



Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Ved: KPA
Postboks 8004 Dep.
0030 Oslo

Vår ref.: 2003/230

Dato: 24. april 2003

■ Høring – Banklovkommissjonens utredning nr. 10 ”Konkurransen i kollektiv livsforsikring”

Vi viser til Arbeids- og administrasjonsdepartementets brev av 25. mars 2003 og Finansdepartementets høringsbrev av 5. mars 2003 vedrørende ovennevnte utredning.

Konkurransetilsynet støtter i all hovedsak prinsippene i Banklovkommissjonens utredning nr. 10. Vi er enige i at det foreligger et klart behov for å vurdere i hvilken utstrekning det kan og bør gjennomføres endringer i gjeldende lov- og forskriftsverk som kan sikre felles rammebetingelser for alle leverandører av kommunale pensjonsordninger. Samlet ser det foreslåtte nye regelverket ut til, i større grad enn det gjeldende, å lede til at pensjonsleverandører i Norge kan tilby kommunale pensjonsprodukter på like vilkår og i samsvar med de krav som følger av den gjeldende Hovedtariffavtale i kommunal sektor.

Kommisjonen har gjennomført et grundig arbeid med å gjennomgå regelverk som har betydning for konkurransen mellom leverandører av kommunale pensjonsordninger. Konkurransetilsynet etterlyser imidlertid også en vurdering av regelverk som har betydning for konkurransen fra leverandører i utlandet. Tilsynet er dessuten kritisk til Banklovkommissjonens forslag om flyttegebyrer i utredningens del II om flytting av livsforsikringskontrakter.

1 Generelt om markedet for kollektiv livsforsikring

Etter Konkurransetilsynets oppfatning medfører de någjeldende regler om hvem som kan benytte de ulike pensjonsordningene, og at ordningene finansieres på forskjellige måter, at markedet for kollektive pensjonsordninger grovt sett kan deles inn i fire segmenter:

- kollektive pensjonsordninger for ansatte i kommuner, herunder også fylkeskommuner og offentlig eide foretak som utfører kommunale og fylkeskommunale oppgaver, forretningsdrift med videre
- kollektive pensjonsordninger for apotekansatte, ansatte i statsforvaltningen og lærere i grunn- og videregående skole

- kollektive pensjonsordninger for ansatte i fristilte statlige virksomheter, herunder statsaksjeselskap, statsforetak, helseforetak og særlovselskap, samt stiftelser som kan velge pensjonsordning i SPK
- kollektive pensjonsordninger for ansatte i private virksomheter, herunder stiftelser som ikke kan velge pensjonsordning i SPK

Kollektive pensjonsordninger for ansatte i kommuner skiller seg fra kollektive ordninger som staten og ikke-offentlige arbeidsgivere har for sine ansatte. Årsaken er for det første at finansieringen av produktet skiller seg fra dagens finansiering av kollektive ordninger i staten. Dessuten er det nedfelt i lov om Statens Pensjonskasse § 5 at lærere og andre arbeidstakere tilsatt i statens tjeneste må velge SPKs pensjonsordning. Andre produkter er dermed ikke aktuelle for disse. For det andre skiller selve pensjonsytelsen seg noe fra pensjonsytelser som normalt inngår i de pensjonsavtaler som etterspørres av ikke-offentlige arbeidsgivere.

Ansatte i staten, lærere i grunn- og videregående skole og apotekansatte må i dag være medlemmer av SPK. For disse yrkesgruppene er dermed ikke SPKs pensjonsordning substituerbar med andre pensjonsordninger. Reguleringen i lov om Statens Pensjonskasse medfører at kollektiv pensjonsordning for disse gruppene utgjør et annet segment.

Fristilte statlige virksomheter står i større grad enn de ovennevnte virksomhetene fritt til å velge pensjonsordning. Fristilte statlige virksomheter kan ha pensjonsavtaler enten med SPK, KLP, egne pensjonskasser eller med private forsikringsselskap. Kollektive pensjonsordninger for ansatte i fristilte statlige virksomheter ser derfor ut til å utgjøre et tredje segment i markedet.

De øvrige etterspørre av pensjonsordninger, ansatte i private virksomheter og i stiftelser som ikke kan velge SPK, kan kun velge mellom de private ordningene. Kollektive pensjonsordninger for ansatte i disse virksomhetene utgjør derfor et fjerde segment.

Denne segmenteringen innebærer at konkurransen mellom tilbydere av kollektiv livsforsikring er svakere enn den ellers kunne vært, fordi den enkelte leverandør bare kan konkurrere i deler av markedet.

1.1 "Konkurransen i kollektiv livsforsikring"

Banklovkomisjonens forslag til nytt regelverk innebærer en oppmykning av skillet mellom det første og det fjerde segmentet beskrevet ovenfor. Dette kan medføre økt konkurranse innenfor disse segmentene.

Konkurransetilsynet ønsker å bemerke at det, på tross av de foreslåtte regelverksendringene, kun er ett segment som alle pensjonsleverandørene i Norge kan konkurrere innenfor, nemlig segmentet som omfatter fristilte statlige virksomheter, herunder statsaksjeselskap, statsforetak, helseforetak og særlovselskap, samt stiftelser som kan velge pensjonsordning i SPK. Forslaget til nytt regelverk ser heller ikke ut til å endre SPKs monopolstilling overfor apotekansatte, ansatte i statsforvaltningen og lærere i grunn- og videregående skole.

Banklovkomisjonen tar altså i stor grad for seg bare deler av markedet for kollektiv livsforsikring, nemlig kollektiv livsforsikring i kommunal sektor. Utredningens tittel "Konkurransen i kollektiv livsforsikring" kan derfor være litt misvisende.

2 Utredningens del I – Konkurransen om kommunale pensjonsordninger

Banklovkomisjonen er bedt om å vurdere tiltak for å sikre effektiv konkurranse i markedet for kommunale tjenestepensjonsordninger, og Konkurransetilsynet støtter de vurderingene som er gjort. Vi kan imidlertid ikke se at det er gjort noen vurderinger av tiltak for å styrke konkurransen fra utenlandske aktører og etterlyser dette.

For eksempel etterlyses en vurdering av de konkurransemessige konsekvensene av skattelovens bestemmelser om fradrag. Ifølge skatteloven § 6-46 gis arbeidsgiver fradrag for tilskudd til foretakspensjonsordning etter lov om foretakspensjon. Foretakspensjonsordning kan imidlertid ifølge lov om foretakspensjon § 1-1 bare organiseres som pensjonsforsikring i livsforsikrings-selskap som har forretningssted og adgang til å drive slik virksomhet her i riket.

3 Utredningens del II – Flytting

Lov- og forskriftsverket om flytting av livs- og pensjonsforsikringskontrakter er av vesentlig betydning for konkurranseforholdene i pensjonsmarkedet. Banklovkommisjonens forslag til endringer ser i stor grad ut til å gjøre det enklere å flytte forsikringskontraktene og bedrer dermed konkurranseforholdene. Tilsynet er imidlertid kritisk til forslaget om at det skal betales gebyr for å flytte forsikringen til en annen leverandør.

Banklovkommisjonen foreslår i § 8c-5 fjerde ledd:

Foretaket skal betale et flyttegebyr til dekning av kostnader som pensjonsinnretningen har ved å avslutte kontrakten og overføre pensjonsordningens midler til annen pensjonsinnretning. (...)

Dette foreslås gjort gjeldende både i forbindelse med flytting av kollektive pensjonsordninger, pensjonsrettigheter utgått fra kollektive pensjonsordninger jf. § 8c-11¹ og flytting av individuelle pensjonsavtaler jf. § 8c-14.

I Konkurransetilsynets høringsuttalelse av 20. mars 2003² til Banklovkommisjonens utredning nr. 9 ”Oppsigelse mv. av forsikringsavtaler” uttalte tilsynet følgende:

Tilsynet støtter i utgangspunktet prinsippet om at bruker betaler, i den forstand at de kundene som initierer en kostnad også bør betale for den. Når det gjelder det foreslåtte flyttegebyret må imidlertid dette etter tilsynets oppfatning vurderes i et større perspektiv.

Gebyret vil trolig i liten grad være en konkurranseparameter for selskapene, og på grunn av at gebyret begrenser avgangen til andre selskaper i forsikringstiden, vil selskapene ha incentiv til å ta et høyt gebyr. Hvis flyttegebyret settes tilstrekkelig høyt, vil Banklovkommisjonens forslag om å åpne for å bytte forsikrings-selskap i forsikringstiden trolig ha liten eller ingen effekt på mobiliteten og konkurransen i markedet.

Kommisjonen foreslår å gi adgang til å kreve et slikt gebyr for å unngå at ”lojale” forsikringskunder ”subsidiierer” de kunder som stadig flytter sine forsikringer. Konkurransetilsynet er av den oppfatning at alle markeder, også forsikringsmarkedene, er avhengig av en viss andel ”shoppere” for at konkurransen mellom tilbyderne skal fungere. Kunder som flytter sine forsikringer initierer derfor ikke bare kostnader for selskapet, men også gevinster for forsikringskundene. De konkurransemessige gevinstene i form av lavere priser og høyere kvalitet på produktene tilfaller ikke bare de som flytter, men også de ”lojale” kundene i markedet. Konkurransetilsynet mener derfor at det ikke er urimelig at ”lojale” forsikringskunder ”subsidiierer” de kunder som er villig til å ta den kostnaden som det er å flytte sine forsikringer, fordi de ”lojale” kundene også nyter godt av de konkurransemessige gevinstene.

¹ I den foreslåtte lovtteksten vises det til § 8c-5 tredje ledd, men det fremgår i utredningens kapittel 9.1

”Spesielle motiver til forsikringsvirksomhetsloven” at det skal vises til fjerde ledd.

² Se www.konkurransetilsynet.no.



Konkurransetilsynet er av samme oppfatning når det gjelder gebyr for å flytte livsforsikringsprodukter. Særlig ønsker tilsynet å påpeke at det er uheldig at etterspøreren pålegges å betale et slikt gebyr jf. den foreslåtte formuleringen ”Foretaket skal betale et flyttegebyr” i § 8c-5 (understreket her).

Ut over dette har ikke Konkurransetilsynet noen merknader til Banklovkomisjonens utredning nr. 10 ”Konkurransen i kollektiv livsforsikring”.