkurrenceankenævnets kendelse af 12. april 2006, *Bent Skrubbeltrang mod Konkurrencerådet*.

⁴⁷⁵ Jf. Domstolens dom af 12. maj 2022 i sag C-377/20, *Servizio Elettrico Nazionale SpA og andre mod Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato m.fl.*, præmis 84. Se endvidere hertil Konkurrenceloven med kommentarer 2022, Jacob Pinborg og Kristian Helge Straton-Andersen, 5. udgave, s. 663, hvor det er anført: "*Ligesom under § 6, jf. bl.a. 101(3)-meddelelsen, pkt. 18, må det antages, at denne vurdering skal foretages på grundlag af objektive faktorer, der er eksterne i forhold til den dominerende virksomhed selv, og ikke ud fra dennes subjektive synspunkter og situation.*"

⁴⁷⁶ Jf. artikel 82-meddelelsen, punkt 30.

⁴⁷⁷ Jf. eksempelvis Domstolens dom af 17. september 2007 i sag T-201/04, *Microsoft*, præmis 688 og artikel 102 guidance paper, punkt 31. I samme retning Rettens dom af 3. september 2013 i sag T-203/01, *Manufacture française des pneumatiques Michelin* (*Michelin II*), præmis 107-109.

⁴⁷⁸ Jf. Domstolens præjudicielle afgørelse af 30. januar 2020 i sag C-307/18, *Generics*, præmis 166. Se for tilsvarende fx Domstolens præjudicielle afgørelse af 27. marts 2012 i sag C-209/10, *Post Danmark A/S mod Konkurrencerådet* (*Post Danmark I*), præmis 42.

adfærden ikke udelukker den effektive konkurrence ved at fjerne alle eller de fleste eksisterende faktiske eller potentielle konkurrencekilder (dom af 27.3.2012, Post Danmark, C-209/10, EU:C:2012:172, præmis 42), og den nævnte virksomhed kan således ikke nøjes med at fremføre vage, generelle og teoretiske argumenter på dette punkt eller udelukkende henvise til sine egne forretningsmæssige interesser.” [styrelsens understregning]

960. Det fremgår således heraf, at den dominerende virksomhed i) skal godtgøre effektivitetsgevinster, ii) skal godtgøre, at der er en kausal virkning mellem adfærden og effektivitetsgevinsterne, iii) skal godtgøre, at adfærden er nødvendig for at opnå gevinsterne, og iv) at adfærden ikke må udelukke den effektive konkurrence. Det fremgår endvidere, at der ikke må være tale om teoretiske argumenter eller forhold, som alene omhandler den dominerende virksomheds egne forretningsmæssige interesser. Effektivitetsgevinsterne skal med andre ord være konkrete, aktuelle og komme virksomhedens kunder til gavn.

Sammenfatning af Nykredits argumenter for, at eksklusiviteten er objektivt begrundet

961. Nykredit har undervejs i sagsforløbet over for styrelsen argumenteret for, at eksklusiviteten i Totalkreditsamarbejdet i Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.1 kan begrundes objektivt. Nykredits argumenter adresserer Totalkredits behov for, at pengeinstitutterne ikke har formidlingsaftaler med andre realkreditinstitutter parallelt med Totalkredit-Hovedsamarbejdsaftalen.
962. Nykredit anfører sammenfattende, at ophørsvilkårene skal sikre, at pengeinstitutterne og Totalkredits konkurrenter ikke udnytter en eventuel mulighed for parallelle formidlingsaftaler til kun at formidle realkreditlån til de kunder, som giver den største indtjening (af Nykredit kaldet ”cherry-picking”). Hvis konkurrenterne via parallelle aftaler kan vælge de bedste kunder, vil det ifølge Nykredit være til skade for Totalkredit og Totalkredits resterende kunder.
963. Nykredit har anført, at hvis vilkåret bliver ændret, vil en uundgåelig konsekvens af parallelle aftaler og ”cherry-picking” vil være, at Nykredit vil fastsætte individuelle priser. Det vil – ifølge Nykredit – betyde, at den danske realkreditmodel med uniforme priser – dvs. enhedspriser, der gives til alle låntagere med samme låntype uagtet forskelle i kundernes økonomiske situation, geografiske placering etc. – ikke længere kan bestå. Det vil videre medføre, at pengeinstitutterne vil udnytte deres forhandlingsposition til at presse deres andel af provisionsindtægterne i vejret. Dette forhold vil ifølge Nykredit kunne skade kunderne. Nykredit argumenterer tillige for, at parallel formidling af lån vil medføre øgede omkostninger for Totalkredit, ligesom individuel prissætning vil medføre øgede omkostninger til mere præcise lånesagsvurderinger end, hvad tilfældet er i dag.
964. Nykredit har i den forbindelse begrundet eksklusiviteten i Totalkreditsamarbejdet med, at samarbejdsaftalen ikke omfatter en mulighed for Totalkredit til at kunne opsiges samarbejdet med det enkelte pengeinstitut. Nykredit har angivet, at dette forhold er en følge af, at pengeinstitutterne i forbindelse med salget af Totalkredit til Nykredit i 2003 ønskede at være sikre på, at Totalkredit også i fremtiden ville levere realkreditlån til dem. Eksklusiviteten sikrer med andre ord balancen i samarbejdet, og er – ifølge Nykredit – den pris, som pengeinstitutterne betaler for, at Totalkredit ikke kan opsiges samarbejdet, hvis pengeinstitutterne misbruger aftalen ved eventuelt at formidle lån for en konkurrent til kun de bedste kunder.

Styrelsens indledningsvise bemærkninger

965. Styrelsen bemærker, at Nykredit ikke har gjort gældende, at Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.2 om bortfald af provision ved et pengeinstituts udtræden af Totalkreditsamarbejdet er objektivt begrundet eller udgør en effektivitetsgevinst.
966. Det er således alene spørgsmålet om pengeinstitutternes mulighed for at indgå parallelle formidlingsaftaler, som Nykredit har argumenteret for er objektivt begrundet.

967. Dernæst bemærker styrelsen, at de forhold, som Nykredit argumenterer med kan begrunde Totalkredits ophørsvilkår, ikke vurderes at vedrøre udefrakommende forhold, der ligger udenfor Nykredits/Totalkredits kontrol. Dette er tilfældet, selv om Nykredit anfører, at eksklusiviteten i Totalkreditsamarbejdet er tæt knyttet til "den danske realkreditmodel", hvor realkreditinstitutterne aktuelt anvender en vis grad af enhedspriser (som dog varierer efter fx lånetype og afdragsfrihed/ikke afdragsfrihed).
968. Realkreditinstitutter er dog ubestridt ikke omfattet af et lovmæssigt krav om at anvende enhedspriser, ligesom enhedspriser ikke følger af andre uafvendelige forhold (herunder ufravigelige krav fra ratingbureauer og lignende) angående realkreditvirksomhed. Nykredit/Totalkredit og konkurrenterne vil således kunne vælge at fravige enhedspriser når som helst, de eventuelt måtte ønske det, jf. også punkt 1037 nedenfor.
969. Styrelsen har derfor i det følgende vurderet, om Nykredit i tilstrækkelig grad har godtgjort, at Hovedsamarbejdsaftalens bestemmelser om eksklusivitet medfører effektivitetsgevinster, der samtidig opfylder kravene til, at der skal være en kausal virkning mellem adfærd og den mulige effektivitetsgevinst, adfærden skal være nødvendig for at opnå gevinsterne, og der må ikke ske en udelukkelse af den effektive konkurrence.

4.3.4.1 Enhedspriser og individuelle priser

970. Nykredit har argumenteret for, at "cherry-picking" vil føre til, at realkreditinstitutterne vil indføre individuelle priser for privatkunder. Ifølge Nykredit vil en skærpet priskonkurrence koncentrere sig om de bedste kunder, hvor kapitalbelastning og tabsrisiko er lav. For at modsvare det må Nykredit også indføre individuelle priser for at gå efter de bedste kunder, og det vil betyde, at der vil komme individuelle priser på markedet fra dag ét. Nykredit har derved anført, at "den danske realkreditmodel" med enhedspriser er på spil, hvis Totalkreditsamarbejdets eksklusivitet fjernes og pengeinstitutterne gives mulighed for at have flere parallelle formidlingsaftaler med ét eller flere realkreditinstitutter udover Totalkredit.
971. Styrelsen forstår i en konkurrenceretlig sammenhæng Nykredits argument således, at enhedspriser angiveligt udgør en effektivitetsfordel, som i sidste ende kommer kunderne til gode.⁴⁷⁹
972. Nykredit har bl.a. anført følgende:⁴⁸⁰

"I den danske realkreditmodel er det bagvedliggende lån så at sige bogført til samme markedsværdi som den udstedte obligation. Hertil kommer, at også realkreditinstitutternes egenbeholdning af obligationer bogføres på samme vis. Realkreditlån ydes på basis af match funding, der betyder:

- *at låntagers rente fastsættes som realkreditinstituttets fundingrente i obligationsmarkedet;*
- *at låntager betaler renter og afdrag samt et bidrag (marginal), og at investor modtager de matchende penge-strømme fra rente- og afdragsbetalingerne; samt*
- *at realkreditinstituttet modtager bidraget*

Derved er der tale om en én-til-én-sammenhæng mellem betalingerne fra låntager i form af rente- og afdragsbetalinger, til investorerne, der ejer de obligationer, der finansierer lånene. Den eneste forskel er bidragssatsen, som dækker administrationsomkostninger, tab, m.v.

⁴⁷⁹ Med "enhedspriser" menes, at den pris/bidragssats, som kunden betaler til realkreditinstituttet, ikke afhænger af kundens individuelle økonomiske forhold, men alene af lånetypen og belåningsgraden (LTV).

⁴⁸⁰ Nykredits notat af 26. maj 2021, side 3ff.

Der foregår ikke nogen individuel, låntagerspecifik prissætning. Prissætningen foregår dermed på et tosidet marked, dels på basis af kursen på den underliggende obligationsserie, dels på basis af de standardmæssige bidragssatser.

[...] Det er [...] nødvendigt for Totalkredit, såvel som for de øvrige realkreditinstitutter, at deres portefølje af låntagere er repræsentativ for det samlede danske realkreditmarked. Hvis et enkelt realkreditinstituts portefølje af låntagere havde en lavere kvalitet end markedet som helhed, for eksempel fordi særligt kreditværdige låntagere blev dirigeret til en alternativ låneudbyder, ville kvaliteten af det pågældende realkreditinstituts portefølje erodere.

Man kan ikke fjerne et element fra match funding-modellen uden at ændre prisdannelsen og ultimativt produktet [...]

Forudsætningen for, at Totalkredits realkreditprodukter kan forblive konkurrencedygtige, er med andre ord, at formidlingen til stadighed sikrer en bred og ligeligt fordelt sammensætning af lån og aktiver, således at porteføljen af kunder og lån forbliver repræsentativ for det samlede danske realkreditmarked. Realkreditprodukterne bliver således løbende "formede" efter kvaliteten af de lån, der optages i Realkreditinstituttet og helt ned i de underliggende kapitalcentre. Prissætningen af realkreditprodukterne er en funktion af kvaliteten, hvilket er årsagen til, at en ændret segmentering ville kunne føre til højere gennemsnitspriser i Totalkredit.

[...] Hvis man accepterede en model med parallel formidling af konkurrerende realkreditprodukter, så ville "konkurrencen" vise sig som en opdeling af kunder og lån i et "A-hold" og et "B-hold", som imidlertid intet har med konkurrence og slet ikke "almindelig konkurrence på ydelser" ("performance based competition/competition on the merits") at gøre. Der ville være tale om en simpel segmentering af lån efter lånenes kvalitet, og denne segmentering ville påvirke den samlede eller den gennemsnitlige kvalitet af de lån, der optages i Totalkredit, og dermed føre til højere gennemsnitspriser. Af hensyn til sine lånetagere – og de priser (kurs/rente og bidrag), som låntagerne skal betale for deres lån – ønsker Totalkredit ikke en sådan segmentering, og derfor ønsker man mulighed for at kunne kræve udtræden af Totalkreditsamarbejdet, hvis et pengeinstitut skulle få incitament til at segmentere kunder og lån ved samtidig at have aftaler om formidling af andre end Totalkredits realkreditprodukter.

[...] Det er Nykredits opfattelse, at Totalkredits lave priser og det konkurrencepres, som Totalkredit derigennem skaber på markedet, fastholder de øvrige udbydere af realkreditprodukter til private på den nuværende model. Hvis der måtte opstå risiko for, at de [41] pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet kunne segmentere deres realkreditkunders lån blandt flere udbydere, kunne Totalkredit blive nødt til at differentiere sine priser. I så fald ville de øvrige udbydere – i ly af den deraf følgende begrænsede transparens – kunne gennemføre prisstigninger ved prisdifferentiering (som der allerede var tendenser til i årene før Finanskrisen). Dette vil efter Totalkredits opfattelse være til skade for gennemsnitsforbrugeren, føre til øget ulighed og være direkte i strid med konkurrencelovens formål om at fremme en effektiv ressourceudnyttelse i samfundet.

Det er endvidere Nykredits opfattelse, at der ville opstå en afsmittende effekt på resten af markedet: Såfremt en ny udbyder ville være i stand til at overtage de bedste lån og låntagere fra Totalkredit, så ville de øvrige tre udbydere af realkreditlån til private ikke kunne undgå, at deres porteføljer ville blive udsat for det samme. En helt ny forretnings-

model baseret på segmentering i form af udbud af et billigere produkt til de mest kreditværdige kunder og de bedst beliggende og bedst omsættelige ejendomme, ville ligeledes kunne tiltrække de bedste kunder fra de vertikalt integrerede bankkoncerner. Dette fører til samme konklusion, at realkredit vil forsvinde, som vi kender den, og tilbage vil være et for kunderne uigennemsigtigt marked, hvor pengeinstitutterne opnår en ensidig fordel gennem deres asymmetriske information. Kunderne ville reelt ikke kunne sammenligne priser, før der var foretaget en egentlig lånesagsbehandling i de respektive institutter.” [styrelsens ændring af citat]

973. Det følger sammenfattende heraf, at det er Nykredits opfattelse, at den danske realkreditmodel med *match funding* og enhedspriser fordrer, at realkreditinstitutter hver for sig har en repræsentativ låneportefølje, hvilket kun kan sikres via eksklusivitet i samarbejdet med et formidlende pengeinstitut. En mulighed for pengeinstitutterne til at have formidlingsaftaler med flere realkreditinstitutter vil ifølge Nykredit føre til et ophør med den danske model for realkredit, som den kendes i dag og med enhedspriser.

974. Nykredit har endvidere anført, at det er afgørende for Totalkredit at holde på de bedste kunder:⁴⁸¹

”Endelig er det helt afgørende at være opmærksom på, at privatkundesammensætningen i de danske pengeinstitutter består af et relativt stort antal kunder med et mindre forretningsomfang (eksempelvis kunder med et realkreditlån og få konti som budget- og lønkonto) samt relativt få kunder med større forretningsomfang (eksempelvis formuende kunder). Konkret udgør de bedste privatkunder (private banking kunder) [xxx]% af de samlede antal privatkunder i Nykredit, men disse kunder står for [xxx] af den samlede indtjening i privatforretningen. Vi vurderer, at billedet er det samme for øvrige pengeinstitutter. De bedste kunder er med andre ord helt afgørende for pengeinstitutternes indtjenings- og eksistensgrundlag.”

975. Nykredit gør således gældende, at ”cherry-picking” er skadelig, idet hovedparten af indtjeningen stammer fra en relativ lille kundegruppe – som Totalkredit derfor har behov for at kunne beholde via eksklusivitet i Totalkreditsamarbejdet.

976. Nykredit gør ligeledes gældende, at den af Nykredit angivne ændring af den gældende prisstruktur på markedet vil opstå som et resultat af en mulig ”cherry-picking”. Styrelsen har bedt Nykredit om at dokumentere dette forhold. Nykredit har i tilknytning hertil bl.a. anført, at en ændring af realkreditinstitutternes prisstruktur følger af spilteori. Nykredit har på møder med styrelsen endvidere bl.a. anført:

”Styrelsen angav i den forbindelse, at argumentet om, at ”cherry-picking” fører til individuelle priser, ikke er dokumenteret fra Nykredits side. Nykredit anførte, at det er vanskeligt at kunne dokumentere, men det er Nykredits opfattelse, at det kan udledes af spilteori. [...] Styrelsen spurgte ind til, hvornår individuelle priser efter Nykredits opfattelse konkret vil opstå. Nykredit anførte, at når/hvis Totalkredit mister de bedste kunder til en eller flere konkurrenter, så vil den samlede kundebonitet blive forringet, og Totalkredit vil være tvunget til at differentiere priserne, hvilket virksomheden ikke ønsker men kan blive nødt til.”⁴⁸² og:

⁴⁸¹ Nykredits notat udleveret på møde med styrelsen den 25. april 2022.

⁴⁸² Jf. referat af møde mellem Nykredit og styrelsen den 6. maj 2022.

*"Det kan kun betale sig for pengeinstitutterne at formidle realkreditlån for flere realkreditinstitutter, hvis pengeinstitutterne kan udbyde et produkt, der er mere attraktivt med en lavere pris end det, de sælger i dag. Det kan realkreditinstitutter kun gøre til de bedste kunder, hvor kapitalbelastning og tabsrisiko er lav. For at modsvare det må Nykredit også indføre individuelle priser for at gå efter de bedste kunder, og det vil betyde, at der vil komme individuelle priser på markedet fra dag ét."*⁴⁸³

977. Det fremgår samlet af Nykredits argumenter, at den danske realkreditmodel med enhedspriser nødvendiggør, at et realkreditinstitut må sikre, at porteføljen af kunder og lån forbliver repræsentativ for det samlede danske realkreditmarked. Som følge deraf, er eksklusivitet – ifølge Nykredit – forudsætningen for enhedspriser på privatkundemarkedet. Bortfalder denne forudsætning, vil Nykredit reagere ved at indføre individuelle priser – som modsvar.
978. Nykredit har supplerende anført, at Totalkredits høje markedsandel i landdistrikter skyldes at konkurrenterne har trukket sig fra disse områder via lukning af bankfilialer. Nykredit anfører, at dette forhold tillige udgør en "cherry-picking" af kunder i byområder, og efterlader Totalkredit som eneste aktør med fokus på udkantsområder, hvor kundegrundlaget er svagere.⁴⁸⁴
979. Derudover forstår styrelsen på Nykredits svar ovenfor og styrelsens drøftelser med virksomheden, at Nykredit/Totalkredit vil indføre individuelle priser, hvis det er muligt for konkurrenterne at fortage "cherry-picking" – uanset om konkurrenterne måtte vælge af udføre deres "cherry-picking" af kunderne med lavere individuelle priser eller ej.
980. Nykredit har i høringssvar af 29. august 2024 oplyst, at Nykredit ikke har nogen intention om at være "first mover" på at indføre prisdifferentiering. Hertil anfører styrelsen, at dette – jævnfør blandt andet ovennævnte citat – står i modstrid med hvad Nykredit tidligere har oplyst på møder med styrelsen. Her har Nykredit oplyst, at Totalkredit ville kunne være tvunget til at indføre individuelle priser, hvis kreditboniteten bliver ringere.

4.3.4.1.1 Enhedspriser som en effektivitetsgevinst

981. Styrelsen vurderer, at Nykredit ikke har dokumenteret, at "cherry-picking" automatisk vil føre til individuelle priser og gennemsnitligt højere priser. Selv om Nykredit ikke har godtgjort, at konkurrence om de bedste kunder via parallelle formidlingsaftaler automatisk vil føre til individuelle priser, adresserer styrelsen i det følgende, om enhedspriser udgør en effektivitetsgevinst i konkurrenceretlig forstand.
982. Det er styrelsens vurdering, at Nykredit reelt argumenterer for, at en model med enhedspriser kun kan opretholdes, hvis konkurrencen om især de bedste kunder ikke er så intensiv, som den reelt kunne være – altså at enhedsprisen kun kan opretholdes for de svagere kunder eller kunder i udkantsområder, hvis det er muligt for realkreditinstitutterne at opkræve mere fra de bedste kunder, end hvad der vil være tilfældet, hvis konkurrencen om disse kunder var mere effektiv end i dag. Effektivitetsgevinsten består således angiveligt i en omfordeling fra kunder med bedre økonomi til kunder med dårlige økonomi.
983. Styrelsen vurderer, at enhedspriser ikke udgør en effektivitetsgevinst i konkurrenceretlig forstand. Enhedspriser udgør således ikke fx "tekniske forbedringer af produkternes kvalitet eller et fald i produktions- eller distributionsomkostningerne",⁴⁸⁵ ligesom der heller ikke umiddelbart er tale om et forhold, der "bidrager til at styrke effektiviteten i produktionen eller distributionen af

⁴⁸³ Jf. referat af møde mellem Nykredit og styrelsen den 12. oktober 2022.

⁴⁸⁴ Jf. slides fra Nykredit udleveret på møde den 12. november 2021 samt Nykredits præsentation ved indlæg på Konkurrencerådets møde den 22. juni 2022, side 7.

⁴⁸⁵ Som et eksempel på effektivitetsgevinster nævnt i Kommissionens artikel 102 guidance paper, punkt 30.

varer eller tjenesteydelser eller fremmer den tekniske eller økonomiske udvikling", jf. beskrivelsen af effektivitetsgevinster i konkurrencelovens § 8, stk. 1, nr. 1.

984. Styrelsen kunne derfor stoppe vurderingen her. Styrelsen har dog nedenfor foretaget en vurdering af Nykredits argumenter på den præmis, at det hypotetisk lægges til grund, at enhedspriser kunne være en effektivitetsgevinst i konkurrenceretlig forstand – hvilket styrelsen altså som nævnt ikke finder er tilfældet.

Enhedspriser og omfordeling mellem kunder med god og dårlig bonitet

985. Nykredit har argumenteret for, at en enhedsprissætning – eller såkaldt "solidarisk prissætning" – indebærer, at de "gode kunder" betaler en højere bidragssats, mens de "dårlige kunder" til gengæld betaler en lavere bidragssats, end de ellers ville have betalt, såfremt realkreditinstitutterne fastsatte priser ud fra marginen på den enkelte kunde.
986. At en bedre pris til gode kunder automatisk fører til højere priser for "dårligere" kunder hos Totalkredit forudsætter efter styrelsens vurdering dels i) en antagelse om, at Totalkredits omkostninger vil være de samme (eller højere), selvom virksomheden udsættes for en øget konkurrence, og dels ii) en antagelse om, at det er nødvendigt for Totalkredits forretningsmodel at opretholde netop samme indtjening/avance efter at konkurrencen bliver forøget. Eller med andre ord, at Totalkredit allerede er maksimalt omkostningseffektive, og ikke kan udvikle eller effektivisere yderligere.
987. Styrelsen vurderer, at disse antagelser ikke er velbegrundede. For det første vil øget konkurrence som følge af, at eksklusiviteten i Totalkreditsamarbejdet fjernes, kunne bidrage til, at Totalkredit – og de øvrige realkreditinstitutter – kan blive endnu mere omkostningseffektive. Dette er et generelt gældende forhold ved øget konkurrence – og Nykredit har i øvrigt ikke sandsynliggjort, at Nykredit (og for den sags skyld de øvrige finansielle koncerner) ikke kan effektivisere yderligere.
988. Styrelsen vurderer endvidere, at selv hvis det kunne lægges til grund, at realkreditinstitutterne er fuldt ud omkostningseffektive og ikke kan sænke omkostningerne, så er en gevinst for én kundegruppe, som kun kan opnås på bekostning af en anden kundegruppe, ikke en effektivitetsgevinst i konkurrenceretlig forstand, idet der alene er tale om en omfordeling mellem kundegrupper.
989. For det andet, er det efter styrelsens vurdering ikke et beskyttelsesværdigt hensyn for Totalkredit/Nykredit, at avancen kan opretholdes. Nykredit har ikke dokumenteret konkurrencemæssige skadevirkninger ved, at overskuddet blandt deltagerne i samarbejdet måtte falde. I den forbindelse kan endvidere nævnes, at Konkurrencerådet i sin analyse af konkurrencen på realkreditmarkedet i 2017, vurderede at realkreditinstitutternes egenkapitalforrentning var relativ høj, set i forhold til den risiko, som en investering i et realkreditinstitut almindeligvis ville være forbundet med.⁴⁸⁶ Dette indikerer også, at der i givet fald kan være rum for eventuelle individuelle prisnedsættelser, uden at det behøver at gå ud over andre kunder i form af en samtidig prisforhøjelse. Dette forhold vurderes ikke at have ændret sig siden 2017.⁴⁸⁷
990. I tilknytning til spørgsmålet om Totalkredits avance indebærer Nykredits argumenter efter styrelsens vurdering, at Nykredit reelt anfører, at Totalkredit i dag udbyder lån til kunder, som instituttet forventer at tabe penge på. Det vurderer styrelsen ikke er sandsynligt, og det har

⁴⁸⁶ Konkurrencerådet, *Konkurrencen på realkreditmarkedet*, august 2017, side 12.

⁴⁸⁷ Hvilket bl.a. er analyseret i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens redegørelser om markedsudviklingen for realkredit- og prioritetslån. Seneste redegørelse er fra juni 2024.

Nykredit heller ikke fremlagt dokumentation til støtte for. Det kan her nævnes, at et andet realkreditinstitut, DLR Kredit, over for styrelsen har anført:

"DLR [Kredit] angav, [xxx]. Der er ingen kreditinstitutter, der tænker: "nu har vi taget tre gode kunder ind, så kan vi tage en dårlig kunde ind". Sådan fungerer solidariteten ikke. Der er ingen, der vil lave en dårlig forretning, fordi de allerede har lavet tre gode forretninger."⁴⁸⁸

991. De lave tab på realkreditmarkedet, jf. afsnit 3.3.4, peger endvidere på, at langt hovedparten af realkreditkunderne er overskudsgivende i forhold til den bidragssats, som kunderne betaler. Styrelsen vurderer på den baggrund, at realkreditforretningen er overskudsgivende for langt hovedparten af privatkunderne. Det tyder således ikke på, at det *for så vidt angår indtjeningen på realkreditlån* blot er meget få kunder (fx de nævnte [xxx] pct. bedste kunder, som anført af Nykredit), der holder resten af realkreditinstitutts indtjening oppe. Det er derfor ikke dokumenteret, at indførelsen af individuelle priser ville medføre højere priser for "svage" kunder. Det hører med til den vurdering, at Totalkredit ved selve tildelingen af realkreditlånet forventer at tjene penge på lånet. Der ydes således ikke realkreditlån til kunder i de laveste bonitetskategorier. Når kunder havner i en af de lave bonitetskategorier vil det være som følge af hændelser, der sker efter tildelingen af lånet.
992. Det bemærkes i den forbindelse også, at pengeinstitutterne allerede tilbyder kunderne mere individuelt fastsatte priser for den del af boligfinansieringen, som ligger ud over realkreditlån – dvs. pengeinstitutternes boliglån mellem 80 og 95 pct. belåningsgrad. En analyse af forskellige pengeinstitutters prisbøger⁴⁸⁹ afslører et markant spænd på rentesatser på disse supplerende boliglån.⁴⁹⁰ Hvis der var væsentlige effektivitetsgevinster ved enhedspriser, så taler det for, at pengeinstitutterne også i højere grad havde indført det på den supplerende finansiering af ejerboliger og fritidshuse. Også på andre typer lån har pengeinstitutter individuelle priser fastsat efter kundens bonitet.
993. Pengeinstitutternes prisdifferentiering på den yderste del af den samlede boligbelåning (den del, som ligger ud over realkreditlånet) er umiddelbart bekræftet af [xxx]:⁴⁹¹

"[xxx]"

994. Der er også individuelle priser på realkreditlån til erhverv, og selv om erhvervslån og lån til private er forskellige, fx fordi karakteren af realkreditinstitutts pant er forskellig, så er problemstillingen omkring lån til erhverv i yderkommuner og til erhvervskunder med ringere bonitet umiddelbart den samme som for privatkunder. De individuelle priser på realkreditlån til erhverv er ligeledes et bevis på, at den danske realkreditmodel med *match funding* ikke forudsætter enhedspriser – som ellers fremført af Nykredit. Nykredits argument om, at realkreditens *match funding* samtidig fordrer at kunderne får ens priser, kan derfor afvises. *Match fundingen* betyder i den forbindelse alene, at afdrag og rentebetaling går direkte til obligationsinvestoren mens bidragssats alene er et forhold mellem realkreditinstitut og låntageren.

⁴⁸⁸ Referat af møde med DLR Kredit den 23. februar 2023, side 7.

⁴⁸⁹ Pengeinstitutterne skal i prisbogen angive et reelt prisinterval. Det er i vejledningen til opgørelse af prisbogen oplyst, at pengeinstitutterne således ikke skal medtage priser for særlige kunder - outliers er dermed umiddelbart udeladt i det angivne rentespænd i prisbogen.

⁴⁹⁰ Som et helt tilfældigt eksempel har Skjern Banks et rentespænd for lån mellem 80 og 95 pct. belåningsgrad på mellem 7,70 og 11,45 pct. (juli 2024).

⁴⁹¹ Referat af møde afholdt den 20. februar 2023 med Nordea side 3.

-
995. Det er styrelsens vurdering, at eventuelle lavere priser til enkelte kunder vil være udtryk for en sund og normal konkurrence, og at Nykredit ikke har dokumenteret, at det automatisk og i noget større omfang vil medføre stigende priser for andre kunder.
996. At en bedre pris til gode kunder automatisk fører til højere priser for "dårligere" kunder hos Totalkredit forudsætter endvidere en præmis om, Totalkredit skal kunne opretholde den samme indtjening, selvom virksomheden udsættes for en øget konkurrence. Det er som nævnt efter styrelsens vurdering ikke et beskyttelsesværdigt hensyn for Totalkredit/Nykredit som dominerende aktør.
997. Nykredits oplysning om, at [xxx] pct. af de bedste pengeinstitutkunder – private banking kunderne – står for [xxx] af indtjeningen, skal endvidere ses i lyset af, at Totalkredit/Nykredit – for så vidt formidling af realkreditlån til uafhængige pengeinstitutter via Totalkredit-Hovedsamarbejdsaftalen – ikke har andet end realkreditindtjeningen på disse kunder. Det er således Totalkredit-pengeinstitutterne selv, der umiddelbart har indtjeningen på disse kunders øvrige bankaktiviteter, herunder fx de investeringsprodukter m.v., der normalt er inkluderet i produktpakken for den gruppe af kunder, som betegnes *private banking*. Dette har Nykredit bekræftet.⁴⁹²
998. Det anførte omkring [xxx] af indtjeningen, som Nykredit anvender til at illustrere, hvor stort et problem det – ifølge Nykredit – vil være for Totalkredit, hvis der kom øget konkurrence om de allerbedste kunder, er således efter styrelsens vurdering ikke relevant i relation til nærværende vurdering.

Individuelle priser kan potentielt føre til øget udlån i udkantsområder

999. Dertil kommer, at den danske realkreditmodel ikke er "solidarisk" i retlig forstand. Den danske realkreditmodel er ikke en ordning, der er social i konkurrenceretlig forstand eller kommer alle danskere til gavn ved at give dem mulighed for at få et realkreditlån. Realkreditlån er således ikke et gode, som alle danskere har ret til at få – heller ikke alle danskere med en ejerbolig. Modellen kommer således heller ikke alle, der måtte ønske at få et realkreditlån til gavn.
1000. Omvendt kan der argumenteres for, at individuel prissætning kan gøre det muligt for nogle kunder – måske i udkantsområder, jf. følgende afsnit – at få et realkreditlån, som de ellers ikke vil have fået, når realkreditinstituttet med enhedspriser ikke i højere grad kan prissætte den risiko, som kunden giver anledning til.
1001. Institutternes kreditpolitik – som afspejler reglerne på området og hensynet til at bevare realkreditobligationer som sikre værdipapirer – medvirker til, at visse kunder får "nej" til at kunne optage et realkreditlån. Rammerne for lånetildelingen sættes efter styrelsens vurdering i højere grad af institutternes kreditpolitik end af tilstedeværelsen af enhedspriser. Den prismodel med ens bidragssatser, der p.t. benyttes af realkreditinstitutter i Danmark – herunder også Totalkredit – er således ikke en reelt "solidarisk" forretningsmodel i konkurrenceretlig forstand.
1002. Igen kan det anføres, at der er individuelle priser på realkreditlån til erhverv, og selv om erhvervslån og lån til private er forskellige, fx fordi karakteren af realkreditinstituttets pant er forskellig, så er problemstillingen omkring lån til erhverv i yderkommuner og til erhvervskunder med ringere bonitet umiddelbart den samme som for privatkunder. De individuelle priser på realkreditlån til erhverv er ligeledes et bevis på, at den danske realkreditmodel omkring matchfunding m.v. ikke forudsætter enhedspriser. Hvis det var tilfældet, ville realkreditinstitutterne også have indført enhedspriser på andet end lån til ejerboliger og fritidshuse.

⁴⁹² Jf. styrelsens referat af møde med Nykredit den 15. juni 2023.

1003. Det kan overvejes, om Nykredits anbringende kan forstås således, at Nykredit gør gældende, at Nykredits/Totalkredits forretningsmodel er en såkaldt "solidarisk" ordning, og derfor efter EU-praksis falder helt uden for konkurrencereglernes anvendelsesområde.
1004. Det har således været overvejet i EU-lande med lovpligtige ordninger for bl.a. sociale forsikringer, om de særligt udpegede forsikringsselskaber i det hele taget kan betragtes som virksomheder, der er underlagt EU-konkurrencereglerne. Der er således eksempler fra praksis på, at virksomheder, der udøver aktiviteter af "almen interesse" ikke bliver betragtet som en virksomhed i TEUF artikel 101 eller 102's forstand. Dette forudsætter dog, at i) forsikringsordningen har et socialt formål, ii) bygger på et solidaritetsprincip, som indebærer a), obligatorisk deltagelse for personer, b) lovfastsatte bidrag, der c) fastsættes i forhold til indtægt og ikke risiko, d) ydelserne er de samme uanset bidrag og e) omkostninger og risici udlignes af overskudsgivende ordninger, samt iii) virksomheden er underlagt statslig kontrol.⁴⁹³
1005. Konkurrencerådets fandt i en afgørelse af 21. juni 2000 om Retshjælpsforsikringen, at: "det er en fordel for forbrugerne, at de har en retshjælpsforsikring og adgang til at føre *retssager*, og at dette er en væsentlig del af det sociale sikkerhedsnet for den forsikrede del af befolkningen"⁴⁹⁴ og rådet fandt videre, at: "*Retshjælpsforsikringen er med til at sikre at langt den største del af befolkningen ret til retshjælp i forbindelse med deres skadesforsikring, og det er en fordel for forbrugerne.*"⁴⁹⁵
1006. Der er således et eksempel på, at Konkurrencerådet har inddraget et solidarisk element i den konkurrenceretlige vurdering af en mulig effektivitetsgevinst, der kommer forbrugerne til gode. Det skal dog også her fremhæves, at Rådet i afgørelsen ikke fandt, at retshjælpsforsikringsordningen kunne fritages individuelt efter konkurrencelovens § 8. Det skyldtes, at alle betingelserne i § 8, stk. 1 ikke var opfyldt. Rådet fandt således, at ordningen gik videre end nødvendigt, og at den gav virksomhederne mulighed for at udelukke konkurrencen, jf. § 8, stk. 1, nr. 3 og 4.⁴⁹⁶
1007. Den nuværende danske realkreditmodel med enhedspriser (vel at mærke kun indenfor de enkelte lånetyper) vurderes ikke at opfylde kriterierne for virksomhed af "almen interesse". Eksistensen af en såkaldt "solidarisk" ordning på realkreditmarkedet kan dermed ikke føre til, at vilkår om eksklusivitet skal undtages forbuddet mod misbrug af dominerende stilling i konkurrencereglerne.
- Kreditvurderinger knyttet til enhedspriser medfører ikke nødvendigvis omkostningsbesparelser*
1008. Nykredit har anført, at individuelle priser vil være forbundet med højere administrative omkostninger for realkreditinstitutterne, idet kunderne skal vurderes mere præcist i relation til forholdet mellem risiko og pris (og omvendt at enhedspriser sikrer lavere omkostninger og dermed lavere priser).
1009. Styrelsen vurderer, at realkreditinstitutterne (i samarbejde med de formidlende pengeinstitutter) allerede foretager en grundig kreditvurdering af kunden. Mange kunder skal kreditvurderes i forhold til hvor dyrt et hus, som de kan købe, og denne vurdering gennemføres blandt andet på enkeltkundeniveau med fysiske inspektioner. Nykredit har ikke dokumenteret, at den vurdering i væsentligt omfang vil adskille sig fra en situation, hvor kunden eller kundesegmenter skal have "sin/deres egen" pris.

⁴⁹³ Se fx forenede sager C-262/18 P og 271/18 P, *Dóvera*, præmis 58-60, smh 32.

⁴⁹⁴ Konkurrencerådets afgørelse af 21. juni 2000, *Retshjælpsforsikringen*, punkt 57.

⁴⁹⁵ *Ibid*, punkt 62.

⁴⁹⁶ *Ibid*, punkt 71 og 74. Forsikringsselskabernes brancheorganisation Forsikring & Pension blev på den baggrund påbudt at ophæve den foreslåede ordnings bestemmelser om maksimumsdækning og selvrisiko.

-
1010. Styrelsen vurderer på den baggrund, at Nykredit ikke har dokumenteret, at enhedsprismodel- len medfører omkostningsbesparelser ved kreditvurderinger.
1011. Hertil kommer, at styrelsen vurderer, at selv hvis parallel formidling af realkreditlån fører til en højere grad af differentiering af bidragssatserne, end tilfældet er i dag, betyder det ikke nød- vendigvis, at bidragssatsen bliver fuldt ud individualiseret.
1012. Hvis branchen/Nykredit vælger at gå den vej, kan differentieringen måske mere sandsynligt få karakter af, at kunder opdeles i grupper efter visse kriterier, der antagelig vil være offentlighed omkring. Det er umiddelbart vurderingen, at der er mange modeller, hvor bidragssatser kan differentieres, uden at satserne bliver fuldt ud individualiserede på enkeltkunde-niveau.
1013. Styrelsen bemærker endelig, at individuelle priser på realkreditmarkedet vil reducere gennem- sigtigheden i markedet, og generelt kunne gøre det vanskeligere for realkreditinstitutterne at overvåge hinandens prissætning. Individuelle priser vil således kunne gøre det vanskeligere at holde øje med konkurrenterne på et realkreditmarked, der fremstår oligopolistisk.
1014. På nuværende tidspunkt er det kun fire realkreditinstitutter, der tilbyder realkreditlån til pri- vate låntagere. Alle fire aktører tilbyder nogenlunde homogene og sammenlignelige lånepro- dukter med priser, som er let tilgængelige for konkurrenterne. Det er derfor ikke vanskeligt for realkreditinstitutterne at sammenligne egne priser med konkurrenternes annoncerede og ak- tuelle priser.
1015. Der kan være flere grunde til, at realkreditinstitutterne annoncerer prisændringer omtrent samtidig. Det er sandsynligt, at realkreditinstitutterne indbyrdes inspireres af prisændringer hos deres konkurrenter evt. efter en *leader-follower model* (dvs. stiltiende koordinerer), ligesom der kan være eksempler på, at realkreditinstitutterne reagerer på fælles omkostningsstød.
1016. Ofte er det Nykredit/Totalkredit, den største aktør på markedet, som går først med prisannon- ceringen, mens de øvrige realkreditinstitutter følger efter med prisændringer i nogenlunde til- svarende størrelsesorden, jf. punkt 424-444 i dominans-vurderingen og figur 4.9. På den bag- grund vurderer styrelsen umiddelbart, at det også kan være gavnligt for prisdannelsen på real- kreditlån, hvis det – evt. på baggrund af øget brug af individuelle priser – blev sværere for real- kreditinstitutterne at observere konkurrenternes priser.
1017. Realkreditinstitutterne har også af den grund et incitament til *ikke* at gå væk fra enhedspriser, der i dag er fuld gennemsigtighed omkring.
1018. Overfor dette står, at mere individualiserede bidragssatser kan betyde, at bidragssatserne bli- ver mindre transparente for låntagerne. Den samlede effekt af mindre transparente bidrags- sats for låntagerne er dog svær at opgøre. Det kan sandsynligvis i et vist omfang være pro- blematisk, hvis bidragssatsen, som nok er den væsentligste konkurrenceparameter for realkre- ditlån til private, bliver mindre transparent, om end det også vil spille ind, at bidragssatsen blot er ét element i den samlede prissætning over for kunden, der således stadig kan fremstå uigen- nemsigtig selv om bidragssatsen er kendt for kunden.
1019. Hertil kommer, at forbrugerne i forvejen i altovervejende grad køber det produkt deres penge- institut formidler, samt at parallelle formidlingsaftaler netop bidrager til, at forbrugeren kan få hjælp til at konkurrenceudsætte valget af realkreditprodukt i sit eget pengeinstitut.
1020. Styrelsen vurderer imidlertid samlet set, at Nykredit ikke har godtgjort, at en individualisering af bidragssatsen på realkreditlån til private vil medføre et forbrugertab sammenlignet med si- tuationen i dag.
-

1021. Styrelsen vurderer endvidere sammenfattende, at Nykredit ikke har godtgjort, at den omfordeling mellem kundegrupper, som enhedspriser giver anledning til, er en effektivitetsgevinst i konkurrenceretlig forstand.

Enhedspriser som garant for bredt produktudbud i udkantsområder

1022. Nykredit har sammenfattende angivet, at Totalkredits forsyningspligt i Hovedsamarbejdsaftalen – som angiveligt fordrer, at pengeinstitutterne samtidig agerer eksklusivt for Totalkredit – sikrer realkreditlån i hele landet.⁴⁹⁷
1023. Det kan herefter vurderes, om en ordning med enhedspriser kan sikre en mere bred distribution af en ydelse som realkreditlån – fx ved at udbuddet øges for kunder i udkantsområder (uden dog samtidig at mindske udbuddet for andre kunder). I så fald vil dette øgede produktudbud eventuelt kunne karakteriseres som en effektivitetsgevinst i konkurrenceretlig forstand.
1024. Styrelsen bemærker, at det formentlig er korrekt – som anført af Nykredit – at de største bankkoncerner, Danske Bank, Nordea og Jyske Bank, efter finanskrisen har lukket filialer især i udkantsområder. Således har Nykredit/Totalkredit inkl. pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet aktuelt 72 pct. af alle bankfilialer i Danmark⁴⁹⁸, og har dermed en større andel af filialerne som distributionskraft end Nykredits samlede markedsandel antyder. Det har samtidig medført, at Totalkredits markedsandel i det, som Nykredit selv betegner som ”yderkommuner” er højere end på landsplan.⁴⁹⁹
1025. Det kan imidlertid ikke karakteriseres som en effektivitetsgevinst i konkurrenceretlig forstand, at Totalkredit aktuelt er den aktør, som yder realkreditlån til de pengeinstitutter, der primært er beliggende i udkantsområder. Det ville kræve, at netop eksklusiviteten i Hovedsamarbejdsaftalen garanterede, at Totalkredit-pengeinstitutterne opretholdt og åbnede filialer i yderkommunerne. Det er ikke godtgjort eller sandsynliggjort.
1026. Styrelsen vurderer i modsætning hertil, at vilkårene i Totalkreditsamarbejdet *hindrer* andre realkreditinstitutter i at få adgang til at udbyde lån via pengeinstitutter i disse områder. Det forhold, at Danske Bank, Nordea og muligvis Jyske Bank har lukket filialer i yderområder (hvilket tillige kan skyldes forhold, der ikke er relateret til markedet for realkreditlån til private), kan ikke udlægges som, at deres tilknyttede realkreditinstitutter vil undlade at foretage udlån til realkreditkunder i de områder af Danmark, hvor Totalkredit p.t. står stærkest, hvis det blev muligt at formidle gennem netværket af pengeinstitutter.
1027. Det bemærkes i øvrigt, at Nykredits egen bank, Nykredit Bank, heller ikke ses at have åbnet filialer i udkantsområder, mens Nykredits realkreditforretning (Totalkredit) stadig er den eneste med adgang til pengeinstitutter, der er placeret i udkantsområder.
1028. Styrelsen vurderer derfor, at Nykredit ikke har godtgjort, at bestemmelserne om eksklusivitet i Hovedsamarbejdsaftalen i sig selv sikrer realkreditlån i hele landet.
1029. Styrelsen vurderer tværtimod, at bestemmelsen om eksklusivitet – og dermed forbuddet mod parallel formidling – kan reducere antallet af tilgængelige lån (også) i udkantsdanmark. I en situation med parallel formidling ville pengeinstitutterne have et incitament til at presse realkreditinstitutterne for, at deres kunder vil kunne få et realkreditlån. De uafhængige pengeinstitutter har således som udgangspunkt et ønske om at kunne servicere deres kunder med boligbelåning og derved mindske risikoen for, at kunden går til et helt andet pengeinstitut for at få

⁴⁹⁷ Nykredits notat dateret ”juni 2022” indsendt til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen den 15. juni 2022 sammen med standpunktsdokument forud for Nykredits fremmøde på Konkurrencerådets møde den 22. juni 2022.

⁴⁹⁸ Jf. Nykredits høringssvar af 29. august 2024.

⁴⁹⁹ Jf. slides fra Nykredit udleveret på møde den 12. november 2021

dette tilbudt. Det betyder, at såfremt parallel formidling var mulig for pengeinstitutterne, så ville konkurrencen mellem realkreditinstitutterne om at tilbyde flest mulige lån, også i yderkommunerne, kunne blive forstærket. Modellen med eksklusivitet kan derfor medføre et effektivitetstab frem for en effektivitetsgevinst på dette punkt.

1030. I tilknytning til diskussionen om udlån i udkantsområder, bør det derudover nævnes, at et flertal i Folketinget i juni 2022 vedtog lov om etablering af statsgaranti på en del af ejendomskreditaftalerne i landdistrikterne. Loven medførte, at der – givet en række kriterier – kan gives statsgaranti til boligkøbere i landdistrikter. Med modellen er det blevet muligt at få en statsgaranti på den del af et boliglån (herunder realkreditlån), der ligger mellem 60 og 90 pct. af boligens værdi for ejerboliger, der enten: i) har en handelspris under 8.000 kr. pr. kvm., eller ii) ligger i et postnummer med en gennemsnitlig handelspris under 8.000 kr. pr. kvm. – dog sådan, at den enkelte bolig skal have en handelspris under 10.000 kr. pr. kvm. Der er ca. 200 postnumre, der omfattes af modellen.
1031. Modellen er udtryk for et politisk ønske om at tilgodese bl.a. realkreditkunder i bestemte geografiske områder. Modellen indebærer dog, at boliglånere med en statsgaranti selv skal betale en ekstra garantiprovision til staten. Garantiprovisionen udgør 1 pct. p.a. af det statsgaranterede beløb og beregnes ud fra restgælden på den statsgaranterede del af ejendomskreditaftalen. Modellen indebærer således prisdifferentiering ved at låntageren skal betale et ekstra beløb for den risiko, som vedkommendes boligkøb giver anledning til for staten. Også långiveren skal ved statsgaranterede lån betale en ekstra statsgarantiprovision til staten.
1032. Loven er således et eksempel på, at man fra politisk side søger at udvide udbuddet af lån i bestemte geografiske områder ved bl.a. at sætte en højere pris for nogle kunder – altså ved netop at fravige en model, hvor alle får samme pris.
1033. Styrelsen vurderer samlet set, at bestemmelserne om eksklusivitet i Hovedsamarbejdsaftalen i hvert fald ikke øger kunders mulighed for at få realkreditlån i "yderkommuner". Og det er ikke godtgjort, at de anførte forhold udgør en effektivitetsgevinst.

Konklusion – enhedspriser udgør ikke en effektivitetsgevinst i konkurrenceretlig forstand

1034. Styrelsen vurderer samlet set, at Nykredit ikke har godtgjort, at enhedspriser udgør en effektivitetsgevinst i konkurrenceretlig forstand. Hvis bidragssatserne som følge af en øget konkurrence falder for nogle, men ikke alle kunder, vil det efter styrelsens vurdering være udtryk for konkurrence, der lægger et generelt pres på priserne ned mod aktørernes omkostninger til gavn for kunderne. Styrelsen vurderer endvidere, at det ikke er godtgjort, at realkreditinstitutternes prismodel med enhedspriser i sig selv sikrer udlån til kunder i yderkommuner.

4.3.4.1.2 Kausal sammenhæng mellem eksklusivitet og enhedspriser

1035. Selv om enhedspriser ikke vurderes at udgøre en effektivitetsgevinst vil styrelsen i det følgende foretage en vurdering af, om der er en kausal sammenhæng mellem bestemmelserne om eksklusivitet i Totalkredit Hovedsamarbejdsaftalen og den typiske anvendte danske prismodel med enhedspriser for realkreditlån til private kunder.
1036. Nykredit har kort sammenfattet anført, at hvis pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet gives mulighed for at have flere parallelle formidlingsaftaler, så kunne Totalkredit blive nødt til at differentiere sine priser, jf. også punkt 972 ovenfor.
1037. Styrelsen vurderer, at Nykredits nuværende eksklusive aftalevilkår ikke regulerer (endsige garanterer), at bidragssatserne på realkreditlån ikke kan blive fastsat individuelt. Vilkårene hindrer ikke Nykredit/Totalkredit eller de øvrige realkreditinstitutter i at sætte individuelle bidragssatser allerede i dag, hvis de måtte ønske det.
-

-
1038. Det er således ingensteds i Totalkredits Hovedsamarbejdsaftale angivet, at en hensigt med samarbejdet i givet fald er, at Totalkredit kan opretholde enhedspriser over for kunderne, og Nykredit har ikke fremlagt dokumentation for, at det er en forudsætning for aftalevilkårene omkring eksklusivitet mellem Totalkredit og pengeinstitutterne.
1039. Hertil kommer, at Nykredit/Forenet Kredit er det eneste realkreditinstitut, som styrelsen bekendt på et tidspunkt har varslet individuelle priser for private realkreditkunder eller udtrykt overvejelser herom – dog uden konkret at gøre det.
1040. Dels annoncerede Nykredit forhøjede priser i februar 2010, som samtidig omfattede, at realkreditlån over 3 mio. kr. fremover ville blive individuelt vurderet – altså ville kunne få individuelle bidragssatser – og bidragssatsen for disse lån ville kunne afvige op til 0,15 pct. fra listepriisen alt efter risikovurderingen. Denne annoncerede ændring blev dog udskudt, jf. punkt 434-435 ovenfor, og da Nykredit/Totalkredit senere annoncerede prisforhøjelser i 2011, blev der ikke nævnt noget om eller indført individuelle priser.
1041. Styrelsen fremhæver dernæst, at direktøren for Nykredits ejer, Forenet Kredit, i december 2018 – det vil sige før nærværende sag blev indledt, og dermed før det overhovedet var på tale, at eksklusiviteten i Totalkreditsamarbejdet skulle være genstand for en konkurrenceretlig vurdering – gav udtryk for følgende, der blev udtalt til finans.dk:⁵⁰⁰
- ”Når man har en enhedspris, kan der være kundegrupper, som slet ikke får lån. Det ville de kunne få, hvis det var muligt at tage højere priser i særlige områder”*
1042. Direktøren for Forenet Kredit var i samme artikel citeret for, at denne ændring ville være et stort skridt at tage, og at det ville være en grundlæggende forandring af systemet. Det kan også konstateres, at uanset om Forenet Kredit efterfølgende havde disse overvejelser eller ej, blev prismodellen ikke ændret af Totalkredit, der både før og efter udtalelsen havde/har haft en prismodel med ensartede priser.
1043. Udtalelsen indikerer efter styrelsens vurdering, at eventuelle overvejelser hos realkreditinstitutterne om at indføre individuelle priser, hvor det således efter styrelsens kendskab alene er Nykredit/Totalkredit/Forenet Kredit, der selv offentligt har givet udtryk for overvejelser herom, ikke er knyttet til evt. ændringer eller overvejelser i relation til eksklusiviteten i Totalkreditsamarbejdet. Eksklusiviteten er således uændret i sin form siden fusionen mellem Nykredit og Totalkredit i 2003.
1044. Forenet Kredits overvejelser fra 2018 om, at der eventuelt vil kunne være fordele ved at indføre individuelle priser, står efter styrelsens vurdering endvidere i modstrid med de af Nykredit til brug for nærværende sag, udtrykte holdninger, jf. citaterne i punkt 972-974. Nykredits udtrykte bekymring for enhedsprismodellen som selve grundlaget for det danske realkreditsystem synes således heller ikke afspejlet i de overvejelser, som direktøren for Forenet Kredit gav udtryk for i 2018.
1045. Siden Nykredit/Totalkredits udmelding i februar 2010 har der ikke, styrelsen bekendt, været initiativer hos andre realkreditinstitutter i retning af individuelle priser på realkreditlån til private. Disse situationer har ikke fået hverken Nykredit/Totalkredit eller andre realkreditinstitutter til at gå væk fra enhedspriser til privatkunder.
1046. Bestemmelsen om eksklusivitet i punkt 8.3.1 a) i Totalkredits Hovedsamarbejdsaftale – som også gjaldt i 2010 – afholdt således ikke Nykredit fra at annoncere individuelle priser til nogle

⁵⁰⁰ Se artikel fra 18. december 2018: <https://finans.dk/finans/ECE11079085/boligejere-i-landdistrikter-risikerer-at-skulle-betale-mere-for-realkreditlaan/>.

kunder. Det afholdt tilsyneladende heller ikke Forenet Kredit fra i 2018 at give udtryk for overvejelser om, at der måske burde indføres højere priser i særlige områder.

1047. Disse forhold taler samlet set med vægt for, at betingelsen om, at der skal være en kausal virkning mellem adfærd og en given effektivitetsgevinst, ikke er være opfyldt i denne sag.
1048. Totalkredit har siden 2008 ad flere omgange har været udsat for "cherry-picking" eller i det mindste en risiko herfor i forbindelse med, at pengeinstitutter er trådt ud af Totalkreditsamarbejdet. Dette tab af "distributionskraft" har vel at mærke været pengeinstitutter af en vis størrelse. Efter Roskilde Banks ophør i 2008 overtog Nordea ni af bankens 24 filialer.⁵⁰¹ I 2009 overtog Nordea den største regionale bank på Fyn, Fionia Bank.⁵⁰² Som beskrevet tidligere trådte den største distributør, Jyske Bank, ud af Totalkreditsamarbejdet i 2014 efter overtagelsen af BRFkredit, og Jyske Bank overtog Handelsbanken ved udgangen af 2022.
1049. Disse overtagelser, hvortil Nykredit selv har anført, at konkurrenterne har flyttet kunder fra den bedste ende, har ikke fået Totalkredit til at ændre prisstruktur fra enhedspriser til individuelle priser, og hverken Nordea eller Jyske Realkredit har i forlængelse af overtagelserne ændret deres tilsvarende prisstrukturer på realkreditlån for i givet fald at anvende det til at konkurrere kunder væk fra Totalkredit.
1050. Totalkredits konkurrenter har endvidere allerede i dag mulighed for tiltrække de særligt gode Totalkredit-kunder med lavere bidragssatser (eller for den sags skyld andre og bedre vilkår, herunder højere ejendomsvurderinger – med deraf følgende lavere bidragssatserk – i det omfang loven giver fleksibilitet herfor).
1051. Alligevel ses individuel prissætning ikke på markedet for realkreditlån til private. Det er derfor efter styrelsens vurdering ikke overvejende sandsynligt, at det er muligheden for at anvende parallelle formidlingsaftaler hos de uafhængige pengeinstitutter, der skulle gøre hele forskellen og resultere i mere individualiserede priser, end der eksisterer i dag.
1052. Dette understøttes af resultaterne fra styrelsens første markedstest af Totalkredits tilsagnsforslag. Flere af Totalkredits konkurrenter har givet udtryk for støtte til modellen med enhedspriser og anført, at der også er en politisk pres for beholde modellen uændret. Således har Realkredit Danmark og Jyske Realkredit anført følgende over for styrelsen:

*"Til dette bemærkes, at Realkredit Danmark og øvrige realkreditinstitutter på tilsvarende vis yder realkreditlån med fuld gennemsigtighed og på solidariske vilkår til danske boligejere på tværs af indkomster, geografisk placering mv. Totalkredit har således på ingen måde patent på det danske realkreditsystem, og realkreditsystemets iboende kvaliteter kan derfor på ingen måde retfærdiggøre eller tilskrives de konkurrencebe-grænsende eksklusive bindinger, som er iboende i Totalkredit-samarbejdet."*⁵⁰³

og:

"I medierne har Nykredit lagt vægt på, at solidariteten og gennemsigtigheden i den danske realkreditmodel bevares. Det er Jyske Realkredit og resten af realkreditsektoren enig i. Den danske realkreditmodel har bred opbakning i Realkreditrådet/Finans Danmark og i det danske politiske system, og der er stor enighed i forhold til at forsvare

⁵⁰¹ Se fx henvisning til styrelsens godkendelse af overtagelsen: <https://www.kfst.dk/media/13565/20081217-bilag-konkurrencestyrelsen-har-godkendt-nordeas-overtagelse-af-9-filialer-af-roskild.pdf>.

⁵⁰² Se fx Konkurrencerådets afgørelse af 25. november 2009, *Nordeas køb af Fionia Bank*.

⁵⁰³ Realkredit Danmarks skriftlige svar på styrelsens første markedstest af Totalkredits tilsagnsforslag, side 3.

modellen i EU-reguleringen. Alle realkreditinstitutter holder fast i det solidariske ved at tilbyde deres privatkunder samme bidragssats for den samme belåning (LTV) og det samme produkt, uanset låntagers økonomi og geografi. Grundlæggende forstår vi ikke, at Nykredit ser sig selv som eneforsvarer af den solidariske danske realkreditmodel, og at de bliver nødt til at være beskyttet mod konkurrence fra andre aktører for at holde fast i denne rolle.”⁵⁰⁴

1053. Før Nykredit/Totalkredit-fusionen i 2003 var markedet generelt ikke kendetegnet ved eksklusive formidlingsaftaler mellem realkreditinstitutter og pengeinstitutter i relation til formidling af lån til ejerboliger og fritidshuse. Pengeinstitutterne havde på det tidspunkt en primær samarbejdspartner men samtidig også aftaler med flere realkreditinstitutter.⁵⁰⁵ Dette skyldtes formentlig primært, at der på det tidspunkt var større forskel i realkreditinstitutternes produktudbud, hvor især Totalkredits udbud af produkter var mere ”enkelt” end fx Nykredits.⁵⁰⁶
1054. Men selv om pengeinstitutternes behov for flere samarbejdsaftaler måske var større forud for 2003 end det vil være i dag, hvor produktudbuddet er mere ensartet, så gav flere aftaler på det tidspunkt også pengeinstitutterne mulighed for ”cherry-picking” – uden at realkreditinstitutterne af den grund fraveg systemet med enhedspriser.
1055. Eksklusivitet i formidlingsaftaler var således heller ikke forud for 2003 en forudsætning for enhedspriser. Nykredit har ikke dokumenteret, hvilke forhold der skulle medføre, at resultatet af parallelle formidlingsaftaler aktuelt vil være et andet end forud for 2003.
1056. Det vil samtidig være et stort skridt for realkreditinstitutterne, at indføre mere differentierede priser efter kundebonitet. Det vil – som nævnt af Nykredit – ses som et brud med den ”danske realkreditmodel”.
1057. Styrelsen vurderer samlet set umiddelbart, at betingelsen om, at der skal være en kausal virkning mellem adfærd og en given effektivitetsgevinst ikke er opfyldt i denne sag.

4.3.4.1.3 Nødvendigheden af eksklusivitet for at undgå ”cherry-picking”

1058. Nykredit har som nævnt anført, at pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet og Totalkredits konkurrenter vil udnytte en eventuel mulighed for parallelle formidlingsaftaler til kun at formidle realkreditlån til de kunder, som giver den største indtjening (”cherry-picking”), og at Nykredit som reaktion herpå vil gå væk fra enhedsprismodellen og introducere en model med individuelle bidragssatser.
1059. Styrelsen finder på den baggrund anledning til at vurdere, om Nykredit har godtgjort, at ”cherry-picking” vil udgøre et sådant problem for Totalkredit, at eksklusivitet – hvis det havde udgjort en effektivitetsgevinst, og hvis der i modsætning til vurderingen ovenfor havde været

⁵⁰⁴ Jyske Banks svar på styrelsens første markedstest af Totalkredits tilsagnsforslag, side 3.

⁵⁰⁵ Følgende er anført i 2003-afgørelsen, side 78-79: ”Aftalerne mellem realkreditinstitutterne og pengeinstitutterne er ikke eksklusive. Der findes et antal tilfælde, hvor et pengeinstitut har aftaler med flere realkreditinstitutter. Fx har Jyske Bank haft samarbejdsaftaler med BRFkredit, Realkredit Danmark, Nykredit og Totalkredit på ejerboligområdet. Det kunne tyde på, at der ikke er nogen skarp opdeling af pengeinstitutternes formidling[...] I praksis er forholdene anderledes og formidlingen mere koncentreret. På styrelsens spørgsmål oplyser pengeinstitutterne således, at langt den største del af de lån, de formidler, sendes til deres primære samarbejdspartner. På ejerboligområdet varierer den andel, der formidles til det foretrukne institut fra 75 – 80 pct. til væsentligt over 90 pct. Når nogle af pengeinstitutterne har aftaler med flere forskellige realkreditinstitutter skyldes det forskellige forhold. Vigtigst er, at der er forskelle i selskabernes produktprogram. Totalkredits produktprogram har således været væsentligt snævrere end Nykredits...”

⁵⁰⁶ Følgende er anført i 2003-afgørelsen, side 123: ”Konkurrencestyrelsens undersøgelser viser i øvrigt, at de 106 pengeinstitutter bag Totalkredit generelt betragter fusionen med Nykredit som et særdeles positivt skridt. Dels vil de enkelte banker komme til at råde over et bredere produktudbud i forhold til Totalkredits relativt enkle produkter. Herved vil de bedre kunne matche især de større pengeinstitutters realkreditudbud...”

en kausal sammenhæng mellem adfærden og bestemmelsen i Hovedsamarbejdsaftalen om eksklusivitet – skulle være nødvendig for at beskytte låneporteføljen af hensyn til enhedspriser. Hvis ikke, så er betingelse iii) om nødvendighed heller ikke af den grund opfyldt.

1060. Nykredit har om "cherry-picking" blandt andet anført:

"Hvis man etablerede mulighed for, at pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet med uændrede vilkår fra Totalkredit samtidig og formaliseret kunne markedsføre realkreditprodukter fra andre udbydere, så ville der med høj sandsynlighed kunne opstå en situation, hvor det ville kunne betale sig bedst for pengeinstitutterne at placere "gode lån" (typisk relativt store lån med lav "LTV" optaget af særligt kreditværdige låntagere med ejendomme med særlig god beliggenhed og omsættelighed) i en pulje hos den nye udbyder af realkredit, og alle andre lån i Totalkredit. Dertil kommer, at de andre udbydere ikke nødvendigvis ville give pengeinstituttet mulighed for at formidle lån til de svageste kunder.

[...] At dette ikke blot er en teoretisk konsekvens har Nykredit påvist tidligere ved gennemgang af data fra Jyske Banks udtræden af Totalkreditsamarbejdet."

"Totalkredits data viser,

- at Jyske Bank var i stand til at migrere lån væsentligt hurtigere end lånenes gennemsnitlige levetid i Totalkreditsamarbejdet på ca. 5 år,*
- at Jyske Bank indfrie/flyttede lån med lavere LTV end gennemsnitsporteføljen, og*
- at Jyske Bank særligt indfrie/flyttede lån ydet til de mest kreditværdige kunder. [...]*

Om det er udtryk for en bevidst strategi eller en strukturel konsekvens af de konkrete forhold er imidlertid underordnet i forhold til det faktum, at man i dansk realkredit tager "det dårlige med det gode" og derigennem opnår den balance, der er afgørende for realkreditmodellens grundlæggende eksistens og overlevelse. Uanset årsagen hertil vil konsekvensen være en væsentligt ændret sammensætning i Totalkredits låneportefølje."⁵⁰⁷

1061. Det fremgår heraf, at Nykredit mener, at de foreliggende data efter Jyske Banks udtræden af Totalkreditsamarbejdet i 2014 viser, at Totalkredit med parallelle aftaler vil blive udsat for "cherry-picking" med det resultat, at Totalkredit vil komme til at stå tilbage med kun dårlige lån.

1062. Nykredit har fremlagt data for de Totalkredit-lån, som Jyske Bank indfrie i 2014 – dvs. de lån, hvor kunderne skiftede fra Totalkredit til BRFKredit (i dag Jyske Realkredit). Dette skete efter at Jyske Bank havde overtaget BRFKredit samme år. Disse data indikerer ifølge Nykredit, at belåningsgraderne for lån indfriet af Jyske Bank i 2014 generelt var lavere end for den overordnede låneportefølje for Jyske Banks Totalkredit-kunder ved udgangen af 2013 – dvs. før Jyske Bank begyndte at tilbyde lån fra BRFKredit, jf. figur 4.17(a). Nykredit har oplyst, at den gennemsnitlige belåningsgrad for Jyske Banks låntagere var [xxx] pct. ved udgangen af 2013, mens de kunder, hvis lån blev indfriet i 2014 (dvs. de formentlig flyttede til BRFKredit), havde en gen-

⁵⁰⁷ Nykredits notat af 26. maj 2021, side 6-7.

nemsnitlig belåningsgrad på [xxx] pct. På tilsvarende vis havde de kunder, som Jyske Bank indfrie i 2014 gennemsnitligt en bedre kreditværdighed end Jyske Banks samlede Totalkredit-låneportefølje per ultimo 2013, jf. figur 4.17(b).

Figur 4.17 **Belåningsgrader og kreditværdighed for Jyske Banks Totalkredit-lån pr. ultimo 2013 og Jyske Banks indfrie Totalkredit-lån i 2014**

[xxx]

Kilde: Nykredit

1063. Nykredit har i tilknytning til Jyske Banks portefølje af Totalkredit-lån anført, at tabet på den tilbageværende del af Jyske Banks portefølje i årene siden 2014 har været markant højere end på Totalkredits samlede portefølje i øvrigt. Ifølge Nykredit er dette også bevis på at Jyske Bank efter overtagelsen af BRFKredit har "cherry-picked" og især formidlet lån til de "gode" kunder, og undladt at tilbyde lån til kunder med lavere bonitet.⁵⁰⁸
1064. Styrelsen vurderer, at de af Nykredit fremlagte oplysninger viser, at hvis et pengeinstitut helt skifter ud af Totalkreditsamarbejdet, så vil der formentlig være en tendens til først at koncentrere salgsindsatsen om de mest overskudsgivende lån.
1065. Styrelsen vurderer, at denne form for konkurrence ikke er udtryk for en skadelig adfærd, og fraværet af en sådan konkurrence omvendt ikke kan karakteriseres som en gevinst for forbrugerne. At konkurrere de steder i markedet, hvor overskuddet er størst, er selv sagt legitimt og som udgangspunkt samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt.
1066. For især en ny aktør, der prøver at komme ind på et marked, er det fx en helt naturlig strategi at starte dér, hvor indtjeningen pr. kunde (eller sandsynligheden herfor) er størst.⁵⁰⁹ En ny aktør vil således antageligvis først fokusere en væsentlig del af salgsindsatsen mod de mest overskudsgivende kunder, medmindre der er andre markedsforhold, der tilsiger, at det fx er mindre omkostningstungt eller i øvrigt hensigtsmæssigt at konkurrere om andre kundegrupper – fx hvis de bedste kunder samtidig er de sværeste at flytte, eller hvis skalafordele gør det attraktivt at få så mange kunder i bøjerne som muligt uanset den præcise bonitet.
1067. Det er dog endvidere styrelsens vurdering, at såfremt et kundeforhold er overskudsgivende for realkreditinstituttet, så vil realkreditinstituttet have et incitament til at forsøge at sælge et realkreditlån til den pågældende kunde. Tab på realkreditlån angivet ved restance- og nedskrivningsprocent er generelt meget lave, jf. afsnit 3.3.4). Det er derfor overskudsgivende at formidle lån til langt hovedparten af privatkunderne.
1068. Dette understøttes konkret af, at Jyske Bank allerede i det første år (2014) også flyttede kunder med belåningsgrader over 80 pct. og kunder, der måtte betragtes som "svage", jf. figur 4.17. De pågældende data tyder således ikke på, at der er nogle kundegrupper, som Jyske Bank helt undlod at formidle lån til. Tallene viser således højest, at Jyske Bank i første omgang har fokuseret salgsindsatsen på de bedste kunder – men ikke udelukkende.

⁵⁰⁸ Jf. fx Nykredits præsentation ved indlæg på Konkurrencerådets møde den 22. juni 2022, side 10.

⁵⁰⁹ Se fx Konkurrencerådets afgørelse 24. juni 2009, *Klage over Post Danmarks direct mail-rabatsystem*, side 64, hvor det er anført: "Styrelsen skal for det første bemærke, at cherry picking er en helt naturlig strategi for en ny aktør, der prøver at komme ind på et marked. En konkurrent, der træder ind på markedet, vil således naturligt vælge at starte dér, hvor indtjeningen pr. kunde er størst".

1069. Nykredits data for Jyske Bank indikerer endvidere, at de kunder, som Jyske Bank især har "ladt tilbage" i Totalkredit, er kunder med belåningsgrader over 80 pct. – dvs. kunder, der for så vidt angår realkreditbelåning må betegnes som teknisk insolvente. At sådanne kunder ikke i første omgang blev tilbudt lån i BRFkredit, vurderes at være helt naturligt. Det er kunder, der formentlig ville have haft svært ved at kunne oprette et nyt realkreditlån på samme vilkår. Dette skyldes ikke mindst det lovmæssige krav om, at et realkreditlån til en ejerbolig maksimalt kan ydes til 80 pct. LTV (75 pct. for fritidshuse). Disse kunder ville således også have vanskeligt ved at tegne et nyt Totalkredit-lån.
1070. Det er ikke godtgjort, at Totalkredit på længere sigt vil komme til at stå tilbage med alene de dårligste kunder. Det bemærkes i den forbindelse, at [xxx] pct. af de kunder som Jyske Bank flyttede i 2014 havde en belåningsgrad på mere end 80 pct., jf. figur 4.17(a), og at [xxx] pct. af de overflyttede kunder måtte betegnes som "svage kunder", jf. figur 4.17(b). Styrelsen vurderer således, at de fremlagte data for Jyske Bank ikke viser en entydig tendens til "cherry-picking", som anført af Nykredit.
1071. Styrelsen vurderer, at Nykredit med data for så vidt angår Jyske Bank alene har dokumenteret, at konkurrencen mellem eksisterende realkreditinstitutter med en vis overvægt indledningsvist vil kunne komme til at stå om de bedste kunder. Nykredit har omvendt ikke godtgjort, at Totalkredit på den lange bane vil blive eneste institut med "dårlige" lån.
1072. Der er således en række forhold, der taler for, at konkurrencen fra et ny-etableret realkreditinstitut, eller konkurrencen fra eksisterende institutter vil udspille sig ikke kun om de kunder, det er allermest rentabelt at udbyde lån til. Og selv hvis det antages, at konkurrencen efter et pengeinstituts valg af et andet realkreditinstitut end Totalkredit som leverandør af realkreditlån til private alene vil udspille sig om de mest indtægtsgivende af Totalkredits kunder, så er det efter styrelsens vurdering dog alene udtryk for, at realkreditinstitutterne faktisk konkurrerer om kunderne.
1073. På den baggrund er det samlet styrelsens vurdering, at Nykredit ikke har godtgjort, at en evt. "cherry-picking" vil være så skadelig for Totalkredit, at eksklusivitet i Totalkreditsamarbejdet er nødvendig i konkurrenceretlig forstand. Betingelse (iii) er derfor heller ikke af denne grund opfyldt.

Eksklusivitet er ikke en nødvendig følge af Totalkredits leveringspligt i Totalkreditsamarbejdet

1074. Nykredit har anført, at eksklusiviteten er saglig nødvendig, da Hovedsamarbejdsaftalen – ifølge Nykredit – indebærer forsyningspligt for Totalkredit. Aftalen giver således ikke Totalkredit mulighed for at opsiges samarbejdet med et pengeinstitut, der måtte "misbruge" samarbejdet til at formidle kun de mest risikable lån til Totalkredit.
1075. Ifølge Nykredit er effekten af dette, at Totalkredit dermed ikke kan beskytte sig mod en mulig "cherry-picking" og mod at stå tilbage med de "dårlige" kunder, som et pengeinstitut måtte sende i Totalkredits retning, hvis pengeinstituttet har flere parallelle formidlingsaftaler. Nykredit har i den forbindelse bl.a. anført:⁵¹⁰

"I den forbindelse gøres det gældende, at dette vilkår, ikke blot er objektivt begrundet (som det nævnes i Meddelelsen om Betæneligheder, at det kunne være en mulighed), men at det er sagligt nødvendigt og dermed accessorisk til at yde realkreditlån efter

⁵¹⁰ Nykredits notat af 26. maj 2021, side 10.

den danske realkreditmodel, fordi der ikke foretages individuel prissætning eller forhandling med kunderne, og fordi Totalkredit i henhold til aftalen de facto er underlagt leveringspligt inden for de regulatoriske rammer.”

1076. Styrelsen vurderer, at Totalkredit selv uden en eksklusivitetsbestemmelse i Totalkreditsamarbejdsaftalen vil kunne reagere tilstrækkeligt over for ”cherry-picking”. En konkurrence om primært de bedste kunder behøver dermed ikke at føre til, at Nykredits indtjening forværres til et punkt, hvor forretningsmodellen er truet (hvilket i Nykredits optik vil føre til et behov for individuelle priser).
1077. Styrelsen skal for det første bemærke, at det som udgangspunkt er op til Totalkredit at vurdere, hvilke pengeinstitutter – om nogen – Totalkredit ønsker at samarbejde med. Der gælder således ikke et princip om kontraheringspligt i dansk ret.
1078. Styrelsen bemærker videre, at bestemmelser i Totalkredit-Hovedsamarbejdsaftalen betyder, at det i sidste ende er Totalkredit, som skal godkende lånet/kunden. Totalkredit kan således afvise at yde et lån, hvis Totalkredit vurderer, at lånet eller kunden ligger uden for de til enhver tid gældende retningslinjer fastsat af Totalkredit. Det fremgår således af den aktuelle aftales punkt 3.15.1, at: *”Lånetilbud kan af Pengeinstituttet kun afgives med forbehold for Totalkredits godkendelse.”*, ligesom det fremgår af aftalens punkt 3.15.3: *”Såfremt Totalkredits kontrol af de overførte oplysninger viser, at sagen er behandlet i overensstemmelse med de til enhver tid gældende retningslinjer, og at der er stillet elektronisk sagsgaranti herfor, effektuerer Totalkredit det tilbudte lån.”* [styrelsens understregninger]. I den forbindelse skal også nævnes, at det er Totalkredit, som udfærdiger kreditretningslinjerne.
1079. Styrelsen vurderer derfor, at Totalkredit gennem en aktiv håndhævelse af virksomhedens til enhver tid værende kreditpolitik kan sikre, at pengeinstitutterne formidler lån i den ønskede kvalitet.
1080. Totalkredit har selv anført følgende om denne arbejdsfordeling mellem Totalkredit og pengeinstitutterne:⁵¹¹

”I Totalkredit er realkreditudlånet baseret på et strategisk samarbejde med ca. 44 danske lokale og regionale pengeinstitutter, som varetager formidling af Totalkredit-lån, kunderådgivning, kreditvurdering og ekspedition af sager. Vurderingen af private kunders kreditværdighed foretages altovervejende i de regionale og lokale pengeinstitutter, mens den endelige bevilling af kreditansøgninger sker i Totalkredit. For erhvervs-kunder foretages hovedparten af kundevurderingen og bevillingen centralt i Totalkredit på baggrund af en indledende kreditbehandling i det formidlende pengeinstitut. Totalkredit og det samarbejdende pengeinstitut deler risikoen på lånene i overensstemmelse med principper fastsat i samarbejdsaftalen med pengeinstitutterne. Pengeinstitutterne stiller således sikkerhed over for Totalkredit i form af modregning og garanti for de formidlede lån. Totalkredit honorerer sikkerhedsstillelsen ved at aflevere en del af bidragsbetalingen fra kunden til det formidlende pengeinstitut. Sikkerhedsstillelsen sikrer, at pengeinstitutterne foretager en grundig og fyldestgørende vurdering af kundens kreditværdighed og derved minimeres tab på kunder generelt. I særligt risikobetonede sager, hvor den normale forretningsgang fraviges, skal pengeinstituttet stille en garanti, der er større end sikkerhedsstillelsen i normale sager. Sikkerhedsstillelsesmodellen indebærer en lav kreditrisiko for Totalkredit.”

⁵¹¹ Totalkredits årsrapport 2022, side 43.

1081. Det fremgår heraf, at selv om pengeinstitutterne foretager kunderådgivning, kreditvurdering og ekspedition af lånesager, så foretages den endelige bevilling af lånene i Totalkredit.
1082. I tilknytning til styrelsens første markedstest af Totalkredits tilsagnsforslag har Totalkredits konkurrenter peget på, at Totalkredit selv kan styre låneporteføljens kvalitet. Således har Jyske Realkredit anført:⁵¹²
- ”TK [Totalkredit] foretager selv ejendomsvurderingerne, og TK foretager selv og er ansvarlig for bevillingerne af lånene – ikke de formidlende pengeinstitutter. Det følger direkte af både CRD/CRR og outsourcing-bekendtgørelsen. TK har alene outsourcet kreditvurderingen og overholdelsen af TK’s kreditpolitik. Det bemærkes i den forbindelse, at ansvaret ikke kan outsources. Dermed er TK i fuld kontrol over, hvilke lån der ydes. Grundlæggende forstår vi derfor ikke bekymringen for ’cherry-picking’ og ’adverse selection’.”*
1083. DLR Kredit har om samme emne anført over for styrelsen:⁵¹³
- ”DLR [Kredit] angav, at Totalkredits bekymring for ”cherry picking” ikke bør give anledning til at opstille begrænsninger i tilsagnet. Det skyldes, at Totalkredit selv vil kunne overvåge, om tallene ser skæve ud og i øvrigt selv i sidste ende kan sige ”nej” til at tilbyde et lån og derved kan beskytte sig selv. [...] Det er i øvrigt et ”krav” fra Finanstilsynet, at en finansiell virksomhed overvåger og rapporterer på udviklingen i låneporteføljens kreditkvalitet. [...] Totalkredit har en meget stor portefølje, og Totalkredit kan selv opdage i sin portefølje, om Totalkredit taber kunder i særlige områder eller særlige kundesegmenter ved at sammenligne tilgangen til porteføljen med den eksisterende portefølje. Finanstilsynet kræver allerede, at realkreditinstitutterne selv overvåger expected loss, rating og kundevandringer. Som realkreditinstitut skal man selv tage vare på at styre sin risiko. Hvis et realkreditinstitut oplever, at et pengeinstitut ikke lever op til grænserne for kreditrisikoen, så må realkreditinstituttet sige til pengeinstituttet, at pengeinstituttet ikke skal formidle sådanne lån. Derudover er det et normalt konkurrencevilkår, at man som realkreditinstitut har sin egen kreditpolitik og sit eget filter, og så må man tiltrække de kunder, der afspejler risikoappetitten.”*
1084. Det fremgår heraf, at konkurrerende realkreditinstitutter finder, at et realkreditinstitut – bl.a. på grund af reguleringen af sektoren – kan styre hvilke lån, der tildeles og dermed også har kontrol over kvaliteten af låneporteføljen.
1085. Styrelsen vurderer på baggrund af de øvrige bestemmelser i Hovedsamarbejdsaftalen, udsagn fra Totalkredit selv, fra et pengeinstitut i Totalkreditsamarbejdet samt konkurrenter til Totalkredit, at Totalkredit har mulighed for at afvise at effektuere specifikke lån, hvis Totalkredit vurderer, at et pengeinstitut selekterer i lånene og forsøger at oprette alle lån med lav forrentning i Totalkredit.
1086. Så selv hvis Totalkredit ikke kan ændre i provisionsbestemmelserne, i det tilfælde at det forringer pengeinstitutternes provisioner, eller ikke kan opsigte aftalen over for et pengeinstitut, så kan Totalkredit reagere adækvat, hvis et pengeinstitut eventuelt lader den samlede kvalitet af sin Totalkredit-låneportefølje trække i en mere uhensigtsmæssig retning for Totalkredit.
1087. Styrelsen vurderer på denne baggrund, at eksklusiviteten i Totalkreditsamarbejdet heller ikke er nødvendig for, at Totalkredit kan beskytte sig mod ”cherry-picking” og et – potentielt – deraf

⁵¹² Jyske Realkredits skriftlige svar på styrelsens første markedstest, side 12.

⁵¹³ Referat af møde med DLR Kredit den 23. februar 2023, side 6-7.

følgende incitament til at indføre individuelle prissætning. Betingelse (iii) er derfor heller ikke af denne grund opfyldt.

Konklusion om nødvendighed

1088. Styrelsen vurderer sammenfattende, at Nykredit ikke har godtgjort, at bestemmelserne om eksklusivitet er nødvendige for at opnå de påberåbte men ikke dokumenterede effektivitetsgevinster i forhold til at undgå "cherry-picking" og at undgå individuelle priser.

4.3.4.2 Pengeinstitutterne vil forlange højere provisioner

1089. Nykredit har anført, at parallelle aftaler vil kunne føre til, at de formidlende pengeinstitutter udnytter situationen til at forhandle sig frem til højere provisioner, uden at det kommer kunderne til gavn. Nykredit har herunder anført:⁵¹⁴

"Tilbyder en eller flere konkurrerende leverandører af realkreditlån til private i stedet en bedre provision til Pengeinstitutterne for at levere realkreditlån til de bedste kunder, men i øvrigt fastholder enhedspriserne til kunderne, så vil Pengeinstitutterne tilsvarende have et økonomisk incitament til at foretage cherry picking. Det skyldes, at Pengeinstitutterne af Totalkredit aflønnes med en enhedsprovisionsats, der er ens for realkreditlån til alle kunder. Totalkredit må i en sådan situation nødvendigvis forsvare sig ved enten at tilbyde individuelle kundepriser eller forhøje de gennemsnitlige priser for alle kunder, så Totalkredits indtjening afspejler kvaliteten af den enkelte kunde, og afkastet kan fastholdes på et markedskonformt niveau.

Alternativt kan Totalkredit på tilsvarende vis vælge at indføre differentierede provisioner til Pengeinstitutterne, hvilket Totalkredit under den gældende HSA [Hovedsamarbejdsaftalen] dog ikke har mulighed for uden Pengeinstitutternes accept. En sådan konkurrence på provisioner vil endvidere på kort sigt betyde et højere udbytte til aktionærerne i Pengeinstitutterne, men på længere sigt må det forventes også at udmønte sig i individuelle kundepriser, da Pengeinstitutterne og øvrige konkurrerende finansielle koncerner – for at få adgang til de mest kreditværdige kunder og dermed også de mest profitable sideforretninger til boligfinansiering på kunderne – alt andet lige bør være villige til at afgive deres forhøjede provision som rabat til kunderne." [Styrelsens præcisering]

1090. Det skal herefter vurderes, om det udgør en effektivitetsgevinst i konkurrenceretlig forstand, at pengeinstitutterne angiveligt herved er mindre tilbøjelige til at prisforhandle med Nykredit/Totalkredit. Det kunne under visse forudsætninger være tilfældet, hvis en højere grad af prisforhandling mellem pengeinstitutter og realkreditinstitutter medfører et forbrugertab i form af højere priser.
1091. Styrelsen bemærker hertil for det første, at det umiddelbart skønnes muligt for Nykredit/Totalkredit at give pengeinstitutterne en større andel af de samlede indtægter fra bidragsatserne uden dediceret at lide underskud, og at denne øgede betaling kan foregå, uden at bidragsatserne hæves.
1092. I forbindelse med styrelsens markedsundersøgelse har en vis andel af de adspurgte pengeinstitutter bekræftet, at de i tidligere forhandlinger med Nykredit har presset på for at få højere

⁵¹⁴ Nykredits notat fra juni 2022 til Konkurrencerådets møde den 22. juni 2022, side 5.

provisionsbetalinger. Kun et enkelt pengeinstitut har dog bekræftet at have forhandlet om at få hævet bidragssatserne.

1093. Markedsundersøgelsen understøtter derfor, at pengeinstitutterne har et ønske om øget provisionsindtjening, hvilket måske i større omfang vil blive forsøgt opnået i et tilfælde med parallelle aftaler – dvs. at pengeinstitutterne i så fald søger at opnå en større andel af de samlede indtægter fra bidragssatserne. Men markedsundersøgelsen understøtter umiddelbart ikke, at resultatet af at pengeinstitutterne ønsker en højere andel af provisionsssatsen, vil føre til højere bidragssatser.⁵¹⁵
1094. Dette understøttes af, at det ikke nødvendigvis er i pengeinstitutternes interesse, at bidragssatsen stiger. Pengeinstitutterne sælger en lang række produkter til bankkunderne, herunder boliglån, billån og investeringsprodukter, som pengeinstitutterne selv prissætter. Med en stigende bidragssats risikerer pengeinstitutterne således at miste kunder og dermed indtjening både på realkredit og på de øvrige bankprodukter, mens en lav bidragssats vil kunne tiltrække lukrative helkunder.
1095. Et eksempel på dette er den rabat, som pengeinstituttet SEB ønskede at give deres private bankkunder med realkreditlån via den opsagte formidlingsaftale med Jyske Realkredit.⁵¹⁶ Dette er således umiddelbart et eksempel på, at konkurrence vil kunne medføre, at provisionen viderefremmes til kunden i stedet for, at det blot bliver pengeinstituttet, der øger sin indtjening. Nykredit fremhæver i citatet nævnt i punkt 1089 netop også den mulighed, at pengeinstitutterne også bør være villige til at afgive deres forhøjede provision som rabat til kunderne.
1096. Det er således efter styrelsens vurdering ikke godtgjort, at det forhold, at pengeinstitutterne evt. – på bekostning af Totalkredit – vil kunne få forhandlet sig til at få en større andel af de samlede bidragsindtægter, vil gå ud over kunderne i Totalkredit i form af samlede højere priser. En evt. omfordeling mellem Totalkredit og pengeinstitutterne udgør således efter styrelsens vurdering ikke en effektivitetsgevinst, da det ikke udgør fx ”tekniske forbedringer af produkternes kvalitet eller et fald i produktions- eller distributionsomkostningerne”,⁵¹⁷ ligesom der heller ikke umiddelbart er tale om et forhold, der ”bidrager til at styrke effektiviteten i produktionen eller distributionen af varer eller tjenesteydelser eller fremmer den tekniske eller økonomiske udvikling”, jf. beskrivelsen af effektivitetsgevinster i konkurrencelovens § 8, stk. 1, nr. 1. Det er helt generelt ikke en effektivitetsgevinst, at et overskud aflejres hos en aktør (i dette tilfælde realkreditinstituttet) i stedet for hos en anden aktør (her pengeinstitutterne).
1097. Selv hvis fraværet af en sådan ændret fordeling af bidragsindtægterne mellem pengeinstitutterne og Totalkredit faktisk havde udgjort en effektivitetsgevinst, så kommer dernæst, at Nykredit, selv i en situation med parallelle aftaler, i modsætning til engrosudbydere på mange andre markeder, har en mulighed for at modarbejde stigende detailpriser, da det er Nykredit/Totalkredit selv, som direkte fastsætter bidragssatsen og dermed detailprisen til kunderne.
1098. I den forbindelse må det, som nævnt i afsnit 1078-1082, igen anføres, at Totalkredit jævnfør samarbejdsaftalen gennem for eksempel en aktiv håndhævelse af virksomhedens til enhver tid gældende kreditpolitik vil have mulighed for at afvise at effektuere specifikke lån. Totalkredit vil således kunne afvise at yde lån, hvis et pengeinstitut formidler lån, som ikke lever op til den

⁵¹⁵ Det bør her anføres, at pengeinstitutternes besvarelser i markedsundersøgelsen på det nævnte spørgsmål i en vis grad kan være farvede af strategiske overvejelser. Resultaterne skal derfor læses med forsigtighed.

⁵¹⁶ Jf. artikel i Børsen den 10. maj 2022 vedr. ophør af en formidlingsaftale mellem Jyske Realkredit og SEB. Ifølge artiklen indebærer samarbejdet mellem SEB og Jyske Realkredit – som altså er opsagt – at SEB havde ønsket at frasige sig formidlingsprovisionen fra Jyske Realkredit, og i stedet havde ønsket, at provisionen blev givet til kunderne. Modellen ændrede således ikke umiddelbart på Jyske Realkredits prismodel med enhedspriser, og der var ikke tale om, at et realkreditinstitut (Jyske Realkredit) – hverken i bred eller snæver forstand – tog initiativ til at give kunder individuelle priser (til skade for øvrige kunder).

⁵¹⁷ Som et eksempel på effektivitetsgevinster nævnt i Kommissionens artikel 102 guidance paper, punkt 30.

ønskede bonitet. Dette giver Totalkredit en stærkere forhandlingsposition over for det enkelte pengeinstitut.

1099. Samlet er det styrelsens vurdering, at Nykredit ikke har godtgjort, at fraværet af en mulig ændret fordeling af de samlede bidragsindtægter mellem pengeinstitutterne og Totalkredit udgør en effektivitetsgevinst. Styrelsen vurderer videre, at der ikke er en kausal sammenhæng mellem eksklusivitetsbestemmelserne og den påberåbte effektivitetsgevinst. Styrelsen vurderer endelig, at det ikke er godtgjort, at eksklusivitet i Totalkreditsamarbejdet er nødvendig for at hindre pengeinstitutterne i at få sig forhandlet frem til en højere samlet provisionsbetaling, der samtidig går ud over kunderne. Hverken betingelse (i), (ii) eller (iii) er dermed opfyldt.

4.3.4.3 Højere omkostninger for Totalkredit

1100. Nykredit har anført, at parallelle formidlingsaftaler vil betyde, at de konkurrerende realkreditinstitutter især vil konkurrere om at tiltrække kunder med god bonitet fra Totalkredits portefølje. Nykredit angiver, at det vil medføre, at kvaliteten af Totalkredits låneportefølje bliver ringere, og at det igen vil medføre højere omkostninger for Nykredit, hvilket vil skulle dækkes af stigende bidragssatser. Nykredit har i den forbindelse blandt andet anført:⁵¹⁸

”Den uundgåelige konsekvens ville være, at kvaliteten af Totalkredits portefølje ville erodere, hvorfor der i første omgang ville være behov for at hæve bidragssatserne for Totalkredits resterende kunder for at få dækket stigende tabsprocenter, øgede kapitalkrav og øgede ratingomkostninger. Den eneste mulighed for at standse en sådan udvikling ville være på sigt at ændre kreditpolitikken, så de svageste kunder og ejendomme fravælges.”

1101. Det fremgår sammenfattende heraf, at det er Nykredits opfattelse, at ”cherry-picking” vil føre til højere omkostninger for Totalkredit, og at det kan begrunde eksklusiviteten i Totalkreditsamarbejdet.
1102. Det skal herefter vurderes, om det udgør en effektivitetsgevinst i konkurrenceretlig forstand, at den dominerende virksomhed Nykredit/Totalkredit kan sikre sig formidling af samtlige af pengeinstitutternes kunder med høj bonitet og derved opnå lavere omkostninger.
1103. Styrelsen bemærker i den forbindelse, at den dominerende virksomhed for så vidt angår bedømmelsen af effektivitetsgevinster ikke blot kan henvise til virksomhedens egne forretningsmæssige interesser, jf. praksis beskrevet i punkt 959. Styrelsen vurderer i den forbindelse, at selv hvis Totalkredit/Nykredit kan ende med – som følge af øget konkurrence – at få en låneportefølje med lavere bonitet, så vil det samtidig betyde, at de øvrige realkreditinstituttets portefølje får en bedre bonitet, hvilket også kan få betydning for deres udstedelse af obligationer etc., hvorved de vil kunne intensivere konkurrencen på markedet yderligere, hvilket kommer kunderne til gode.
1104. Styrelsen vurderer på den baggrund, at det ikke udgør en effektivitetsgevinst (eller et tab af effektivitet), hvis et forhold blot medfører, at en effektivitetsgevinst flyttes fra en virksomhed til en anden som følge af konkurrence. I den forbindelse vurderer styrelsen, at de stordriftsfordele som Nykredit/Totalkredit måtte nyde godt af som stor aktør for at sikre sit omkostningsniveau vil ”flytte med” over til konkurrenterne og dermed i lige så høj grad komme kunderne til gode.⁵¹⁹

⁵¹⁸ Jf. Nykredits notat af 26. maj 2021, side 6.

⁵¹⁹ Se for en tilsvarende vurdering Konkurrencerådets afgørelse af 29. marts 2023, *Foreningen Bankdatas udtrædelsesvilkår*, punkt 504-505.

-
1105. Styrelsen forstår endvidere Nykredits argument som baseret på en generel antagelse om, at AAA-ratings hos realkreditinstitutterne og deraf følgende gode obligationskurser – som er tilfældet i dag – forudsætter, at institutterne alle har nogenlunde samme fordeling af ”gode” og ”dårlige” kunder, og at der ikke bør ændres for meget ved denne ligevægt. Styrelsen tolker dermed Nykredits argument således, at ”for megen” konkurrence ikke er godt for ratingen.
1106. Det må hertil anføres, at BRFKredit før Jyske Banks overtagelse i 2014 i en periode havde en dårligere rating end konkurrenterne, hvilket også gjaldt for de af BRFKredit udstedte realkreditobligationer. Det skal derfor vurderes, om en mere intens konkurrencesituation i relation til de bedste kunder, kan resultere i at denne aktør taber så mange kunder, at realkreditinstituttet ender med at blive så lille, at det ender med at gå ud over ratingen og dermed samme aktørs omkostninger.
1107. En inddragelse af Totalkredits omkostninger og/eller rating ved vurdering af effektivitetsmæssige hensyn kræver umiddelbart, at adfærden er forbundet med samfundsøkonomiske gevinster snarere end blot driftsøkonomiske gevinster for Nykredit/Totalkredit, jf. punkt 959 og 1101 ovenfor. Der vil dog måske med nogen ret kunne argumenteres for, at en AAA-rating hos et realkreditinstitut som følge af stordrift/en kvalitetsmæssigt bedre låneportefølje, måske også vil kunne udgøre en samfundsøkonomisk gevinst, idet ratingen i sidste ende kommer forbrugere til gode ved bedre obligationskurser.
1108. Konkret vurderer styrelsen dog, at Nykredit/Totalkredit langt fra står i en situation, hvor der er overhængende risiko for dette. Nykredit/Totalkredit har den absolut største markedsandel på markedet, og selv Jyske Realkredit har med en markedsandel på mindre end en fjerdedel af Nykredit/Totalkredits AAA-rating på instituttets realkreditobligationer. Nykredit/Totalkredit oplever heller ikke større tab end konkurrenterne på markedet og har været i stand til at sætte konkurrencedygtige priser.⁵²⁰
1109. Nykredits rating består desuden af en mix mellem lån til private og erhvervslån m.v. Nykredit har efter styrelsens vurdering ikke godtgjort, at det – såfremt et enkelt pengeinstitut eller flere forlader samarbejdet eller evt. formidler mindre gode kunder – rykker på det samlede billede af Nykredits rating. Flugten af ”gode” kunder vil således også efter styrelsens vurdering i givet fald skulle op i en helt anden skala end, hvad der vil kunne være tilfældet i forlængelse af en ophævelse af vikårene i Totalkredit-Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.1 og 8.3.2.
1110. Dertil kommer, at hvis Nykredit ved en svækkelse af låneporteføljen evt. oplever et større krav til bl.a. overkapitalisering for at kunne opretholde AAA-ratingen på obligationerne, vil det efter styrelsens vurdering igen alene udgøre en driftsøkonomisk ulempe for Nykredit selv, der ikke udgør en effektivitetsmæssig gevinst, der bør inddrages i en konkurrenceretlig vurdering.
1111. Endelig bør det nævnes, at en aktør som fx Jyske Realkredit aktuelt vurderes at være tættere på at miste AAA-ratingen end Nykredit/Totalkredit. Det er således først per juli 2023, at Jyske Realkredit har opnået samme udstederrating som Nykredit – indtil da lå Jyske Realkredits udstederrating et trin lavere end Nykredits. Ud fra en samfundsøkonomisk betragtning vurderes det således alt andet lige at kunne være bedre at ophæve eksklusiviteten i Totalkreditsamarbejdet, idet det vil kunne gøre det nemmere for Jyske Realkredit (og evt. andre konkurrenter) at få solgt sine realkreditlån via uafhængige aktører og derved øge låneomfanget og gøre det nemmere derigennem at opretholde AAA-ratingen på obligationerne.

⁵²⁰ Se fx Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens redegørelser om markedsudviklingen for realkredit- og prioritetslån, juni 2024, side 37.

1112. Det kan i tilknytning hertil anføres, at DLR Kredit i forbindelse med første markedstest [xxx]. DLR Kredit har således anført:⁵²¹
- " [xxx] "
1113. Styrelsens vurderer således, at Nykredit-koncernen ikke ud fra et konkurrenceretligt relevant effektivitetshensyn har behov for at beskytte ratingen via eksklusivitet i Totalkreditsamarbejdet, men at der derimod snarere er tale om, at de mindre aktører burde have mulighed for en bedre rating ved at eksklusiviteten i Totalkreditsamarbejdet fjernes, så chancen for dette øges.
1114. Styrelsen vurderer derfor, at betingelse i) om, at adfærden skal udgøre en effektivitetsgevinst, ikke er opfyldt for så vidt angår eksklusivitet som beskyttelse af Totalkredits omkostningsniveau.
1115. Styrelsen kan ikke på det foreliggende grundlag udelukke, at øget konkurrence i form af parallelle formidlingsaftaler vil kunne føre til højere omkostninger hos Totalkredit, hvorved der måske vil kunne siges at være kausalitet mellem de to forhold. Betingelse (ii) er dermed muligvis opfyldt.
1116. Styrelsen vurderer dog omvendt, at Nykredit ikke har godtgjort, at Totalkredits vilkår om eksklusivitet er nødvendigt for at sikre instituttets omkostningsniveau. Som beskrevet i punkt 1078-1085 ovenfor kan Totalkredit sikre den nødvendige bonitet i udlånene ved bl.a. aktivt at håndhæve virksomhedens kreditpolitik. En sådan fremgangsmåde ville være mindre konkurrencebegrænsende og vil umiddelbart kunne opnå samme formål. Betingelse (iii) er derfor ikke opfyldt.
1117. Styrelsen vurderer samlet set, at Totalkredits omkostningsniveau ikke kan begrunde eksklusivitet i Totalkreditsamarbejdet, og Nykredit har ikke godtgjort, at dette skulle være tilfældet. Eksklusiviteten er endvidere ikke nødvendig for at opretholde omkostningsniveauet. Betingelse (i) og (iii) er derfor under alle omstændigheder ikke opfyldt.

4.3.4.4 Beskyttelse af knowhow

1118. Nykredit har anført, at eksklusiviteten i Totalkreditsamarbejdet er begrundet i beskyttelse af knowhow, som Totalkredit stiller til rådighed for pengeinstitutterne. Nykredit har herunder anført:⁵²²

Derudover indebærer tilrådighedsstillelse af betydeligt know-how, at Pengeinstitutter ville kunne free ride, hvis muligheden for at indgå parallelle formidlingsaftaler blev introduceret i blot begrænset omfang.

Og videre:⁵²³

"Et tilsvarende rationale kan knyttes til, at Totalkredit stiller know-how til rådighed for Pengeinstitutterne. Der gælder således et alment konkurrenceretligt princip, hvorefter overførslen af know-how kan begrunde ellers vidtgående konkurrenceklausuler. Ophørsbestemmelsen er netop et nødvendigt led i beskyttelsen af Totalkredits know-how,

⁵²¹ Referat af møde med DLR Kredit den 23. februar 2023 side 3.

⁵²² Jf. Nykredits notat af 12. juni 2022.

⁵²³ Jf. Nykredits notat dateret "juni 2022" sendt til styrelsen den 15. juni 2022 sammen med standpunktsdokument forud for Nykredits fremmøde på Konkurrencerådets møde den 22. juni 2022.

som i fravær af denne bestemmelse ville kunne tilgå og udnyttes af konkurrenter og derved skade Totalkredits forretningsmodel.⁵²⁴

1119. Nykredit har desuden i tilknytning hertil henvist til Kommissionens Retningslinjer for vertikale begrænsninger.⁵²⁵
1120. Styrelsen bemærker indledningsvist, at beskyttelse af *knowhow* under visse betingelser kan udgøre en effektivitetsgevinst i konkurrenceretlig forstand. Det skal derfor først vurderes, om der i det hele taget foreligger en beskyttelsesværdig *knowhow*.
1121. Da Totalkredit og Nykredit fusionerede i 2003, overtog Nykredit et system, hvor det langt hen ad vejen var i pengeinstitutterne, at "produktionen" af lånene foregik. Rådgivning, udarbejdelse af dokumenter og kredit- og ejendomsvurdering, skete i den enkelte pengeinstitutfilial og dermed decentralt i forhold til Totalkredit. Markedsføringen skete navnlig gennem pengeinstitutterne, og personale fra hvert enkelt pengeinstitut blev løbende uddannet i anvendelsen af Totalkredits systemer, realkreditlångivning til ejerboliger og indholdet af de forskellige Totalkreditprodukter.⁵²⁶
1122. Efter fusionen valgte Nykredit selv, at Totalkredits "produktion" fortsat skulle ske i den enkelte pengeinstitutfilial og dermed decentralt i forhold til Totalkredit. Totalkredit forpligtede sig til at stille et it-system til pengeinstitutternes rådighed, der både skulle være tidssvarende, og som kunne levere produkter svarende til produktionen fra Nykredit systemer, mens pengeinstitutterne fortsat skulle stå for udviklingen af egne rådgivnings- og salgssystemer.⁵²⁷
1123. En væsentlig betragtning er således, at da Totalkredits ophørsvilkår, som behandles i denne sag, blev udformet i 2003, var Totalkreditsamarbejdet alt andet end et "franchise-lignende" koncept, hvor Totalkredit videregav en væsentlig *knowhow* til pengeinstitutterne. Der var nærmere tale om den omvendte situation, hvor den primære viden og anvendelsen heraf lå hos pengeinstitutterne.
1124. Ophørsvilkårene er således ikke udarbejdet med det formål at beskytte Totalkredits *knowhow* over for konkurrenter, og der var således heller ikke tale om *knowhow* i Totalkredit, der har været væsentlig og uundværlig for samarbejdsaftalens gennemførelse i 2003, jf. fx kravet nævnt i punkt 16(f) i Kommissionens retningslinjer for vertikale begrænsninger, som Nykredit har henvist til.
1125. En eventuelt beskyttelsesværdig *knowhow* må således være opstået på et senere tidspunkt.

⁵²⁴ På et møde med styrelsen den 6. maj 2022 har Nykredit anført, at Totalkredit bør have mulighed for at beskytte de "massive investeringer, som Totalkredit har foretaget i rådgivningssystemer og i uddannelse mv. af Totalkredit-pengeinstitutternes rådgivere". Nykredit har endvidere anført, at Totalkreditsamarbejdet er et "franchise-lignende" samarbejde. Nykredit har ikke – trods styrelsens opfordringer hertil – fremlagt dokumentation for størrelsen eller nærmere omfang af investeringerne.

⁵²⁵ Nykredit har henvist til punkt 16(f), 314 og 318 i retningslinjerne. Heri er anført: "(16(f)): for at løse det specifikke hold-up-problem, der kan opstå i tilfælde af overførsel af væsentlig *knowhow*. Leverandøren af *knowhow* ønsker måske ikke, at den pågældende *knowhow* anvendes af eller til fordel for konkurrenterne, f.eks. i forbindelse med franchising. Hvis den pågældende *knowhow* ikke var umiddelbart tilgængelig for køberen, og den er væsentlig og uundværlig for aftalens gennemførelse, kan en sådan overdragelse retfærdiggøre en konkurrenceklausul, som i sådanne tilfælde normalt falder uden for traktatens artikel 101, stk. 1", "(314): Med hensyn til de effektivitetsgevinster, der er beskrevet i punkt 16), litra b), e) og i), er det muligt, at mængdeforpligtelser over for køberen kan være et mindre restriktivt alternativ. Omvendt kan en konkurrenceklausul være det eneste bæredygtige middel til at opnå den effektivitet, der er beskrevet i punkt 16), litra f) (hold-up problem i forbindelse med overførsel af *knowhow*)." og "(318): Overførsel af væsentlig *knowhow*, som omhandlet i punkt 16), litra f), berettiger normalt til en konkurrenceklausul i hele leveringsaftalens løbetid, som f.eks. i forbindelse med franchising."

⁵²⁶ Jf. 2003-afgørelsen s. 103 f.

⁵²⁷ Jf. 2003-afgørelsen s. 105.

1126. Da Nordea opkøbte Fionia Bank i 2009, jf. også som nævnt ovenfor i punkt 898-901 og boks 4.2, som på daværende tidspunkt var en del af Totalkreditsamarbejdet, da indgik Totalkredit og Fionia Bank (senere Nordea Bank) aftale om, at Fionia Bank/Nordea fortsat skulle håndtere de eksisterende kunder i Totalkredit (hvorimod muligheden for at yde Totalkredit-lån til nye kunder ophørte). Så heller ikke i 2009 havde Totalkredit opbygget en sådan *knowhow*, der skulle beskyttes over for konkurrenten Nordea.
1127. Spørgsmålet kan så evt. være, om Totalkredit siden 2009 har investeret så meget mere i væsentlig *knowhow*, at situationen har ændret sig så tilstrækkeligt, at beskyttelsen heraf er uundværlig for Totalkreditsamarbejdets opretholdelse, og det således nu evt. vil kunne begrunde en eksklusivitet i samarbejdet. Nykredit har trods styrelsens opfordringer hertil ikke konkretiseret, hvad Totalkredits særlige *knowhow* består i, udover at der er tale om rådgivningssystemer og i uddannelse mv. af Totalkredit-pengeinstitutternes rådgivere.
1128. På baggrund af de foreliggende oplysninger vurderer styrelsen, at Totalkredits *knowhow*, der i givet fald videregives til pengeinstitutterne i samarbejdet – enten i form af kendskab til Totalkredits it-systemer eller uddannelse af medarbejdere – ikke udgør en væsentlig *knowhow*, der kan nyde beskyttelse i form af eksklusivitet.
1129. I den vurdering lægger styrelsen først vægt på, at Totalkreditsamarbejdet netop ikke er et franchise-koncept. Pengeinstitutterne er selvstændige virksomheder, som har et produkt på hylden, som de af stordriftsmæssige årsager ikke selv kan producere effektivt og derfor formidler for en større realkreditudbyder – i dette tilfælde Totalkredit.
1130. Dernæst lægger styrelsen vægt på, at det ikke er godtgjort, at Totalkredits produktudbud, produktindhold, services på hjemmeside,⁵²⁸ omkostningsniveau etc., medfører, at Totalkredit har en særlig viden, som Totalkredits konkurrenter ikke også besidder i samme (eller omtrent samme) grad. Produktuddet blandt Totalkredit og konkurrenterne er således ensartet, og forskelle heri skyldes ikke særlig *knowhow*.
1131. Det kan hertil anføres, at Realkredit Danmark i tilknytning til styrelsens markedstest af Totalkredits tilsagnsforslag har fremhævet over for styrelsen, at Realkredit Danmark selv har realkreditprodukter på hylden, som adskiller sig fra konkurrenterne – og dermed også Totalkredit. Det gør sig ifølge Realkredit Danmark gældende for FlexLife-produktet og Flexlån T-produktet:⁵²⁹

"Derudover anførte RD, at RD's produktudbud efter egen opfattelse er bedre end de øvrige konkurrenters, hvilket generelt burde komme realkreditkunder til gode. RD's FlexLife-produkt er fx en konstruktion, der på overfladen ligner andre produkter, men giver øget fleksibilitet idet kunden – indenfor en LTV på op til 60 pct. – så at sige kan gå ind og ud af afdragsfrihed. Kunden kan således skrue op og ned for ydelsen. FlexLife giver ikke som ved prioritetslån mulighed for, at kunden kan hæve penge, men lånet giver mere fleksibilitet end øvrige realkreditlån, hvor afdragsprofilen ligger fast."

og:

"RD anførte, at virksomheden derudover også har produktet Flexlån T, som er et produkt med variabel rente, men hvor ydelsen umiddelbart ligger fast. Hvis renten stiger, bliver løbetiden tilsvarende længere. Omvendt bliver løbetiden tilsvarende kortere, hvis"

⁵²⁸ Totalkredit har umiddelbart samme type låneberegnerne på hjemmesiden som konkurrenterne har og med samme funktioner. Det kan nævnes, at Totalkredit har udviklet en app, som kunder kan anvende på smart-phones etc. Disse funktioner (og app) kan i øvrigt ikke betegnes som *know-how*, der tilgår pengeinstitutterne.

⁵²⁹ Jf. referat af møde med Realkredit Danmark den 22. februar 2023, side 2-3.

renten falder. Endelig tilbyder RD fx også som det eneste realkreditinstitut, at kunden kan betale af på sit lån 12 gange om året i modsætning til blot hvert kvartal. Det kan give en rentegevinst for kunden at betalingen splittes op i 12 månedlige dele, og derudover kan det være mere overskueligt for kunden med månedlige betalinger.”

1132. Det fremgår heraf, at Realkredit Danmark umiddelbart i højere grad end Totalkredit kunne have produkter på hylden, som potentielt kunne begrunde et beskyttelseshensyn.
1133. På den baggrund vurderer styrelsen, at Nykredit ikke har godtgjort, at netop Totalkredit har udviklet særlige produkter, arbejdsgange, manualer eller systemer, som konkurrenterne ikke allerede matcher, og hvor det vil være relevant at beskytte Totalkredits *knowhow*.
1134. Der er endvidere ikke faktiske forhold i sagen, der indikerer, at Totalkredit skulle være et ”luksus-produkt” eller lignende, som evt. måtte kunne beskytte et særligt forhandleromdømme. I tilknytning til Konkurrencerådets afgørelse af 27. september 2017 i sagen om *Nykredits tilsagn om administrationsbidrag II* anførte Nykredit således, at ”*Nykredits brandposition har adskilt sig fra Totalkredits. Nykredit bliver som brand opfattet som mere seriøst, professionelt mv., mens Totalkredit bliver opfattet som mere afslappet og ligetil*”.⁵³⁰
1135. Styrelsen lægger for det tredje vægt på, at konkurrenter – det vil især gøre sig gældende for Jyske Realkredit (der frem til 2014 var en del af Totalkreditsamarbejdet og i 2022 overtog Handelsbanken) og længere tid tilbage Nordea Kredit (via opkøbet af Fionia Bank) – via opkøb m.v. allerede må antages at have et vist kendskab til Totalkredits forretning.
1136. Endvidere skal det fremhæves, at Kommissionen i sine retningslinjer for vertikale begrænsninger fremhæver leverandørens markedsposition som en vigtig faktor i relation til vurderingen af mærkeeksklusivitet og angiver, at risikoen for, at mærkeeksklusivitet resulterer i konkurrenceeskadelig markedsafskærmning, er større, når der er tale om dominerende virksomheder.⁵³¹
1137. I tilknytning hertil skal det også anføres, at det forhold, at Totalkredit i givet fald måtte være det eneste realkreditinstitut, som har udviklet et særskilt it-system, som samarbejdende pengeinstitutter vil kunne anvende i deres formidling/rådgivning – og som følge deraf evt. ville være det eneste realkreditinstitut med *knowhow* om, hvordan man servicerer og underviser pengeinstitutter i det efterfølgende formidlende led – netop skal ses i lyset af, at Totalkreditsamarbejdet har været eksklusivt i 20 år.
1138. Efter styrelsens vurdering vil der – også fordi Nykredit vurderes at besidde en dominerende stilling – så meget desto mere skulle være tale om helt særlige forhold for, at en sådan *knowhow* hos Totalkredit skulle kunne beskyttes, og at det dermed kunne siges at være godtgjort, at der er tale om et egentligt effektivitetsforsvar i konkurrenceretlig forstand. Det vurderes ikke at være tilfældet her på grundlag af de forhold, som Nykredit har oplyst indtil videre, og som indgår i vurderingen ovenfor. Betingelse (i) er derfor ikke opfyldt.
1139. Styrelsen vurderer således, at Nykredit ikke har godtgjort, at Totalkredit videregiver en væsentlig *knowhow* til pengeinstitutterne, som samtidig bør nyde beskyttelse i forhold til Totalkredits konkurrenter som en effektivitetsgevinst. Nykredit har samtidig ikke godtgjort, at der er en kausal virkning mellem eksklusiviteten og beskyttelse af *knowhow*, og som følge heraf heller ikke godtgjort, at eksklusivitet i Totalkreditsamarbejdet er nødvendig. Betingelse (i), (ii) og (iii) er derfor ikke opfyldt i relation til Totalkredits *knowhow*.

⁵³⁰ Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 27. september 2017, *Nykredits tilsagn om administrationsbidrag II*, side 121.

⁵³¹ Jf. Kommissionens Retningslinjer for vertikale begrænsninger, punkt 302.

4.3.4.5 Udelukkelse af den effektive konkurrence – samtlige forhold

1140. Som nævnt i punkt 959 er det et kriterie for accept af en adfærd som en acceptabel effektivitetsgevinst, at adfærden ikke *"udelukker den effektive konkurrence ved at fjerne alle eller de fleste eksisterende faktiske eller potentielle konkurrencekilder"*.
1141. Nykredit har i tilknytning hertil anført:⁵³²
- "Endvidere er den effektive konkurrence ikke udelukket al den stund, at de vertikalt integrerede finansielle koncerner yder et betydeligt konkurrencepres på Totalkredit til trods for Totalkredits markedsandel og konkurrencedygtige ydelser."*
1142. Hertil bemærker styrelsen, at pengeinstituttet og realkreditinstituttet, som nævnt i punkt 504-505, i forvejen er tæt forbundne, idet realkreditlån nærmest udelukkende optages gennem et pengeinstitut. Dette kan på den ene side være en fordel for kunderne, idet det kan reducere kundens omkostninger, men omvendt kan bundlingen øge kundens skifteomkostninger og gøre det sværere at sammenligne priserne på enkeltprodukter på tværs af udbydere. Der er endvidere tegn på, at denne bundling begrænser mobiliteten på markederne for de enkelte ydelser.
1143. Nykredit/Totalkredit er det eneste realkreditinstitut, som sælger realkreditlån til privatkunder via den væsentlige distributionskanal, som de "uafhængige" pengeinstitutter (dvs. pengeinstitutter, der ikke i forvejen indgår i koncern med et realkreditinstitut) udgør, jf. punkt 367-369 ovenfor.
1144. For pengeinstitutterne er det afgørende at kunne tilbyde realkreditlån. Og for de pengeinstitutter, der ikke er store nok til selv at eje eller have et realkreditinstitut i koncernen, er Totalkredit som nævnt aktuelt den eneste leverandør af realkreditlån til privatkunder.
1145. Låntagerne i de uafhængige pengeinstitutter får endvidere som følge af Totalkredits ophørsvilkår ikke mulighed for at blive tilbudt realkreditprodukter fra flere udbydere – en mulighed, som vurderes reel uden Totalkredits vilkår, jf. afsnit 4.3.3.5.1.1. Totalkredits ophørsvilkår – i dette tilfælde punkt 8.3.1 (a) – udelukker således den effektive konkurrence fra en situation, hvor pengeinstitutter har flere produkter på hylderne.
1146. Som det er i dag, vil en låntager således – med få undtagelser – skulle skifte pengeinstitut, hvis vedkommende ønsker en ny realkreditudbyder. Heroverfor står, at i en situation med parallel formidling vil låntageren ikke længere behøve at beregne, hvad det vil koste at skifte pengeinstitut for at få et andet realkreditlån, fordi låntageren vil kunne optage realkreditlån fra flere forskellige realkreditudbydere gennem det samme pengeinstitut, og låntagerens pengeinstitut vil have et incitament til at præsentere kunden for realkreditlån fra flere udbydere. Det betyder, at låntageren ikke skal prøve at vurdere, hvordan prisen på eksempelvis billån, tillægsboliglån mv. ændrer sig ved et skifte af pengeinstitut, når låntageren sammenligner realkreditlånetilbud fra to forskellige pengeinstitutter.⁵³³
1147. Forbuddet mod misbrug af dominerende stilling skal sikre den effektive konkurrence og en beskyttelse af den konkurrencemæssige proces – at virksomheder konkurrerer "on the merits". Eksklusiviteten i Totalkreditsamarbejdet står umiddelbart i vejen for netop dette. Totalkredits konkurrenter kan ikke få adgang til at formidle lån uden for egne bankfilialer, uden i givet fald at skulle kompensere et uafhængigt pengeinstitut med betydelige beløb for at indgå en aftale, selv om pengeinstituttet måtte ønske det – vel at mærke en aftale om, at pengeinstituttet helt

⁵³² Jf. Nykredits notat af 12. juni 2022, side 9.

⁵³³ I en spørgeskemaundersøgelse udført af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i juli 2021 havde 35 pct. af realkreditlåntagerne med realkreditlån i deres primære bank også et boliglån i banken (232 ud af 660 respondenter).

skifter realkreditudbydere. Denne manglende adgang til de uafhængige pengeinstitutter er hæmmende for konkurrencen på markedet for realkreditlån til private. Styrelsen vurderer endvidere, at dette i endnu højere grad gør sig gældende for potentielle nye aktører på markedet og dermed den potentielle konkurrence.

1148. Samlet er det styrelsens umiddelbare vurdering, at Totalkredits ophørsvilkår – hvilket gælder både Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.1 (a) og punkt 8.3.2 – ikke opfylder kriterie (iv) om, at den effektive konkurrence ikke må blive udelukket.

4.3.4.6 Konklusion vedrørende objektiv begrundelse

1149. Styrelsen har i dette afsnit vurderet en række argumenter fra Nykredit i forhold til om der i tilknytning til adfærden – Totalkredits ophørsvilkår omhandlende eksklusivitet og provisionstab på allerede formidlede lån – er forbundne effektivitetsgevinster, som er tilstrækkeligt store til at sikre, at forbrugerne ikke vil lide nogen skade.
1150. Samlet er det styrelsens umiddelbare vurdering, at Nykredit ikke har godtgjort, at eksklusiviteten i Totalkreditsamarbejdet medfører de anførte effektivitetsgevinster, der opfylder kravene til, at der skal være en kausal virkning mellem adfærd og effektivitetsgevinster, adfærden skal være nødvendig for at opnå gevinsterne, og der må ikke ske en udelukkelse af den effektive konkurrence. Styrelsen tager dog ikke endelig stilling hertil, da Nykredit har afgivet et tilsagn, der kan accepteres.

4.4 Tilsagn

1151. Styrelsen har i nærværende sag haft konkurrencemæssige betænkeligheder vedrørende vilkårene for "*Ophør af samarbejde fra Pengeinstitutternes side*" i den mellem Totalkredit og en række pengeinstitutter indgået samarbejdsaftale om formidling af Totalkredit-lån til private i Danmark.
1152. Det skyldes for det første, at det er styrelsens umiddelbare vurdering, at eksklusivitetsforpligtelsen i Hovedsamarbejdsaftalen i sig selv og sammen med bestemmelsen om bortfald af provisioner hindrer pengeinstitutterne i at formidle realkreditprodukter for flere forskellige realkreditinstitutter. Derved begrænses adgangen til markedet for nye leverandører af realkreditlån, og derved begrænses Totalkredits aktuelle konkurrenter i at konkurrere med Totalkredit.
1153. Det skyldes for det andet, at det er styrelsens umiddelbare vurdering, at Hovedsamarbejdsaftalens bestemmelse om ophør af provisionsbetalinger for allerede formidlede lån, under de givne markedsmæssige omstændigheder har samme virkning som en i princippet uendeligt varende bestemmelse om uopsigelighed knyttet til en eksklusivitetsforpligtelse. Pengeinstitutterne er således i realiteten afskåret fra at træde ud af Totalkreditsamarbejdet, hvilket hindrer Totalkredits aktuelle og potentielle konkurrenter i at blive leverandører til pengeinstitutterne.
1154. Det skyldes for det tredje, at bestemmelser i Hovedsamarbejdsaftalen og Nykredits ageren kan virke afskærmende på Totalkredits konkurrenters mulighed for at indgå aftaler med pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet omkring finansiering af prioritetslån (*fælles funding*), jf. afsnit 4.3.3.6.
1155. Efter drøftelser med styrelsen, har Nykredit – for at imødekomme styrelsens betænkeligheder i sagen – ønsket at afgive et tilsagn (på Totalkredits vegne og underskrevet af både Totalkredit og Nykredit). Et tilsagn i sagen har været drøftet mellem styrelsen og Nykredit gennem længere tid, hvilket i første omgang ledte til, at et af Nykredit udarbejdet tilsagnsforslag af 12. januar 2023 blev sendt i markedstest ("første markedstest") hos relevante markedsaktører. Tilsagnsforslaget blev sendt i markedstest for at undersøge, om tilsagnsforslaget ifølge markedsaktørerne kunne imødekomme styrelsens betænkeligheder, jf. konkurrencelovens § 16, stk. 1, 1. pkt.
-

-
1156. Resultatet af første markedstest viste kort sammenfattet, at tilsagnsforslaget af 12. januar 2023 ikke var egnet til at imødekomme styrelsens konkurrencemæssige betænkeligheder. Styrelsen fortsatte imidlertid drøftelserne med Nykredit med henblik på at afklare, om virksomheden ville afgive et revideret tilsagn set i lyset af resultaterne af den første markedstest.
1157. Nykredit fremsendte den 8. marts 2024 et justeret tilsagnsforslag, som ligeledes blev sendt i markedstest ("anden markedstest"). Den praktiske gennemførelse af både første og anden markedstest er beskrevet i afsnit 3.6. Resultaterne af anden markedstest viste ligeledes, at heller ikke tilsagnsforslaget af 8. marts 2024 fuldt ud imødekom styrelsens konkurrencemæssige betænkeligheder. På den baggrund fortsatte Nykredit og styrelsen dialogen, hvilket ledte til, at Nykredit afgav et endeligt tilsagn af 23. september 2024.
1158. Nykredits samlede tilsagn udgør dels en tilsagnsaftale afgivet af Totalkredit/Nykredit over for Konkurrencerådet, og dels et tillæg til Totalkredit-Hovedsamarbejdsaftalen, som skal indgås mellem Totalkredit og pengeinstitutterne.
1159. Nykredits tilsagn supplerer forskellige dele af aftaleforholdet mellem Totalkredit og pengeinstitutterne for så vidt angår formidling af realkreditlån til private.
1160. Det indebærer, at de eksisterende konkurrenter (Realkredit Danmark, Nordea Kredit og Jyske Realkredit) får bedre mulighed for at konkurrense med Nykredit/Totalkredit som følge af, at pengeinstitutterne får ændrede vilkår for at træde helt ud af Totalkreditsamarbejdet (via den såkaldte "**udtrædelsesmodel**"). Udtrædelsesmodellen gælder både hvis pengeinstituttet udtræder som følge af et ønske om at skifte realkreditudbyder, og hvis udtræden sker som følge af **konsolideringer** (det vil sige opkøb, fusion eller sammenlægning). Dertil kommer, at det med tilsagnet præciseres, at pengeinstitutterne har fri mulighed for at indgå aftale om **fælles funding** af prioritetslån med konkurrenter til Totalkredit og Nykredit.
1161. Udover udtrædelsesmodellen får nye/potentielle konkurrenter med tilsagnet også bedre mulighed for at konkurrere med Totalkredit/Nykredit via den såkaldte "**parallelitetsmodel**". Parallelitetsmodellen indebærer, at pengeinstitutterne gives mulighed for parallelt med formidling af realkreditlån til private for Totalkredit – på nærmere fastsatte vilkår – at formidle realkreditlån for ikke vertikalt integrerede udbydere af realkreditlån, herunder for DLR Kredit. Et af vilkårene er, at parallelt formidlende pengeinstitutter ikke samtidigt systematisk og væsentligt reducerer kreditkvaliteten på de formidlede Totalkredit-lån til ensidig skade for Totalkredit.

4.4.1 Udtrædelsesmodel

1162. Med udtrædelsesmodellen kan et pengeinstitut i Totalkreditsamarbejdet i en situation som omfattet af Hovedsamarbejdsaftalens pkt. 8.3.1, som alternativ til udtræden efter pkt. 8.3.2 vælge at udtræde på de i tillægsaftalens pkt. 2 anførte vilkår. Det indebærer, at et udtrædende pengeinstitut, der benytter sig af denne mulighed, ikke vil miste fremtidige provisionsbetalinger fra Totalkredit på samtlige eksisterende, allerede formidlede Totalkreditlån, men i stedet vil kunne oppebære fuld provision på disse frem til, at lånene ophører.
1163. Ved udtrædelsesmodellen vil der således reelt ske det, at pengeinstituttets kunder med realkreditlån vil være kunder hos enten Totalkredit eller pengeinstituttets nye samarbejdspartner. Dette vil gælde indtil hele pengeinstituttets bestand af realkreditlån (om muligt) er flyttet til det nye realkreditinstitut.
1164. Når pengeinstituttet har meddelt Totalkredit, at virksomheden vil udtræde af samarbejdet på en given dato, vil pengeinstituttet fortsat skulle stille sikkerhed for tab i form af modregnings-

adgang og/eller garanti til fordel for Totalkredit. Seks måneder efter, at pengeinstituttet er udtrådt af samarbejdet⁵³⁴, ophører pengeinstituttet med at kunne formidle nye lån for Totalkredit, men pengeinstituttet skal dog for de allerede formidlede lån fortsat på Totalkredits begæring udføre et vist antal opgaver på vegne af Totalkredit (det omfatter "sikkerhedsstillelse", "bekæmpelse af hvidvask", og "opfølgning på nødlidende kunder").

1165. Efter pengeinstituttets udtræden stiller Totalkredit fortsat data til rådighed for pengeinstituttet i samme omfang og på samme måde, som for pengeinstitutter i samarbejdet. Det vil sige, at pengeinstituttet fortsat har adgang til alle oplysninger om de lån, som pengeinstituttet tidligere har formidlet og fortsat modtager provision og stiller sikkerhed for. Pengeinstituttet vil efter udtræden ikke have adgang til nye ejendomsvurderinger foretaget af Totalkredit efter udtræden, beregninger af belåningsværdi og friværdi baseret herpå, og heller ikke til den Totalkredit-specifikke ejendomstype for de belånte ejendomme.
1166. Efter fem år (det vil sige 4,5 år efter udtræden) eller når bestanden af tilbageværende Totalkreditlån er reduceret med 50 pct. ændres pengeinstituttets sikkerhedsstillelse på de tilbageværende lån til tabsmodregning fra 40-80 pct. LTV. Modregning erstattes med garanti, når bestanden af tilbageværende formidlede Totalkreditlån er nedbragt til under 10 pct.

Pengeinstitutterne får nu fuld provision på allerede formidlede lån efter udtræden af Totalkreditsamarbejdet

1167. Totalkredits konkurrenter anførte blandt andet i første markedstest, at de ikke vil forvente at kunne indgå formidlingsaftaler med pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet, uden at Totalkredit enten lader samarbejdet om allerede formidlede Totalkreditlån fortsætte med pengeinstituttet, eller i det mindste 100 pct. kompenserer pengeinstitutterne for provisionstab på disse lån. Således har fx Jyske Realkredit anført:⁵³⁵

"Helt grundlæggende er konkurrencesituationen, at der er en dominerende aktør, der er begunstiget af nogle strukturelle fordele [...]. På den baggrund bør der ikke gives adgang til nogen form for konkurrencebegrænsende klausuler i TK-aftalen, og vi er uenige i præmissen om, at der i det hele taget skal laves modeller, der begrænser TK-institutternes frie adgang til at indgå nye eller parallelle formidlingsaftaler uden fra-drag i den optjente provision. De fremlagte modeller giver ikke grundlag for, at en alternativ leverandørs formidling økonomisk kan hænge sammen. Så længe man beskytter TK med bortfald af provisioner på den oparbejdede portefølje, vil det ikke være rentabelt at opbygge en distribution med en tredjepart." [Styrelsens udeladelse]

1168. Realkredit Danmark har til samme forhold anført:⁵³⁶

"Det er på den baggrund og som nævnt ovenfor vores vurdering, at behovet for at skulle kompensere et udtrædende pengeinstitut helt skal fjernes, hvis der skal skabes en realistisk mulighed for, at Realkredit Danmark og en Totalkreditpartnerbank kan indgå en partnerskabsaftale om formidling af realkreditlån fra Realkredit Danmark. Først herefter vil Realkredit Danmark kunne tage reelt stilling til et muligt samarbejde med en udtrædende Totalkredit-partnerbank."

⁵³⁴ Tilsagnet omfatter en model for, at pengeinstituttet i de første 6 måneder efter opsigelse kan ombestemme sig og træde tilbage ind i Totalkreditsamarbejdet.

⁵³⁵ Jf. Jyske Realkredits svar af 10. marts 2023 på første markedstest, side 4.

⁵³⁶ Jf. Realkredit Danmarks svar af 17. marts 2023 på første markedstest, side 12.

1169. Nordea har over for styrelsen oplyst følgende:⁵³⁷

”Nordea angav, at Nordea ikke kan se problemet i at have et dobbelt setup, hvor et pengeinstitut efter udtrædelse af Totalkreditsamarbejdet både er Nykredit-partner og Nordea Kredit-partner i en overgangsperiode, hvor den overtagne Totalkreditportefølje løber af. Nordea oplyste, at pengeinstituttet f.eks. efter Nordeas opkøb af Fiona Bank i en længere årrække fortsat havde adgang til Totalkredits it-systemer, X-Portalen.”

1170. Konkurrenterne anførte i den forbindelse sammenfattet, at de ved indgåelse af nye formidlings-samarbejder med et pengeinstitut i forvejen i) vil skulle afholde blandt andet omkostninger til it-systemer, som vil skulle anvendes ved samarbejdet, ii) at det nye realkreditinstitut kun kan forventes at være interessant for et pengeinstitut, der allerede indgår i Totalkreditsamarbejdet, hvis realkreditinstituttet/konkurrenten kan sætte en lavere bidragsats end Totalkredit gør i dag, og iii) at der i processen må forventes et vist tab af kunder, som vælger at beholde sit Totalkreditlån og i stedet skifte til et helt andet pengeinstitut.⁵³⁸ I relation til sidstnævnte har Jyske Realkredit/Jyske Bank anført følgende:⁵³⁹

”TK [Totalkredit] begyndte allerede efter overtagelsen [af Handelsbanken] var offentliggjort, og længe inden gennemførelsen af overtagelsen (closing), at rette henvendelse til Handelsbankens kunder med TK-lån med det formål at flytte formidlingen af TK-realkreditlånet over i et andet TK-institut – og i praksis dermed også ofte resten af kundeforholdet.

Denne adfærd udgør et eksempel på, at TK har anvendt kundedata til usaglige formål. Kommunikationen til kunderne var misvisende og skabte usikkerhed om Handelsbanken/Jyske Bank som leverandør af realkreditlån, bl.a. ved at give udtryk for, at kunderne skulle vælge et andet pengeinstitut for at få rådgivning om deres realkreditlån, se i samme retning Falcks ekskluderende misbrugsadfærd på det danske marked for ambulancetjenester.

[...] Udover den skriftlige kommunikation kontaktede TK mange kunder telefonisk med tilsvarende og mere markante budskaber med samme formål, fx ved at skabe tvivl hos kunderne om, hvorvidt de kunne beholde deres kundekroner, hvis de ikke skiftede bank. TK anvendte således kundedata, som de er kommet i besiddelse af via formidlingsaftaler, til at fremsætte misvisende udtalelser om Handelsbanken/Jyske Bank og at skabe usikkerhed om Handelsbanken/Jyske Bank som leverandør af realkreditlån.” [Styrelsens præciseringer]

1171. På den nævnte baggrund angav konkurrenterne, at hvis de samtidig også skal kompensere pengeinstitutterne for et vist – selv lille – provisionstab, så vil de få et negativt afkast på samarbejdet med pengeinstituttet. Dette var underbygget med et betydeligt beregningsgrundlag. Endelig har konkurrenterne anført, at det er Totalkredit selv, der har valgt at samarbejdet med pengeinstituttet om de allerede formidlede lån skal ophøre ved pengeinstituttets udtræden.

1172. Styrelsen vurderer, at tilsagnet af 23. september 2024 for så vidt angår udtrædelsesmodellen fjerner styrelsens betænkelighed ved provisionstab som barriere for pengeinstitutterne i forhold til, om pengeinstitutterne helt kan skifte realkreditudbydere.

⁵³⁷ Jf. referat af møde med Nordea den 20. februar 2023, side 2.

⁵³⁸ Dette er uddybet af Jyske Realkredit i bilag 1, side 1-3, til svar af 10. marts 2023 på første markedstest.

⁵³⁹ Jf. Jyske Realkredits svar af 12. april 2024 på anden markedstest, side 21.

1173. Med Totalkredits endelige tilsagn, hvor pengeinstitutterne efter udtræden kan oppebære samme provision fra Totalkredit som hidtil på allerede formidlede lån, bør det således være muligt for Totalkredits større, etablerede konkurrenter at kunne indgå aftaler med relevante pengeinstitutter om at overtage den fulde leverance af realkreditlån til private, uden samtidig at skulle kompensere pengeinstituttet for et fremadrettet provisionstab.
1174. Det er vigtigt at sikre, at pengeinstituttets eventuelle udtræden af samarbejdet kan foregå uden unødige forhindringer, herunder også uden at Totalkredit på forskellig vis måtte søge at sanktionere eller vanskeliggøre, at pengeinstitutter udtræder af samarbejdet. Styrelsen lægger i den forbindelse vægt på, at tilsagnet kan revideres efter 5 år, og styrelsen vil aktivt følge op i forhold til, om Totalkredit overholder denne del af tilsagnet, herunder at Totalkredit ikke lægger unødige hindringer i vejen for, at pengeinstitutterne frit kan benytte mulighederne i tilsagnet.
1175. Styrelsen lægger desuden vægt på, at det endelige tilsagn samtidig indeholder det vilkår, at Totalkredit efter pengeinstituttets udtræden fortsat stiller data til rådighed for pengeinstituttet, for de allerede formidlede lån, som pengeinstituttet modtager provision og stiller sikkerhed for. Adgangen til data gives i samme omfang og på samme måde, som for pengeinstitutter i samarbejdet, omend pengeinstituttet efter udtræden ikke vil have adgang til ejendomsvurderinger foretaget af Totalkredit efter udtræden, beregninger af belåningsværdi og friværdi baseret herpå, og heller ikke til den Totalkredit-specifikke ejendomstype for de belånte ejendomme.

Adgang til data

1176. Et enkelt pengeinstitut har ved anden markedstedst anført, at det vil være en udfordring, at pengeinstituttet ikke har adgang til nye ejendomsvurderinger foretaget af Totalkredit, da pengeinstituttet så vil skulle finde en ny leverandør af disse data. Der er ikke andre pengeinstitutter, som har bemærket dette forhold. Styrelsen vurderer, at de vilkår for adgang til kundedata, som Totalkredits endelige tilsagn indebærer, samlet set vil vurderes at være tilstrækkelige for pengeinstitutterne, således at adgang til data ikke udgør en væsentlig barriere for at skifte realkreditudbyder.

Mulighed for at bryde med Totalkredit – risikopræmie

1177. Realkredit Danmark har ved anden markedstest anført, at: *"et konkurrerende realkreditinstitut vil skulle overbevise partnerbanken [et givent pengeinstitut i Totalkreditsamarbejdet] om, at det er en god idé at bryde fuldstændig med Totalkredit. Partnerbanken vil således som nævnt blive udelukket fuldstændig fra Totalkredit-samarbejdet allerede efter 6 måneder, hvis blot den formidler et enkelt realkreditlån for et konkurrerende realkreditinstitut. Alt andet lige vil partnerbanken som en følge heraf kræve en stor grad af sikkerhed for, at det konkurrerende realkreditinstitut – såvel i dag som i fremtiden – kan tilbyde partnerbanken mindst lige så gode indtjeningsvilkår som Totalkredit på alle realkreditlån tillagt en "risikopræmie" for at skifte, som kommer på toppen af det tab på allerede formidlede realkreditlån, som det konkurrerende realkreditinstitut skal kompensere for".*⁵⁴⁰ [Styrelsens tilføjelse]
1178. Hertil bemærker styrelsen, at for de uafhængige pengeinstitutter, der ikke ønsker at have parallelle formidlingsaftaler med flere realkreditinstitutter samtidig, så vil konkurrencen mellem realkreditinstitutterne nødvendigvis indebære, at pengeinstituttet vurderer, at samarbejdet med en ny leverandør er mere fordelagtigt end samarbejdet med Totalkredit. Heri ligger en risiko, men denne risiko er kendetegnende for et konkurrencepræget marked.

⁵⁴⁰ Jf. Realkredit Danmarks svar af 5. april 2024 på anden markedstest.

-
1179. Styrelsen vurderer i den forbindelse også, at de allerede eksisterende større realkreditinstitutter på markedet (Realkredit Danmark, Nordea Kredit og Jyske Realkredit) allerede har en produktportefølje, som vil gøre det muligt at være attraktiv over for pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet. I den forbindelse vurderes 100 pct. kompensation på allerede formidlede Totalkreditlån at stille konkurrenterne væsentligt bedre end i dag, hvor "kompensationen" fra Totalkredit er 0 pct.

Udtrædelsesmodellen gælder også ved konsolideringer

1180. Nykredits endelige tilsagn af 23. september 2024 indebærer, at udtrædelsesmodellen også gælder – herunder fortsat fuld provision på allerede formidlede Totalkreditlån – såfremt et pengeinstitut i Totalkreditsamarbejdet opkøbes af, fusioneres eller sammenlægges med et pengeinstitut eller anden finansiel virksomhed eller dermed koncernforbundne selskaber, der på tidspunktet for gennemførelsen af fusionen, sammenlægningen eller opkøbet ikke er part i Totalkredit-Hovedsamarbejdsaftalen.
1181. Derved imødekommes et forhold, som Nykredits konkurrenter har påpeget i forbindelse med både første og anden markedstest. Konkurrenterne har i den forbindelse anført, at et tilsagn også bør sikre lige mulighed for, at pengeinstitutter uden for Totalkreditsamarbejdet kan overtage pengeinstitutter i samarbejdet uden at miste provisioner fra Totalkredit på allerede formidlede lån, og at andet vil være forskelsbehandling, der kan hæmme en effektiv konsolidering i banksektoren.
1182. Nykredits endelige tilsagn af 23. september 2024 vil således mindske barriererne for, at pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet kan fusionere med eller bliver sammenlagt med andre pengeinstitutter end pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet. Muligheden for opkøb af et pengeinstitut i Totalkreditsamarbejdet uden tab af provision på allerede formidlede Totalkreditkreditlån giver konkurrerende institutter bedre adgang til via opkøb at udvide deres distributionsnet, og dermed øge konkurrencen på markedet.

4.4.2 Fælles funding af pengeinstitutternes prioritetslån

1183. Tilsagnet indebærer endvidere, at Nykredit afgiver tilsagn om ikke at lægge hindringer i vejen for, at pengeinstitutterne kan indgå samarbejde om fælles funding af prioritetslån med andre realkreditinstitutter end Totalkredit/Nykredit. Tilsagnet gælder således for pengeinstitutternes samarbejde med alle konkurrerende realkreditinstitutter.
1184. Denne del af tilsagnet indebærer, at det således nu står helt klart, at pengeinstitutters eventuelle indgåelse af fælles funding-aftaler med Totalkredits konkurrenter ikke har eller kan få nogen som helst konsekvens for pengeinstituttets samarbejde med Totalkredit omkring realkreditlån til private eller for andre eventuelle samarbejder. Dette gælder i bred forstand, således at pengeinstitutter med fælles funding-aftaler med konkurrenter heller ikke vil kunne opleve diskrimination i Totalkreditsamarbejdet i øvrigt – eller for den sags skyld øvrige samarbejder med Nykredit/Totalkredit – i forhold til pengeinstitutter, der ikke har en fælles funding-aftale med konkurrenter.
1185. Dette gælder uanset omfanget af det pågældende pengeinstituts samarbejde med konkurrenten vedrørende prioritetslån. Pengeinstituttet vil således hverken via Hovedsamarbejdsaftalen eller eventuelle andre mulige aftaler kunne opleve sanktioner af nogen art fra Totalkredit med nogen som helst form for begrundelse i et samarbejde om prioritetslån med konkurrenter til Totalkredit. Tilsagnet skal med andre ord fortolkes således, at pengeinstitutterne står fuldstændig frit angående samarbejder vedrørende fælles funding af prioritetslån.
1186. Det er på den baggrund styrelsens vurdering, at tilsagnet gør det klart for pengeinstitutterne, at såfremt pengeinstitutterne indgår samarbejde om fælles funding med andre end Totalkredit,

så kan det ikke føre til sanktioner eller andre foranstaltninger eller reaktioner over for pengeinstituttet fra Totalkredits/Nykredits side. Det er dermed styrelsens vurdering, at en usikkerhed for pengeinstitutterne, jf. afsnit 4.3.3.6, om hvorvidt en konkurrerende fælles funding-aftale kan få betydning for pengeinstituttets samarbejde med Totalkredit omkring realkreditlån i relation til Hovedsamarbejdsaftalen, vil være fjernet, og dermed også styrelsens konkurrence-mæssige betænkeligheder i denne henseende.

1187. Tilsagnets indhold vedrørende fælles funding giver mulighed for øget konkurrencepres på dele af Totalkredits låneportefølje.

4.4.3 Parallelitetsmodellen

1188. Med parallelitetsmodellen ophæves eksklusivitetsbestemmelserne i Totalkreditsamarbejdet fuldt ud for mindre/nye realkreditinstitutter men ikke for store realkreditinstitutter. Med parallelitetsmodellen får pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet således mulighed for at formidle realkreditlån til private for Totalkredit og samtidig – på visse betingelser – at formidle realkreditlån for ikke vertikalt integrerede udbydere af realkreditlån. Denne mulighed for parallel formidling omfatter aktuelt formidling for DLR Kredit, som pengeinstitutterne allerede har en formidlingsaftale med, for så vidt angår lån til erhverv og landbrug. Modellen omfatter endvidere andre potentielle aktører, som endnu ikke er trådt ind på det danske marked.⁵⁴¹

1189. Ved parallel formidling forudsættes det, at den gennemsnitlige kreditkvalitet på de realkreditlån, der formidles for Totalkredit efter overgangen til parallel formidling, ikke forringes væsentligt i forhold til den gennemsnitlige kreditkvalitet på porteføljen af realkreditlån formidlet af pengeinstituttet før overgangen til parallel formidling, medmindre dette er begrundet i saglige forhold som fx generelle regulatoriske forhold, ændringer i markedsforhold, eller i sammensætningen af pengeinstituttets kundeportefølje. I tilfælde af at et pengeinstitut systematisk og væsentligt reducerer kreditkvaliteten på Totalkredit-lån til ensidig skade for Totalkredit, kan Totalkredit give advarsel og eventuelt reducere pengeinstituttets provisioner. Hvis forholdene ikke korrigeres, kan Nykredit stille krav om pengeinstituttets udtræden af samarbejdet, jf. Hovedsamarbejdsaftalen.

Vurdering – adgang til parallel formidling

1190. Nykredits samlede tilsagn giver eksisterende konkurrenter bedre mulighed for at konkurrere med Nykredit/Totalkredit via udtrædelsesmodellen, herunder det forhold, at denne model også gælder ved konsolideringer med pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet, samt via fælles funding af prioritetslån. Parallelitetsmodellen giver derudover bedre muligheder for, at nye/minde realkreditinstitutter kan komme ind på markedet.
1191. Parallelitetsmodellen indebærer således, at pengeinstitutterne udelukkende kan indgå parallelle formidlingsaftaler med ikke vertikalt integrerede udbydere af realkreditlån. Det vil sige, at pengeinstitutterne gives mulighed for at indgå parallelle formidlingsaftaler med – i relation til

⁵⁴¹ Ved Ikke vertikalt integrerede udbydere af realkreditlån forstås i Tillægsaftalen andre realkreditinstitutter end Nykredit Realkredit A/S og Totalkredit, der a) ikke har en selskabsretlig koncernforbindelse, jf. selskabslovens §§ 6-7 med (i) et pengeinstitut, som Finanstilsynet har udpeget som SIFI-institut og som indgår i Finanstilsynets definition af Gruppe 1 SIFI-kreditinstitutter eller (ii) med et udenlandsk pengeinstitut/filial af et udenlandsk pengeinstitut med en arbejdende kapital på 75 mia. kr. eller mere, der kan henføres til virksomhedens danske aktiviteter ((i) og (ii) samlet herefter benævnt "Gruppe 1 Pengeinstitutter"), eller b) efter Konkurrencerådets tilsagnsafgørelse erhverves eller etableres af af (i et Gruppe 1 Pengeinstitut eller flere Gruppe 1 Pengeinstitutter, der på tidspunktet for Konkurrencerådets tilsagnsafgørelse ikke havde en selskabsretlig koncernforbindelse til et realkreditinstitut (der udbyder lån til privatkunder i Danmark), eller (ii) et udenlandsk pengeinstitut/filial af et udenlandsk pengeinstitut, der ikke kvalificerer som et Gruppe 1 Pengeinstitut.

reakreditlån til private – nye/mindre realkreditinstitutter. Det åbner for, at eventuelle nye aktører kan komme ind på markedet via et allerede opbygget distributionsnetværk, samt at DLR Kredit får reel mulighed for at sælge realkreditlån til private uden for landbrugssektoren.

1192. Med parallelitetsmodellen accepteres det, at tilsagnet ikke adresserer problemstillingen vedrørende adgangen til parallel formidling i relation til eksisterende konkurrenter men alene i relation til nye/mindre realkreditinstitutter. Denne virkning af tilsagnet er ikke ændret i forhold til Totalkredits tilsagnsforslag af 12. januar 2023 samt 8. marts 2024, som var genstand for henholdsvis første og anden markedstest.
1193. Det accepteres ligeledes, at det med tilsagnet fortsat ikke vil være muligt for private kunder i pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet at blive præsenteret for lånetilbud fra både Totalkredit samt fra en (eller flere) af de aktuelle konkurrenter.
1194. Styrelsens markedsundersøgelse i sagen viser, at der blandt pengeinstitutterne er en efterspørgsel efter at foretage parallel formidling, jf. afsnit 4.3.3.5.1.1. En sådan parallel formidling vil være naturlig for pengeinstitutterne også i den situation, hvor de overvejer at udtræde af Totalkreditsamarbejdet, men først ønsker at "teste" potentielle samarbejdspartnere.
1195. Flere af Totalkredits aktuelle konkurrenter har – både ved første og anden markedstest – responderet negativt på det forhold, at tilsagnet ikke giver dem mulighed for parallel formidling. Konkurrenterne har grundlæggende anført, at det fremstår ubegrundet og i strid med grundlæggende konkurrenceretlige principper og praksis, at den dominerende aktør Totalkredit med tilsagnet kan udelukke konkurrenter fra at kunne indgå aftaler med pengeinstitutterne omkring parallel formidling af realkreditlån til private. Konkurrenterne anfører således sammenfattende, at tilsagnet på dette punkt ikke imødekommer de konkurrencemæssige betænkkeligheder.
1196. Ved anden markedstest har Realkredit Danmark således blandt andet anført:⁵⁴²

"Vi kan ikke se en objektiv begrundelse eller effektivitetsfordele, der nødvendiggør, at man afskærer parallel formidling af realkreditlån fra vertikalt integrerede udbydere. [...] det Reviderede Tilsagn forekommer dermed at være "designet" alene med det formål at sikre, at der ikke åbnes op for konkurrence. Det Reviderede Tilsagn om parallel formidling ændrer med andre ord ikke på Totalkredit-samarbejdets de facto eksklusivitet, og Totalkredit-samarbejdet vil derfor fortsat være i strid med konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102."

1197. Jyske Realkredit har i svaret på anden markedstest blandt andet anført:⁵⁴³

"Løsningen bør sikre adgang til parallelformidling af realkreditlån fra andre realkreditinstitutter uden begrænsninger for alle pengeinstitutter, der ønsker det."

Og:

⁵⁴² Jf. Realkredit Danmarks svar på anden markedstest af 5. april 2024.

⁵⁴³ Jf. Jyske Realkredits svar på anden markedstest af 12. april 2024, side 3 og 4.

”Tilsagnsforslaget får desuden karakter af en ulovlig markedsdeling, idet parallelitetsmodellen de facto afgør, hvilke realkreditinstitutter der må konkurrere om TK-institutternes efterspørgsel af realkreditlån og i hvilket omfang TK’s konkurrenter må konkurrere med TK om at yde realkreditlån til TK-institutter.”

1198. Enkelte pengeinstitutterne har ved anden markedstest udtrykt sig negativt i forhold til de muligheder, som parallelitetsmodellen indebærer i forhold til at have flere formidlingsaftaler på samme tid. Således har fx [xxx] anført:⁵⁴⁴

”Da Totalkredit afgrænser pengeinstituttet fra at indgå samarbejde med et vertikalt integreret realkreditinstitut, vil det ikke på nuværende tidspunkt være kommercielt attraktivt at indgå et nyt samarbejde. Det vurderes ikke at være realistisk at indgå et nyt samarbejde med DLR på privatkunder eller et nyopstartet realkreditinstitut, da det vil være ressourcekrævende og omkostningstungt. Et nyt samarbejde vil kræve systemudvikling og integration mellem det nye realkreditinstitut og pengeinstituttet. Et nyt samarbejde vil kræve, at der ikke er fastsat grænser for parallelformidling, da grænserne kan begrænse pengeinstituttet mulighed for at tilbyde det bedste produkt til kunden.”

1199. [xxx] har anført, at DLR Kredit efter pengeinstituttets vurdering alene må betragtes som et teoretisk alternativ.
1200. I relation til spørgsmålet, om DLR Kredit er en reel samarbejdspartner for pengeinstitutterne, bemærker styrelsen, at DLR Kredit har udtrykt [xxx].
1201. Dertil bemærkes, at 15 pengeinstitutter allerede ved første markedstest – hvor vilkårene for parallel formidling var strammere end i det endelige tilsagnsforslag – angav, at parallelitetsmodellen er kommercielt brugbar, hvis man som pengeinstitut ønsker flere formidlingsaftaler.
1202. Det er styrelsens vurdering, at parallelitetsmodellen giver DLR Kredit en – også af DLR Kredit efterspurgt – mulighed for at kunne formidle parallelt via de pengeinstitutter, som DLR Kredit i forvejen har et samarbejde med vedrørende realkreditlån til andre ejendoms kategorier end ejerboliger og fritidshuse. Dermed får DLR Kredit – der i dag ikke er aktiv på markedet for realkreditlån til private i Danmark – en bedre mulighed for at kunne opnå stordriftsfordele.
1203. Det er samtidig styrelsens vurdering, at der dog ikke kan ses bort fra, at DLR Kredit ejes af pengeinstitutter, som indgår i Totalkreditsamarbejdet og på flere områder har andre samarbejder eller forbindelser til Nykredit. Det kan vise sig at være et forhold, som reducerer DLR Kredits rolle som potentiel konkurrent til Totalkredit.
1204. Styrelsen bemærker i relation til, at eksklusiviteten i Totalkreditsamarbejdet ikke fuldt ud ophæves, at de etablerede større realkreditinstitutter – det vil sige Totalkredits aktuelle konkurrenter for så vidt angår realkreditlån til private kunder i Danmark – via udtrædelsesmodellen vil kunne konkurrere om hele pengeinstituttets realkreditportefølje, både ved at indgå formidlingsaftaler med pengeinstitutter samt ved opkøb af et/flere pengeinstitut(er), ligesom de har mulighed for at konkurrere om fælles funderede prioritetslån, jf. nedenfor.
1205. Der kan i den forbindelse henvises til sagen vedrørende *Dagrofa*⁵⁴⁵, hvor Konkurrencerådet fandt, at konkurrencen på det pågældende marked ikke udspillede sig på dele af leverancen fra grossisten, men på hele leverancen fra grossisten, jf. punkt 573-574. Det var derfor Konkurrencerådets umiddelbare vurdering i sagen, at den eksklusive købsforpligtelse fra grossistens side

⁵⁴⁴ Jf. [xxx] svar på anden markedstest af 3. april 2024, side 7.

⁵⁴⁵ Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 23. oktober 2013, *Aftaler om omstrukturering af kædesamarbejde i Dagrofa ApS*, pkt. 457-459.

ikke i sig selv ville være egnet til at afskærme konkurrencen. Forpligtelsen var kun egnet til at begrænse konkurrencen, hvis den havde en tidsmæssig varighed, som ville indebære en indlåsning af købmændene.

1206. Det er i forlængelse heraf styrelsens umiddelbare vurdering, at det aktuelt i en mindre grad er sandsynligt, at manglende adgang til parallel formidling for de eksisterende realkreditinstitutter vil hæmme konkurrencen mærkbart, når disse realkreditinstitutter samtidig har mulighed for at overtage og konkurrere om hele pengeinstituttets/pengeinstitutternes realkreditportefølje gennem udtrædelsesmodellen (der som nævnt også gælder ved konsolideringer i sektoren) og samtidig får utvetydig adgang til at indgå aftaler med pengeinstitutter om fælles funding af prioritetslån. Der lægges i den forbindelse blandt andet vægt på, at de eksisterende konkurrenter har konkurrencemæssig styrke til at kunne overtage pengeinstitutternes fulde formidling af realkreditlån til private.
1207. Det bemærkes, at flere af Totalkredits aktuelle konkurrenter ikke er enige i, at det ikke også er relevant at kunne indgå parallelle formidlingsaftaler, jf. deres svar i anden markedstest, ligesom DLR Kredit – der altså får mulighed for parallel formidling – principielt finder det forkert, at der fortsat er begrænsninger herpå:⁵⁴⁶

”Der bør efter DLRs opfattelse således ikke være begrænsninger på pengeinstitutternes valg af samarbejdende realkreditleverandør, herunder volumenmæssige begrænsninger eller begrænsninger i forhold til, hvem der kan samarbejdes med og på hvilke vilkår. Sådanne begrænsninger er entydigt til skade for forbrugerne.”

1208. Styrelsen har i forhold til problemstillingen vedrørende pengeinstitutternes adgang til parallel formidling især fokuseret på muligheden for *entry* for nye realkreditinstitutter/ekspansion for små allerede eksisterende realkreditinstitutter (aktuelt DLR Kredit) på markedet for realkreditlån til private. Parallelitetsmodellen kan derfor ses som et første skridt i retning af, at det bliver muligt for nye/eksisterende mindre realkreditinstitutter at konkurrere om hele pengeinstituttets portefølje via udtrædelsesmodellen.
1209. Styrelsen bemærker desuden, at tilsagnet omfatter en mulighed for, at styrelsen kan genvurdere tilsagnet, og ophæve tilsagnet efter fem år, jf. afsnit 4.4.4 nedenfor, hvis tilsagnet i realiteten findes ikke at fungere efter hensigten.
1210. For parallelt formidlende pengeinstitutter indgår desuden det vilkår, at pengeinstituttet ikke systematisk og væsentligt kan reducere kreditkvaliteten på de lån, som – efter overgangen til parallel formidling – formidles for Totalkredit. Hvis dette sker kan Totalkredit først give pengeinstituttet en advarsel og eventuelt reducere pengeinstituttets provisioner. Hvis forholdet ikke korrigeres, kan Totalkredit stille krav om pengeinstituttets udtræden af Totalkreditsamarbejdet efter bestemmelserne i Hovedsamarbejdsaftalen om væsentlig misligholdelse.
1211. Dette vilkår er indsat for at præcisere, at Totalkredit ikke ønsker at ende op med alene de dårligste kunder. Det vil sige i denne sammenhæng, at Totalkredit ikke ønsker at ende som det realkreditinstitut, hvor alle de låntagere i et pengeinstitut med dårligst betalingsevne er kunder. Totalkredit kan dog ikke med det samme ekskludere pengeinstituttet fra Totalkreditsamarbejdet. Totalkredit kan i første omgang alene give pengeinstituttet en advarsel, hvis kreditkvaliteten forringes væsentligt. Herefter kan Totalkredit reducere pengeinstituttets provision, og først til sidst kræve pengeinstituttets udtræden efter bestemmelser om væsentlig misligholdelse i Hovedsamarbejdsaftalen.

⁵⁴⁶ Jf. DLR Kredits svar på anden markedstest af 22. marts 2024, side 2.

-
1212. Efter en samlet vurdering finder styrelsen, at parallelitetsmodellen i kombination med de øvrige elementer i tilsagnet kan accepteres som grundlag for en tilsagnsafgørelse.
1213. Styrelsen bemærker desuden, at der i netop denne sag gælder det forhold, at Konkurrencerådet ved 2003-afgørelsen tidligere har godkendt vilkårene i punkt 8.3.1 og 8.3.2 om eksklusivitet, provisionsbetaling og opsigelse af pengeinstitutterne som en del af fusionens godkendelse. Det fremgik således af styrelsens meddelelse om betænkeligheder af 6. oktober 2020 til Nykredit, at en eventuel afgørelse truffet af Konkurrencerådet relateret til styrelsens betænkeligheder, alene ville have fremadrettede virkninger.

4.4.4 Øvrige forhold

1214. I tilsagnet er endvidere indsat en revisionsklausul, således at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan tage tilsagnsafgørelsen op til revision og vurdere, om der ud fra en fornyet konkurrencemæssig vurdering er behov for ændringer af tilsagnet, og træffe afgørelse herom fem år (eller senere) efter Konkurrencerådets vedtagelse i nærværende sag. Styrelsen vil dog fortsat følge markedet tæt, og vil fx kunne undersøge, om pengeinstitutterne i Totalkreditsamarbejdet evt. stadig måtte opleve eksklusivetsbarrierer.
1215. Nykredits tilsagn indebærer, at tillægsaftalen med pengeinstitutterne ophører, hvis:
- » Totalkreditsamarbejdet ophører,
 - » Totalkredits tilsagnsaftale med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ophører, eller
 - » Hovedsamarbejdsaftalen senere måtte blive ændret således, at pengeinstitutterne frit kan formidle realkreditlån til privatkunder for alle udbydere.
1216. Ophør af tilsagnsaftalen hviler blandt andet på, at Konkurrencerådet foretager en konkret vurdering og på den baggrund træffer en afgørelse om, at der er grundlag herfor. I den afgørelse kan der lægges vægt på, om markedsforholdene – herunder Nykredits dominerende stilling på markedet – har ændret sig i en sådan grad, at der i en konkurrenceretlig forstand ikke længere er behov for tilsagnet.
1217. Ved tillægsaftalens bortfald vil Totalkredit indgå forhandling med de parallelt formidlende pengeinstitutter om de fremtidige vilkår for et eventuelt fortsat samarbejde. Vilkaerne i udtrædelsesmodellen vil stadig gælde for de pengeinstitutter, der måtte have anvendt modellen til at udtræde af Totalkreditsamarbejdet.

4.4.5 Konklusion vedrørende tilsagn

1218. Nykredits samlede tilsagn af 23. september 2024 giver sammenfattende eksisterende konkurrenter væsentligt bedre mulighed for at konkurrere med Nykredit/Totalkredit via udtrædelsesmodellen, herunder i kraft af, at denne model også gælder ved konsolideringer med pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet, samt via fælles funding af prioritetslån. Parallelitetsmodellen giver derudover bedre muligheder for, at nye/mindre realkreditinstitutter kan komme ind på markedet. I den forstand imødekommer tilsagnet Konkurrencerådets konkurrencemæssige betænkeligheder i sagen. Konkurrencerådet vurderer også, at Nykredits tilsagn opfylder lovens formål om at fremme en effektiv samfundsmæssig ressourceanvendelse gennem virksom konkurrence.
1219. Efter en samlet helhedsvurdering, herunder at tilsagnet kan revurderes efter fem år, finder Konkurrencerådet ikke på nuværende tidspunkt grundlag for at gribe yderligere ind over for vilkårene om "Ophør af samarbejdet fra Pengeinstituttets side" i Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.1 og punkt 8.3.2 i medfør af konkurrencelovens § 11, stk. 1, jf. stk. 3, nr. 1, og TEUF artikel 102, litra a.
-

4.5 Samlet konklusion

1220. På baggrund af ovenstående er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at
- » Det relevante produktmarked kan umiddelbart afgrænses til det danske marked for realkreditlån til private. Det relevante geografiske marked kan afgrænses til Danmark. Styrelsen har ladet det stå åbent, om det relevante produktmarked skal afgrænses bredere, således at det også omfatter pengeinstitutternes prioritetslån.
 - » Nykredits adfærd kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater mærkbart.
 - » Nykredit opfylder virksomhedsbegrebet.
 - » Nykredit har indtaget en dominerende stilling i det mindste fra 2019 og frem.
 - » Hovedsamarbejdsaftalens punkt 8.3.1 og punkt 8.3.2 umiddelbart efter deres art udgør en udnyttelse af Nykredits dominerende stilling og giver anledning til berettigede konkurrencemæssige betænkeligheder, jf. konkurrencelovens § 11, stk. 1, jf. stk. 3, nr. 1, og TEUF artikel 102, litra a, idet adfærden kan være egnet til at begrænse konkurrencen på det danske marked for realkreditlån til private, ligesom adfærden per definition ikke udgør "konkurrence på ydelser" ("competition on the merits"). Styrelsen tager dog ikke endelig stilling til, om Nykredits adfærd udgør et misbrug af dominerende stilling.
 - » Nykredit ikke har godtgjort, at eksklusiviteten i Totalkreditsamarbejdet objektivt kan begrundes eller medfører effektivitetsgevinster.
 - » Efter en samlet helhedsvurdering og afvejning af forholdene i denne sag, herunder de enkelte dele af Nykredits tilsagn af 23. september 2024, samt det forhold, at tilsagnet kan revurderes efter fem år, finder styrelsen ikke på nuværende tidspunkt grundlag for at gribe yderligere ind over for vilkårene om "Ophør af samarbejdet fra Pengeinstituttets side" i Hovedsamarbejdsaftalen.
-

5. Bilag

5.1 Den skadelige effekt af eksklusivitetsbetingelser

5.1.1 Den tidlige litteratur om eksklusivitetsbetingelser

1221. Den tidlige økonomiske litteratur om eksklusivitetsbetingelser, især Bork 1978 [Bork R. (1978) *The Antitrust Paradox: A Policy at War with Itself*, New York, Basic Books] og Posner 1976 [Posner R. (1976) *Antitrust Law: An Economic Perspective*, University of Chicago Press] - (ofte betegnet som "Chicago-skolen") - var generelt skeptisk over for tanken om, at eksklusivitetsbetingelser kunne anvendes af en aktør på en måde, der var til skade for sine konkurrenter og kunder. Logikken var grundlæggende, at en aktør ikke på en profitabel måde ville være i stand til at kompensere en kunde for at underskrive en eksklusivitetsbetingelse, der forhindrede kunden i at handle med aktørens konkurrenter, hvis formålet med eksklusiviteten kun var at holde konkurrenter ude af markedet og opnå et monopol. Kunden ville kræve en højere betaling for eksklusiviteten, end aktøren kunne tjene på sit monopol. Fordi der er et dødvægtstab ved monopol, vil monopolisten selv ved at betale hele sin monopolprofit til kunden stadig ikke kunne kompensere kunden for tabet i forbrugeroverskud ved at indgå i en kontrakt, der er designet til at begrænse konkurrencen og skabe et monopol frem for en situation med perfekt konkurrence. Ifølge den logik måtte det være sådan, at hvis aktøren alligevel fremsatte eksklusivitetsbetingelser, som kunderne valgte at acceptere, måtte det være, fordi eksklusivitetsbetingelserne medførte nogle fælles effektivitetsgevinster for aktøren og kunderne.

5.1.2 Den senere litteratur om eksklusivitetsbetingelser

1222. Den tidlige litteratur om eksklusivitetsbetingelser var baseret på en række forsimplede antagelser, se eksempelvis Fumagalli, Motta og Calcagno (2018) *Exclusionary Practices, The Economics of Monopolisation and Abuse of Dominance*, Cambridge University Press, side 243ff, Ramseyer og Rasmusen (2014) *Exclusive Dealing, Before, Bork and Beyond*, The Journal of Law and Economics og Hovenkamp og Scott Morton (2020) *Framing the Chicago School of Antitrust Analysis*, University of Pennsylvania Law Review. Især har spilteori, modeller for imperfekt konkurrence og modellering af adgangsbarrierer muliggjort en senere litteratur om eksklusivitetsbetingelser, som beskriver tilfælde, hvor eksklusivitetsbetingelser kan være konkurrenceskadelige.
1223. Rasmusen, Ramseyer og Wiley (1991) *Naked Exclusion*, American Economic Review viser, at der kan opstå konkurrenceskadelig eksklusion af en rival, hvis en aktør indgår individuelle kontrakter med flere kunder, der ikke indbyrdes koordinerer, og hvis der er skalafordelen. Skalafordelen kommer til udtryk ved at rivalen p.g.a. faste omkostninger har behov for at indgå kontrakt med et vist minimum af kunder for at kunne etablere sig på markedet og tjene penge nok til at dække sine faste omkostninger ved at indtræde. Den konkurrenceskadelige eksklusion opstår, selv når kunderne i fællesskab ville være bedre tjent med at undlade at underskrive eksklusivitetsbetingelsen og skyldes, at kunderne ikke tager højde for, at de udøver en eksternalitet på hinanden, hvis de accepterer en eksklusivitetsbetingelse i deres egen kontrakt. Segal og Whinston (2000) *Naked Exclusion: Comment*, American Economic Review forfiner nogle af udledningerne i Rasmusen, Ramseyer og Wiley (1991) og viser, at hvis en aktør kan anvende diskriminatoriske kontrakter, kan aktøren udnytte eksternaliteten mellem kunderne og udelukke en konkurrent, selv hvis kunderne kan koordinere indbyrdes. Segal og Whinston viser derudover, at sekventielle tilbud, hvor nogle kunder indgår kontrakt før andre kunder, forstærker eksternaliteten mellem kunderne og gør det muligt for en aktør at anvende eksklusivitetsbetingelser

uden at behøve at kompensere kunderne for det, og at aktøren kan udelukke en rival, selv hvis der blot er lave adgangsbarrierer.⁵⁴⁷

1224. Aghion og Bolton (1987) *Contracts as a Barrier to Entry*, American Economic Review viser, at eksklusion af en mere effektiv rival kan opstå, hvis en aktør indgår en kontrakt med sine kunder, hvori kunderne forpligter sig til at handle eksklusivt med aktøren – men hvor kunderne kan udtræde af kontrakten, hvis de giver en finansiel kompensation til aktøren. Hvis den mere effektive konkurrent ønsker at indtræde på markedet, vil konkurrenten være nødt til at kompensere kunderne for at bryde deres kontrakt med den oprindelige aktør, da kunderne skal betale kompensation til den oprindelige aktør for at udtræde af kontrakten. Aktørens hensigt med eksklusivtforpligtelsen er således at trække overskud ud af sin mere effektive konkurrent, men i nogle tilfælde vil kontrakten have den "utilsigtede" konsekvens, at den mere effektive konkurrent ikke ønsker at indtræde på markedet, fordi den finansielle kompensation bliver for stor.
1225. Både den tidlige litteratur om eksklusivtetsbetingelser og de senere bidrag fra eksempelvis Rasmusen, Ramseyer og Wiley (1991) og Aghion og Bolton (1987) antager, at kunderne, der indgår i en eksklusivtetsforpligtelse, er slutkunder/forbrugere. En senere gren af litteraturen viser, at der kan være yderligere antikompetitive motiver for eksklusivtetsbetingelser, hvis de pålægges kunder, som er downstream-virksomheder frem for slutkunder.
1226. Abito og Wright (2008) *Exclusive Dealing with Imperfect Downstream Competition*, International Journal of Industrial Organization, viser, at når eksklusivtetsbetingelserne pålægges kunder, der er konkurrerende downstream-virksomheder, vil en aktør kunne anvende betingelserne til at holde en mere effektiv rival, (især en rival der – som det eksempelvis efter styrelsens vurdering gælder for DLR Kredit og øvrige realkreditudbydere - har behov for at opnå en kritisk kundemasse), ude af markedet. Modsat Chicagoskolens konklusion er den eksisterende aktør i stand til at kompensere sine kunder (downstream-virksomhederne) for at acceptere eksklusivtetsbetingelsen, fordi det ikke er aktørens direkte kunder (downstream-virksomhederne) der betaler "prisen" for eksklusiviteten, men derimod downstreamaktørens kunder (slutforbrugere). Den eksisterende aktør beskytter sig mod konkurrence i upstreamledet, ved at binde sine kunder med eksklusivtetsbetingelser, og aktøren kan anvende sin øgede indtjening ved mindsket konkurrence til at kompensere downstream-virksomhederne for at acceptere eksklusiviteten. Slutforbrugere bliver skadet af eksklusivtetsaftalen mellem upstreamaktøren og downstream-virksomhederne, både fordi den mere effektive produktionsteknologi fra rivalen holdes ude af markedet, og fordi den lavere konkurrenceintensitet, når rivalen ikke indtræder, fører til højere priser over for forbrugere på detailmarkedet. Eksklusionen af rivalen kan modsat Rasmusen et al. (1991) ikke løses ved at sikre koordinering mellem detailvirksomhederne, da detailvirksomhederne er stillet bedre ved at acceptere eksklusiviteten mod at modtage kompensation fra upstreamaktøren.
1227. Simpson og Wickelgren (2007) *Naked Exclusion, Efficient Breach and Downstream Competition*, American Economic Review, når ligeledes frem til, at konkurrenceskadelig eksklusion kan opstå på et upstreammarked, når kunderne er konkurrerende downstream-virksomheder. De viser, at det kan ske i fravær af skalafordele på upstreammarkedet, og også når aktøren og kunderne er i stand til at genforhandle kontraktbetingelser og til at bryde kontrakten - dog under antagelse

⁵⁴⁷ Zhijun Chen og Greg Shaffer viser i to artikler ("*Naked Exclusion with Minimum-share Requirements*" i The RAND Journal of Economics i 2014 og "*Market Share Contracts, Exclusive Dealing, and the Integer Problem*" i American Economic Journal: Microeconomics i 2019), at der i lignende modeller – hvor den etablerede aktør og konkurrenterne skal betale en fast omkostning for at være aktive, og hvor kunderne er mange og fragmenterede - kan opstå konkurrenceskadelige effekter, hvis den etablerede aktør anvender vilkår, som ikke nødvendigvis kræver 100 pct. eksklusivitet af kunderne, men som kræver, at en kunde minimum dækker en given andel af sin efterspørgsel ved at købe fra den etablerede aktør. Det betyder samtidig, at den skadelige virkning af eksklusivtetsbetingelser også kan opstå, selvom en eksklusivtetsbetingelse ikke holder konkurrenter helt ude af markedet, men blot begrænser deres andel af markedet. Den konkurrenceskadelige effekt af rabatter, som er betingede på at en aktør som minimum køber en vis andel af sit samlede indkøb hos den pågældende udbyder vises også af Roman Inderst og Greg Shaffer ("*Market-Share Contracts as Facilitating Practices*") i The RAND Journal of Economics i 2010).

om, at rivalen og aktøren har samme gennemsnitsomkostninger, hvormed rivalen ikke er mere effektiv end den etablerede aktør.

1228. Motta og Fumagalli (2006) *Exclusive Dealing and Entry, When Buyers Compete*, American Economic Review når frem til den modsatte konklusion, dvs. at Rasmusen et al. (1991)'s resultat ikke holder, når kunderne er downstreamvirksomheder, der konkurrerer. Deres resultat skyldes en antagelse om, at downstreamvirksomheder, som underskriver en kontrakt med eksklusivitet, vil forlade markedet, hvis blot en enkelt konkurrent undlader at underskrive kontrakten og forbliver "fri". Det antages, at en "fri" kunde, som ikke underskriver kontrakten, kan købe fra den mere effektive upstreamrival, sætte en lavere pris end konkurrenterne på downstreammarkedet og dermed erobre hele downstreammarkedet. Da det derudover antages, at downstreamkonkurrenterne betaler en fast omkostning for at være aktive, vil alle de andre "ikke-frie" downstreamkonkurrenter forlade markedet, og den frie downstreamkunde bliver monopolist. Dermed er denne situation mere fordelagtig for downstreamkunden, end hvis alle downstreamvirksomheder underskriver en kontrakt med eksklusivitet og dernæst konkurrerer med hinanden på downstreammarkedet, hvorfor den enkelte downstreamvirksomhed vil vælge ikke at underskrive eksklusivitetskontrakten. Eksklusivitetsbetingelsen kan dermed ikke bruges til at ekskludere en rival. Der er dog visse fejl i udledningerne (se fx Abito og Wright (2006) *A Note on Exclusive Dealing and Entry, when Buyers Compete*, side 6-7, mimeo, herunder henvisning i fodnote 9 til Simpson og Wickelgren (2005) *Exclusive Dealing and Entry, when Buyers Compete: Comment*, mimeo]. Mere afgørende viser Wright (2009) *Exclusive Dealing and Entry, when Buyers Compete: Comment*, American Economic Review, at der vil være profitable afvigelser til Fumagalli og Mottas ligevægte, og at der dermed selv i Fumagalli og Mottas model er ligevægte, hvor inefficent eksklusion opstår. Grundlæggende er fejlen, at den oprindelige artikel undervurderer den etablerede aktørs mulighed for at konkurrere med sin rival på en måde, der gør det svært for en rival at tilbyde en lukrativ kontrakt til downstreamkonkurrenter for at opnå adgang til upstreammarkedet.
1229. Endelig viser Asker og Bar-Isaac (2014) *Raising Retailers' Profits: On Vertical Practices and the Exclusion of Rivals*, American Economic Review, at en eksPLICIT eksklusivitetsbetingelse mellem en etableret aktør og aktørens downstreamkunder kan blive understøttet af, at upstreamaktøren sætter detailprisen på et produkt, som downstreamaktøren sælger, og efterfølgende deler overskuddet med sin downstreamkunde. Dette har visse ligheder til Totalkreditsamarbejdet, hvor Nykredit sætter bidragsatsen, som privatkunderne betaler, mens overskuddet deles med pengeinstitutterne gennem formidlingsprovisionen. En sådan prissætningsmekanisme kan understøtte, at downstreamkunderne fravælger at samarbejde med en rival til upstreamaktøren, fordi det vil føre til øget konkurrence og dermed mindre profit til deling mellem upstream- og downstreamledet.
1230. De nyere bidrag til den økonomiske litteratur viser, at der vil være mange tilfælde, hvor der kan opstå konkurrenceskadelig eksklusion. Det gælder især når en dominerende aktør handler med mange kunder på én gang, som ikke indbyrdes koordinerer, når aktørens konkurrenter har store faste omkostninger/den dominerende aktør har skalafordele, og når eksklusivitetsbetingelserne pålægges konkurrerende downstreamvirksomheder frem for at pålægges slutkunderne, når der ikke er effektiv konkurrence på downstreammarkedet.
-

5.2 Styrelsens markedsundersøgelse blandt pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet

Figur 5.1 Løbende provisioner som andel af pengeinstituttets samlede indtægter

[xxx]

Anm.: Pengeinstitutternes samlede indtægter er opgjort som summen af posterne "Renteindtægter", "Udbytte af aktier mv.", "Gebyrer og provisionsindtægter", "Kursreguleringer" og "Andre driftsindtægter"

Kilde: Styrelsens markedsundersøgelse blandt pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet, Finanstilsynet og pengeinstitutternes årsregnskaber

Figur 5.2 Tab og hensættelser som andel af løbende provision, gennemsnit 2016-2020

[xxx]

Anm.: Pengeinstitutterne er listet i rækkefølge efter deres størrelse, målt ved værdien af realkreditrestgælden

Kilde: Styrelsens markedsundersøgelse blandt pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet

1231. Pengeinstitutternes kommentarer vedrørende tilfredshed med Totalkreditsamarbejdet i enten markedsundersøgelse eller markedstest:

"Nuværende samarbejde fungerer tilfredsstillende."⁵⁴⁸

"Vi er tilfredse med det nuværende samarbejde, som vi vurderer giver os mulighed for at tilbyde kunderne, nogle konkurrencedygtige priser."⁵⁴⁹

"Vi mener vi har et rigtig godt samarbejde, hvor der er stor tillid og gode produkter til vores kunder."⁵⁵⁰

"Vi er rigtig godt tilfreds med den nuværendes samarbejdspartner, som udbyder en bred produktpalette og konkurrencedygtige priser."⁵⁵¹

⁵⁴⁸ [xxx].

⁵⁴⁹ [xxx].

⁵⁵⁰ [xxx].

⁵⁵¹ [xxx].

"TK er konkurrencedygtig og et godt valg for vore kunder."⁵⁵²

"Totalkredit har et gode og konkurrencedygtige produkter. God kundetilfredshed med Totalkredit."⁵⁵³

"stærkt fællesskab og konkurrencedygtige priser til kunderne samt fair afregning overfor os"⁵⁵⁴ og " Vi oplever den danske realkredit model og Totalkreditsamarbejdet som meget unikt"

"Totalkredit har efter vores opfattelse så meget fokus på at levere de rigtige produkter til de konkurrencedygtige priser."⁵⁵⁵

"Set-up med Totalkredit er meget passende."⁵⁵⁶

"Vi er fuldt ud tilfredse med samarbejdet, både hvad angår produktudvalg, markedsføring samt fordeling af arbejdsopgaver."⁵⁵⁷

"Det vurderes at Totalkredit har et passende produktudbud, som rigeligt dækker kundernes efterspørgsel. Totalkredits priser vurderes at være tilfredsstillende. Fordelene ved et langvarigt og tillidsfuldt samarbejde med én partner vejer tungere end muligheden for mere flygtige (og hypotetiske) samarbejder med flere parter"⁵⁵⁸

"Det har vi ikke med baggrund i, at vi føler os overbevist om, at den samarbejdspartner vi har i øjeblikket, tilbyder de produkter, som banken har behov for og til konkurrencedygtige priser, senest bekræftet af Forbrugerrådet Tænk, der anbefaler realkreditlån fra Totalkredit med baggrund i, at Totalkredit leverer til markedets bedste priser"⁵⁵⁹

"Det har pt. ikke været aktuelt at foretage disse sonderinger. Totalkredit er flere gange kåret til billigste realkreditudbydere, vi har gennemarbejdede interne processer og rutiner samt en mængde integrationer i egne systemer der gør boligprocessen smidig."⁵⁶⁰ og "Nærværende pengeinstitut er generelt meget tilfreds med det nuværende samarbejde med Totalkredit."

"Vi har ikke oplevet problemer med forsynings sikkerheden, og vi har et særdeles konkurrencedygtigt produkt til vores kunder."⁵⁶¹

"Desuden har vores nuværende samarbejdspartner de produkter, som vores kunder efterspørger til det vi opfatter som konkurrencedygtige priser"⁵⁶²

⁵⁵² [xxx].

⁵⁵³ [xxx].

⁵⁵⁴ [xxx].

⁵⁵⁵ [xxx].

⁵⁵⁶ [xxx].

⁵⁵⁷ [xxx].

⁵⁵⁸ [xxx].

⁵⁵⁹ [xxx].

⁵⁶⁰ [xxx].

⁵⁶¹ [xxx].

⁵⁶² [xxx].

"Vi vurderer at vores nuværende formidlingsaftale dækker behovet i forhold til at kunne tilbyde vores privatkunder en bred vifte af realkredit- og realkreditlignende produkter. Produktpaletten gør det muligt at matche alle kunders behov og risikoprofil, og samtidig kan produkterne tilbydes på konkurrencemæssig gode vilkår."⁵⁶³

"Med TKs produkter står vi pt. med det billigste produkt på markedet, som kører i et effektivt operationelt setup. Rådgiverne og kunderne er glade for produktet. [...]"⁵⁶⁴

"Vi er på nuværende tidspunkt er vi dækket godt af i forhold til at tilbyde realkreditbe-låning for alle kundegrupper."⁵⁶⁵

"Vi har i dag et fantastisk godt og effektivt samarbejde med Totalkredit [...]"⁵⁶⁶

"Grundlæggende leverer alle realkreditinstitutter samme låntyper til huse, villaer og sommerhuse over tid evt. med forsinkelser bestemt af teknisk reaktionstid. En enkelt unik fordel ved brug af Totalkredit: Kundekroner."⁵⁶⁷

"Totalkredit/Nykredit har det p.t. absolut bedste og billigste produkter til kunderne bl.a. p.g.a. "Kundekroner".⁵⁶⁸

"Som [xxx] har vi en væsentlig rolle i at understøtte boligmarkedet med handel og om-/tilbygninger. Dette løses i dag meget tilfredsstillende med attraktive lånemuligheder i Totalkredit, idet prissætningen (bidragsatsen) er ens på landsplan."⁵⁶⁹

"[...] I øjeblikket er det vores faste overbevisning, at TK er den udbyder, der tilbyder de bedste produkter til de laveste priser [...]"⁵⁷⁰

1232. Derudover har [xxx], i første markedstest anført

Egentlig ser jeg ikke aftalen som en barriere, idet jeg ikke har haft overvejelser om at ville skifte. Dette specielt fordi vi har det billigste produkt, og vi tilbyder lån i hele landet. Det kan jeg være betænkelig ved om de andre udbydere ville gøre – og så er det nuværende samme pris til alle. (Ved samme belåningsprocent)⁵⁷¹

⁵⁶³ [xxx].

⁵⁶⁴ [xxx].

⁵⁶⁵ [xxx].

⁵⁶⁶ [xxx] i første markedstest.

⁵⁶⁷ [xxx].

⁵⁶⁸ [xxx].

⁵⁶⁹ [xxx] i første markedstest.

⁵⁷⁰ [xxx] i første markedstest.

⁵⁷¹ [xxx] i første markedstest.

Figur 5.3 Pengeinstitutternes skønnede fald i omkostninger forbundet med servicering af kunder med Totalkreditlån efter udtræden af Totalkreditsamarbejdet, vægtet

[xxx]

Anm.: Pengeinstitutterne er vægtet med realkreditrestgælden i 2020. [xxx] og [xxx] har ikke oplyst størrelsen på realkreditrestgælden og indgår derfor ikke.

Kilde: Styrelsens markedsundersøgelse blandt pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet

Figur 5.4 Direkte skifteomkostninger og tidshorizont for skift til anden realkreditudbyder

[xxx]

Anm.: Pengeinstitutternes svar på spørgsmålet "Angiv venligst et skøn over de samlede omkostninger, der for jeres pengeinstitut ville være forbundet med at skifte til et andet realkreditinstitut end Totalkredit, som hovedleverandør af realkreditlån til ejerbolig og fritidshuse (skønnet bedes angivet i mio. kr.) Med "samlede omkostninger" menes her fx omkostninger til evt. anskaffelse og ibrugtagning af nyt IT-system, personaleomkostninger, omkostninger til konsulenter, uddannelse m.v. Her skal dog ikke medregnes tab af provision ved overgang til ny leverandør. Ved besvarelsen forudsættes det, at det nye realkreditinstitut kan tilbyde samme aflønning til pengeinstituttet, produktudbud og geografisk tilstedeværelse som Totalkredit" og spørgsmålet "Hvor lang tid vil der efter jeres pengeinstituts vurdering gå, fra jeres pengeinstitut træffer beslutning om at indgå en formidlingsaftale med et andet realkreditinstitut til at samarbejde med det andet realkreditinstitut vil kunne være operationelt? Det vil sige den tid, der går, fra beslutningen er truffet, til det første lån fra den nye realkredit-leverandør vil kunne leveres til en kunde – inkl. rådgivning af kunden, IT-system fuldt funktionsdygtigt, ekspedition af lån etc. - Antal måneder". For de pengeinstitutter, der har angivet skiftehorisonten i et interval, viser figuren midtpunktet for intervallet. [xxx] har angivet et minimumsskøn for tidshorisonten for et skift. Efter styrelsens vurdering har [xxx] og [xxx] indrapporteret i en forkert enhed (kr. i stedet for mio. kr). Deres skøn er derfor blevet nedskaleret med faktor 1.000.000. [xxx] har angivet skifteomkostninger i et interval, hvor figuren viser midtpunktet for intervallet. Rækkefølgen på pengeinstitutterne er sorteret efter størrelse. [xxx], [xxx], [xxx] og [xxx] har angivet, at de ikke kan besvare spørgsmålene.

Kilde: Styrelsens markedsundersøgelse blandt pengeinstitutter i Totalkreditsamarbejdet
