

**A2000-01 13.01.2000**

## **Konkurranseloven § 3-10 - Bestemmelser i Hovedtariffavtalen vedrørende pensjonsforhold i kommunal sektor**

### **Sammendrag:**

På bakgrunn av henvendelser fra kommuner som ønsket å skifte leverandør av pensjonsforsikringsprodukter har Konkurransetilsynet vurdert å gripe inn mot enkelte bestemmelser i Hovedtariffavtalen i kommunal sektor. Avtalen er inngått mellom Kommunenes Sentralforbund (KS), på vegne av kommunene, og de ansattes organisasjoner Landsorganisasjonens forhandlingssammenslutning i den kommunale sektor (LO), Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund - kommune (YS) og Akademikernes Fellesorganisasjon - seksjon kommune (AF). Bestemmelsene begrenser kommunenes adgang til å skifte leverandør ved at det stilles krav om at det nye produktet må være "tatt til etterretning av Kredittilsynet" før flytting kan gjennomføres.

Tilsynet finner at bestemmelsene i Hovedtariffavtalen regulerer ervervsvirksomhet (kommunenes innkjøp av pensjonsforsikringsprodukter). De aktuelle bestemmelsene angår flytting av pensjonsforsikringsavtaler og ikke hva pensjonsforsikringsavtalen i seg selv skal gå ut på (pensjonsytelsen). En slik regulering av hvordan den enkelte kommune rent praktisk skal oppfylle sine pensjonsforpliktelser anses å være av administrativ art og er i dette tilfellet ikke omfattet av unntaket for lønns- og arbeidsvilkår i tjeneste for andre. Bestemmelsene kan således vurderes etter konkurranseloven.

Tilsynet finner at bestemmelsene i Hovedtariffavtalen er egnet til å begrense konkurransen i markedet, særlig ved å hindre flytting fra den dominerende leverandøren Kommunal Landspensjonskasse til konkurrerende livsforsikringsselskaper. Selv om bestemmelsene av tariffpartene begrunnes med behov for å kvalitetssikre forsikringsproduktene, så er bestemmelsene etter tilsynets vurdering ikke egnet til å gi annen kvalitetssikring enn den som eventuelt følger av at skifte av leverandør utsettes på ubestemt tid under henvisning til en vurdering i Kredittilsynet. Siden det ikke lenger foreligger noen forhåndskontroll av livsforsikringsprodukter i Norge, men kun en plikt til å melde nye produkter til Kredittilsynet, kan nye produkter markedsføres uten noen forhåndsvurdering hos Kredittilsynet.

Mangelfull konkurranse kan føre til et effektivitetstap, først og fremst ved å redusere konkurranstrykket på kostnadene ved å administrere pensjonsordningen og på avkastningskravene, men også ved å hindre kommuner med en gunstig risikoprofil på sine ansatte i å flytte sine forsikringer til kollektiver som gir uttelling for dette.

Når tilsynet på tross av at bestemmelsene i Hovedtariffavtalen er egnet til å begrense konkurransen likevel ikke grep inn, så skyldes dette at effektivitetstapet ble vurdert som for lite til å begrunne et inngrep. Det foreligger for tiden ikke pensjonsforsikringsprodukter som er omstridt pga. manglende vurdering i Kredittilsynet. Kredittilsynet har vurdert de produkter som var omstridt og gitt enkelte merknader som er etterkommet av livsforsikringsselskapene. Videre vil gjeldende hovedtariffavtale utløpe 30. april 2000. Det vil neppe oppstå nye forsøk før denne dato på skifte til leverandør med nye produkter som kan tenkes å bli omstridt. Tilsynet er dessuten kjent med at tariffpartene vurderer alternative metoder for kvalitetssikring i fremtiden, jf. også at Kredittilsynet har uttalt at bestemmelsene i Hovedtariffavtalen er lite ønskelige fra Kredittilsynets side.

Konkurransetilsynet viser til brev av 25. mai 1999, der tilsynet varslet inngrep med hjemmel i konkurranseloven (krrl.) § 3-10 mot bestemmelser om flytting av pensjonsforsikring inntatt i Hovedtariffavtalen for perioden 1. mai 1999 - 30. april 2000. Avtalen er inngått mellom Kommunenes Sentralforbund (KS), på vegne av kommunene, og de ansattes organisasjoner (Landsorganisasjonens forhandlingssammenslutning i den kommunale sektor (LO), Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund - kommune (YS) og Akademikernes Fellesorganisasjon - seksjon kommune (AF)).

### **Bakgrunn**

Hovedtariffavtalen fastsetter rettigheter til tjenestepensjon for ansatte i kommunal sektor. Som hovedregel omfatter avtalen alle arbeidstakere i et fast forpliktende arbeidsforhold med en på forhånd fastsatt arbeidstid pr. uke, jf. avtalens pkt. 1.1.

Avtalens pkt. 2.0 definerer tjenestepensjon som *"den pensjon en arbeidstaker har rett til i samsvar med denne tariffavtale og tilsvarende de til enhver tid gjeldende vedtekter for Felles Kommunal Pensjonsordning i KLP [Kommunal Landspensjonskasse]"*. I henhold til avtalens pkt. 2.1 er arbeidsgivere forpliktet til å opprette pensjonsordning for sine tilsatte som tilfredsstillende kravene i avtalen. Omfanget av kommunenes forpliktelse til å sikre sine ansatte pensjonsrettigheter står dermed fast.

Bestemmelsene i Hovedtariffavtalen utpeker ikke et bestemt selskap eller pensjonskasse til å levere de kommunale pensjonsordningene. Utgangspunktet er således at kommunene på visse angitte vilkår selv kan bestemme hvem de vil kjøpe pensjonsforsikring fra. At det skal være slik konkurranse innenfor tariffområdet fremkommer også implisitt av at det i avtalen er åpnet for at kommunene kan bytte forsikringsselskap eller pensjonskasse.

Kommunene Alta, Borre og Klepp har i brev av henholdsvis 15. september 1998, 17. desember 1998 og 4. januar 1999 henvendt seg til Konkurransetilsynet vedrørende enkelte av bestemmelser om pensjonsforhold i Hovedtariffavtalen. Disse kommunene mener at bestemmelsene hindrer eller gjør det vanskelig for kommunene å skifte pensjonsforsikringsleverandør. Konkurransetilsynet har på denne bakgrunn foretatt en nærmere vurdering av bestemmelsene i Hovedtariffavtalen pkt. 2.1.6 og pkt. 2.1.8 fjerde ledd.

Hovedtariffavtalen pkt. 2.1.6 lyder:

*"Pensjonsrettighetene, herunder lineært beregnede og regulerte oppsatte pensjonsrettigheter, skal for alle ytelsers vedkommende være forsikringsmessig dekket i et forsikringsselskap eller en pensjonskasse, basert på forsikringsprodukter som er tatt til etterretning av Kredittilsynet."*

I punkt 2.1.8 andre ledd i Hovedtariffavtalen heter det:

*"Før behandling i beslutende organ knyttet til eventuelt skifte av selskap kan begynnes, skal aktuelle tilbud på ny tjenestepensjonsordning forelegges for Pensjonsutvalgets tariffparter, som skal godkjenne om de ulike pensjonsforsikringsproduktene tilfredsstillende de forannevnte tariffkravene."*

I pkt. 2.1.8 fjerde ledd følger videre:

*"Før saken kan avgjøres av kommunestyret/fylkestinget/styret, må godkjenning av Statens Pensjonskasse foreligge, knyttet til opptak i overføringsavtalen, og pensjonsordningen må være tatt til etterretning av Kredittilsynet, jf. pkt. 2.1.5 og 2.1.6."*

Tilsynets inngrepsvarsel gikk ut på å forby de deler av Hovedtariffavtalens pkt. 2.1.6 og 2.1.8 som stiller som krav at forsikringsproduktet/pensjonsordningen skal være tatt til etterretning av Kredittilsynet.

Som nevnt har Konkurransetilsynet mottatt flere henvendelser fra kommuner som ønsker å overføre sine pensjonsordninger fra KLP til private pensjonskasser, og som ikke har fått den nødvendige godkjenning av Pensjonsutvalget. Konkurransetilsynet er også gjort oppmerksom på at 11 kommuner til tross for manglende godkjenning faktisk har skiftet leverandør av tjenestepensjoner fra KLP til andre forsikringsselskaper pr. 1. januar 1999. I tillegg skiftet Alta kommune leverandør av tjenestepensjoner uten den nødvendige godkjenning med virkning fra 1. januar 1998. I denne sammenheng kan nevnes at Landsorganisasjonen (LO) og Norsk Kommuneforbund (NKF) har tatt ut stevning for Arbeidsretten mot disse 12 kommunene, med påstand om at skiftet av pensjonsleverandør er tariffstridig, og at kommunene derfor må gjenopprette forholdet til KLP frem til Pensjonsutvalget eventuelt godkjenner skifte i samsvar med Hovedtariffavtalen. (Jf. Stevning til Arbeidsretten av 22. mars 1999.) Pr. dags dato er saken overfor Alta kommune frafalt. (Jf. Arbeidsrettens beslutning av 1. november 1999, i sak nr. 7/1999.)

Begrepet kommuner blir i det følgende brukt som fellesbetegnelse på kommuner, fylkeskommuner og kommunale virksomheter, i den grad Hovedtariffavtalen gjelder for dem.

## **2. Høring av og øvrige merknader til Konkurransetilsynets inngrepsvarsel**

Konkurransetilsynets varsel om mulig inngrep ble rettet mot partene i Hovedtariffavtalen. Et eget høringsbrev ble

tilsendt Den Norske Aktuarforening, Aktuarkonsulenters Forum, De selvstendige kommunale pensjonskasser, Kredittilsynet, Norges Forsikringsforbund, Norske Pensjonskassers Forening, og kopi av høringsbrevet ble sendt til tariffpartene, Alta kommune, Borre kommune, Klepp kommune, Storebrand og KLP.

I høringsbrevet ba tilsynet spesielt om merknader til følgende spørsmål:

*Er det etter Deres oppfatning nødvendig for å sikre de kommunalt ansattes pensjoner, at norske livsforsikringsselskapers tilbud til kommunene om pensjonsordninger skal godkjennes av Kredittilsynet før ordningene tas i bruk?*

*Er det etter Deres oppfatning tilstrekkelig at norske livsforsikringsselskaper er underlagt offentlig tilsyn uten krav i lovgivningen til forhåndsgodkjenning av selskapenes tariff?*

Tariffpartene, KS, LO/NKF, YS og AF, har kommet med merknader i saken. Det samme har Storebrand, KLP, Kredittilsynet, Akademikerne og Norges Forsikringsforbund. Videre har tilsynet på anmodning hatt møter med KLP, LO/NKF/YS og KS henholdsvis 31. august, 5. og 11. oktober.

De skriftlige merknadene i saken er meget omfangsrike. Både tariffpartene og flere av høringsinstansene har kommet med en rekke innspill, samt henvist til flere av prosesskrivene i nevnte Arbeidsrettssak for nærmere redegjørelser for deres oppfatning av de spørsmål inngrepsvarselet reiser.

Konkurransetilsynet har nøye vurdert de opplysninger som har fremkommet i alle de innkomne dokumenter og i møter med KLP og tariffpartene. På bakgrunn av det store omfang av informasjonen tilsynet har mottatt, finner tilsynet det imidlertid ikke hensiktsmessig å gi en samlet oversikt over alle de opplysninger som har fremkommet i tilknytning til tilsynets inngrepsvarsel.

## **Konkurransetilsynets inngrepskompetanse etter konkurranseloven**

### **3.1 Konkurranselovens saklige virkeområde**

Krrl. § 1-3 definerer lovens saklige virkeområde. I henhold til bestemmelsens første ledd omfatter konkurranseloven ervervsvirksomhet av enhver art, uten hensyn til hva slags varer eller tjenester virksomheten gjelder, og uansett om den er privat eller drives av stat eller kommune. Videre er det fastslått i § 1-3 annet ledd at loven ikke gjelder for "lønns- og arbeidsvilkår i tjeneste hos andre".

Før det tas stilling til om Konkurransetilsynet vil gripe inn mot de deler av bestemmelsene i Hovedtariffavtalen pkt. 2.1.6 og 2.1.8 fjerde ledd som oppstiller som vilkår at forsikringsproduktet eller pensjonsordningen må være tatt til etterretning av Kredittilsynet før skifte av forsikringsselskap eller pensjonskasse kan finne sted, må det slås fast om dette er et vurderingstema som omfattes av lovens saklige virkeområde. Det må således vurderes om de aktuelle bestemmelsene regulerer ervervsvirksomhet, og om de omhandler lønns- og arbeidsvilkår i tjeneste hos andre.

#### **3.1.1 Ervervsvirksomhetsbegrepet**

Ovennevnte vilkår i Hovedtariffavtalen pkt. 2.1.6 og 2.1.8 fjerde ledd innebærer en begrensning på kommunenes mulighet til å kjøpe pensjonsforsikring, og er således en regulering av innkjøpsvirksomhet. Spørsmålet blir dermed om innkjøpsvirksomhet omfattes av ervervsvirksomhetsbegrepet i krrl. § 1-3 første ledd.

Begrepet ervervsvirksomhet er nærmere definert i krrl. § 1-2 bokstav a) som "all slags økonomisk virksomhet, varig eller leilighetsvis, som drives mot vederlag". Etter Konkurransetilsynets oppfatning omfatter begrepet "økonomisk virksomhet" i hovedsak all virksomhet som består i produksjon, utveksling eller distribusjon av varer eller tjenester, selv om virksomheten ikke har mulighet til eller som formål å gå med overskudd. Hvordan virksomheten finansieres har heller ikke betydning. Denne forståelse av begrepet ervervsvirksomhet er også lagt til grunn av Arbeids- og administrasjonsdepartementet i Ot.prp. nr. 97 (1998-99) om lov om endringer i konkurranseloven, side 10. I proposisjonen presiseres at det avgjørende for avgrensningen av konkurranselovens virkeområde er om virksomheten er av økonomisk eller kommersiell natur. På bakgrunn av dette er det Konkurransetilsynets oppfatning at innkjøpsvirksomhet er ervervsvirksomhet. Dette bekreftes av departementet i ovennevnte odelstingsproposisjon, der det legges til grunn at alt offentlig innkjøp av varer eller tjenester omfattes av konkurranselovens ervervsvirksomhetsbegrep. Det kan for øvrig også vises til at det i lovens forarbeider klart

forutsettes at krrl. § 3-10 kommer til anvendelse på innkjøpsreguleringer. (Jf. NOU 1991:27 s. 152 og Ot.prp. s. 50 og 106.)

Etter dette legges til grunn at de omstridte bestemmelsene i Hovedtariffavtalen innebærer en regulering av ervervsvirksomhet, og dermed som utgangspunkt omfattes av lovens saklige virkeområde, jf. krrl. § 1-3 første ledd.

### 3.1.2 Lønns- og arbeidsvilkår

Ifølge krrl. § 1-3 annet ledd gjelder loven imidlertid ikke for lønns- og arbeidsvilkår i tjeneste hos andre. Før det kan foretas en inngrepsvurdering etter krrl. § 3-10 må det derfor tas stilling til i hvilken utstrekning de nevnte bestemmelsene i Hovedtariffavtalen omhandler slike avtalevilkår.

Lovens forarbeider gir liten veiledning med hensyn til hva som ligger i begrepet "lønns- og arbeidsvilkår". Lovutvalget fastslo at unntaket ikke skulle omfatte de sider ved en arbeidsavtale som direkte regulerer konkurranseforholdene i bransjen *ut over* lønns- og arbeidsvilkår. (Jf. NOU 1991:27 s. 245.) Utvalget uttalte også at:

*"Selv om konkurranselovgivningen etter utvalgets oppfatning ikke skal omfatte arbeid i annens tjeneste (spillereglene i arbeidslivet), vil konkurranseloven etter forslaget likevel komme til anvendelse når avtaler mellom sammenslutninger av arbeidstakere og arbeidsgivere virker begrensende på konkurransen mellom de næringsdrivende selv."* (Jf. NOU 1991:27 s. 118.)

Vilkåret i Hovedtariffavtalen om at Kredittilsynet må ha tatt pensjonsordningen til etterretning før kommunene kan foreta skifte av forsikringsselskap eller pensjonskasse, er nedfelt i en tariffavtale. På bakgrunn av de nevnte uttalelser i forarbeidene vil Konkurransetilsynet imidlertid ikke være avskåret fra å gripe inn mot enhver bestemmelse som er nedfelt i en slik avtale. Det må trekkes en grense mellom når avtalen dreier seg om "lønns- og arbeidsvilkår i tjeneste hos andre" og når den direkte regulerer konkurranseforholdene i bransjen *ut over* lønns- og arbeidsvilkår.

Det er anført i høringsrunden at man ved fastlegging av rekkevidden for unntaksbestemmelsen må legge til grunn den arbeidsrettslige forståelse av begrepet lønns- og arbeidsvilkår. Således skulle alt det som en fagforening og en arbeidsgiverforening i det hele tatt kan tvistes om, unntas fra konkurranselovens virkeområde. (Jf. "Statens særavtaler" av Jakhelln, Fougner og Løken (1994), s. 19, og arbeidstvistloven av 5. mai 1927 nr. 1 § 1 nr. 8.) Unntaksbestemmelsen skulle i så fall favne meget vidt. Etter tilsynets oppfatning er dette ikke i tråd med intensjonen bak unntaket. Det kan i denne sammenheng vises til at forarbeidene selv begrenser unntakets rekkevidde ved at det uttrykkelig forutsettes at konkurranselovgivningen ikke skal omfatte "spillereglene i arbeidslivet". (Jf. NOU 1991:27 s. 118.) Tilsynet oppfatter dette i utgangspunktet som en henvisning til reguleringer av forholdet mellom aktørene i arbeidslivet, dvs. arbeidsgiver og arbeidstaker. Dermed må i alle fall reguleringer som primært angår forholdet til tredjepersoner falle utenfor. Følgelig må uttrykket "lønns- og arbeidsvilkår" tolkes snevrere etter konkurranseretten enn etter arbeidsretten.

Unntaket fra loven for lønns- og arbeidsvilkår i tjeneste hos andre er en videreføring av et tilsvarende unntak i lov av 26. juni 1953 nr. 4 om kontroll og regulering av priser, utbytte og konkurranseforhold (prisloven). Etter prisloven ble det antatt at uttrykket "lønns- og arbeidsvilkår" måtte forstås slik at det også omfattet "ferievilkår, trygde- og pensjonsordninger o.l.". Jf. "Prisloven av 26. juni 1953" av Eckhoff og Gjelsvik (1955), s. 21. Se også "Konkurranseloven", Evensen (red., 1999), s. 103. I forarbeidene til konkurranseloven forutsettes det at unntaket skal ha samme innhold etter de to lovene. (Jf. NOU 1991:27 s. 118.)

De deler av en arbeidsavtale som omhandler de ansattes pensjonsordninger er således som utgangspunkt omfattet av unntaksbestemmelsen i krrl. § 1-3 annet ledd. Ifølge forarbeidene refererer unntaksbestemmelsen som nevnt til "avtaleverk[et] for fastsettelsen av prisen på arbeidskraft...". (Jf. NOU 1991:27 s. 118.) Etter Konkurransetilsynets oppfatning støtter denne uttalelsen det syn som er kommet til uttrykk i inngrepsvarselet om at ikke enhver bestemmelse som vedrører pensjonsordninger i en arbeidsavtale omfattes av unntaket. Det er således nødvendig å se nærmere på hva som reguleres i de ulike bestemmelsene i den del av tariffavtalen som omhandler pensjonsordninger.

Etter tilsynets forståelse følger det av Hovedtariffavtalen at den enkelte arbeidstakers rettigheter i forhold til sin arbeidsgiver skal være de samme uansett hvor pensjonsforsikringen er tegnet. Reguleringen av hvordan den

enkelte kommune rent praktisk oppfyller sine forpliktelser i denne forbindelse må anses å være av administrativ art. De bestemmelser som tilsynet har varslet inngrep mot, angår vilkårene for flytting av pensjonsforsikringsavtaler mellom pensjonskasser og/eller forsikringsselskaper, og ikke hva pensjonsforsikringsavtalene i seg selv skal gå ut på. Ettersom arbeidsgiveren er forpliktet etter Hovedtariffavtalen til å kjøpe pensjonsprodukter som dekker arbeidstakernes rettigheter i samsvar med avtalen, kan det prinsipielt sett ikke ha betydning for den enkelte arbeidstakers pensjonsrettigheter hvor arbeidsgiveren har tegnet forsikringen eller hvordan reglene om flytting av pensjonsordning fra et selskap til et annet er utformet. Bestemmelsene i Hovedtariffavtalen om at Kredittilsynet må ha tatt pensjonsordningen til etterretning før kommunene kan foreta skifte av forsikringsselskap eller pensjonskasse kan derfor ikke omfattes av uttrykket "fastsettelse av prisen på arbeidskraft", og kan således ikke sies å regulere lønns- og arbeidsvilkår i tjeneste hos andre. Bestemmelsene omfattes dermed ikke av unntaket i krrl. § 1-3 annet ledd.

Konkurransetilsynet legger etter dette til grunn at de omtvistede deler av Hovedtariffavtalen omfattes av konkurranselovens saklige virkeområde. Tilsynet kan derfor, under forutsetning av at vilkårene i krrl. § 3-10 er oppfylt, gripe inn mot vilkåret i avtalens pkt. 2.1.6 og 2.1.8 fjerde ledd om at forsikringsproduktet eller pensjonsordningen må være tatt til etterretning av Kredittilsynet før skifte av forsikringsselskap eller pensjonskasse kan finne sted.

### 3.2 Konkurranseloven § 3-10

Konkurransetilsynet kan med hjemmel i konkurranseloven § 3-10 gripe inn mot vilkår, avtaler og handlinger dersom tilsynet finner at disse har til formål, virkning eller er egnet til å begrense konkurransen i strid med lovens formål om å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse. Dersom et forhold har eller er egnet til å ha en konkurransebegrensende virkning, vil det således ikke være avgjørende for tilsynets inngrepskompetanse hvorvidt forholdet også har et konkurransebegrensende *formål*.

#### Konkurransemessig vurdering

I konkurranseanalysen vil Konkurransetilsynet først avgrense det relevante marked, så vurdere om det er dominerende aktører i markedet. Videre vurderes om det foreligger en begrensning av konkurransen og om dette gir ineffektiv bruk av samfunnets ressurser.

Ved avgrensningen av det relevante marked vil det være en produktdimensjon og en geografisk dimensjon. Det relevante produktmarkedet omfatter de produkter som kjøperne anser som utbyttbare, dvs. som kan tilfredsstille samme behov. Produktet *kollektiv pensjonsforsikring for ansatte i kommuner* etterspørres av den enkelte norske kommune for å dekke de avtalebestemte pensjonsforpliktelser kommunen har overfor sine ansatte. Produktet atskiller seg fra kollektive ordninger som staten eller ikke-offentlige arbeidsgivere har for sine ansatte. Med hensyn til pensjonsytelsen er produktet i all hovedsak lik det statsansatte får fra Statens Pensjonskasse, og dermed forskjellig fra de pensjonsytelser som normalt inngår i pensjonsprodukter som etterspørres av ikke-offentlige arbeidsgivere. Finansieringen av de kommunale ordningene er imidlertid, til forskjell fra ordningen i Statens Pensjonskasse, mer lik den som gjelder for ikke-offentlige arbeidsgivere, basert på et forsikringsteknisk system med forhåndsinnbetaling av premie. Premien skal i prinsippet sikre forhåndsdekning av opptjente pensjonsrettigheter. Etter Konkurransetilsynets oppfatning skiller produktet seg så mye fra de øvrige kollektive og individuelle pensjonsordninger at produktet utgjør et eget relevant produktmarked.

Det relevante geografiske markedet avgrenses på tilsvarende måte som produktmarkedet. Den enkelte kommune dekker i dag sine pensjonsforpliktelser ved å etterspørre kollektiv pensjonsforsikring hos tilbydere som har konsesjon hjemlet i forsikringsvirksomhetsloven av 10. juni 1988 nr. 39, § 2-1. Tilbyderne er enten ordinære livsforsikringsselskap, kommunesektorens forsikringsselskap KLP eller en egen pensjonskasse opprettet av den enkelte kommune eller fylkeskommune. Det synes foreløpig ikke aktuelt å kjøpe kollektiv pensjonsforsikring fra andre enn tilbydere etablert i *Norge*, som dermed blir det relevante geografiske markedet.

Det er et fåtall tilbydere i det relevante markedet. KLP, som er den største, er et gjensidig selskap eid av norske kommuner. Av andre tilbydere i markedet kan det nevnes at enkelte større kommuner og fylkeskommuner, for eksempel Oslo, Bergen og Trondheim, har egne pensjonskasser. Siden pensjonskassene ikke tilbyr produktet til andre enn "eieren", utgjør de imidlertid en begrenset konkurransefaktor i forhold til aktører som konkurrerer i markedet. Et fåtall kommuner har sine ansatte pensjonsforsikret i private livsforsikringsselskaper.

Ved utgangen av 1998 administrerte KLP ifølge årsberetningen pensjonsordninger for 410 kommuner og omlag 2

700 kommunale og andre bedrifter. I alt omfattet dette 263 807 personer med pensjonsrettigheter. KLP hadde i 1998 premieinntekter på 6,2 milliarder kroner og en samlet forvaltningskapital på 74 milliarder kroner. Med 90 prosent av kommunene og vel 60 prosent av de kommunalt ansatte i sin pensjonsordning er KLP etter Konkurransetilsynets oppfatning en dominerende aktør i markedet. Videre har de KLP-tilsluttede kommunene til sammen en tilsvarende dominerende stilling som kjøper i markedet.

Som nevnt innledningsvis har Pensjonsutvalget etter Hovedtariffavtalen nektet å godkjenne at kommuner skifter forsikringselskap eller pensjonskasse, med den begrunnelse at Kredittilsynet ikke har tatt det nye forsikringsproduktet eller pensjonsordningen til etterretning. Slike nektelser vil etter Konkurransetilsynets vurdering kunne begrense den reelle adgangen til å bytte leverandør og dermed låse kunden til den opprinnelige leverandøren. Manglende mulighet til å skifte leverandør vil virke konkurransebegrensende.

Av Hovedtariffavtalens pkt. 2.1.6 og 2.1.8 fremgår det ikke klart hva som ligger i kravet om at forsikringsproduktet eller pensjonsordningen er "tatt til etterretning" av Kredittilsynet. De opplysninger som Konkurransetilsynet har mottatt fra kommuner og partene tyder imidlertid på at det ikke er tilstrekkelig å melde produktet eller ordningen til Kredittilsynet for å få tillatelse til flytting. Pensjonsutvalget ser ut til å kreve at Kredittilsynet har gitt en eller annen form for vurdering av produktet før flytting kan skje. Dette er til tross for at Kredittilsynet selv har uttalt at:

*"Gjeldende rett består etter dette i at Kredittilsynet i ettertid kan gripe inn mot et livsforsikringsprodukt dersom dette er i strid med bestemmelser i loven, og at et produkt er å anse som lovlig inntil en slik inn gripen foreligger. Det er i første rekke soliditetsmessige vurderinger som ligger til grunn ved Kredittilsynets gjennomgang av produktmeldinger. Bestemmelser av den typen som er inntatt i Hovedtariffavtalen for kommunal sektor, som altså forutsetter en form for forhåndsgodkjennelse, er lite ønskelig fra Kredittilsynets side." (Jf. høringsbrev av 14. juni 1999 fra Kredittilsynet til Konkurransetilsynet.)*

I stedet for ordningen med forhåndsgodkjenning er det innført en ordning der forsikringsselskapet senest med at det starter markedsføring av et produkt skal gi Kredittilsynet melding om produktet. Forsikringsselskapenes meldeplikt til Kredittilsynet er regulert i forskrift av 10. november 1994 nr. 1000 om meldeplikt for forsikringstekniske beregningsgrunnlag. Forskriften er gitt med hjemmel i forsikringsvirksomhetsloven av 10. juni 1988 nr. 39, § 7-6.

Behovet for offentlig forhåndskontroll av livsforsikringsprodukter har vært vurdert tidligere, bl.a. av Harlem-utvalget som i utredningen NOU 1983:52 *Forsikring i Norge*. Utvalget foreslo at forhåndskontrollen av premier og vilkår i livsforsikring ble forlatt, og ga uttrykk for at forhåndsgodkjenning i noen grad kunne ha virket hemmende på konkurransen i norsk livsforsikring. (Jf. NOU 1983:52 *Forsikring i Norge*, s. 50-51.)

Som påpekt av partene fikk Harlem-utvalgets synspunkter på forhåndsgodkjenning ikke gjennomslag i forsikringsvirksomhetsloven av 10. juni 1988 nr. 39 med forskrifter. Først ved endringer i forbindelse med tilpasninger til Tilleggsavtalen til EØS-avtalen kreves det ikke lenger at forsikringsselskapene får Kredittilsynets forhåndsgodkjenning av sine premier og vilkår, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 7-6 og forskrift om meldeplikt av 10. november 1994. Det følger av tredje livsforsikringsdirektiv (Rdir. 92/96 EØF) art. 29 at medlemsstatene i utgangspunktet ikke kan kreve forutgående tillatelse eller løpende underretning om generelle og spesielle forsikringsvilkår, premietariffer, det tekniske grunnlag som anvendes ved beregning av premietariffer og forsikringstekniske avsetninger. Ved behandlingen av endringen uttalte Finansdepartementet i Ot.prp. nr. 77 (1993-94) side 15 at det ved fastsettelsen av forsikringsvirksomhetsloven § 7-6 ble lagt til grunn at en prinsipielt skulle gå bort fra forhåndskontroll av premier. Det vises til Ot.prp nr. 42 (1986-87) side 121 hvor departementet ga uttrykk for at forhåndskontroll generelt sett var lite hensiktsmessig og at ordningen med forhåndsgodkjennelse i livsforsikring sannsynligvis har vært en konkurransebegrensende faktor. Konkurransetilsynet forstår dette slik at det nå ikke foreligger offentlig forhåndskontroll av livsforsikringsprodukter og at det verken er ønskelig eller mulig å gjeninnføre slik kontroll. Dette syn bekreftes av Kredittilsynet, som i sin høringsuttalelse uttrykker:

*"Kredittilsynet tar imidlertid ikke livsforsikringsprodukter "til etterretning". En slik prosedyre ville i realiteten representere en videreføring av den tidligere lovs bestemmelse om forhåndsgodkjennelse."*

En viktig forutsetning for en reell flytteadgang for pensjonsordninger vil være at de konkurrerende tilbyderne har produkter som tilfredsstillende kundens kvalitetskrav, herunder spesielt de krav som stilles i tariffavtalen. Det forhold at kommunene i dag har pensjonsordninger hos ulike aktører som pensjonskasser, KLP og øvrige forsikringsselskaper, tilsier etter Konkurransetilsynets oppfatning at pensjonsordninger også må kunne flyttes mellom de ulike typer av tilbydere og at det ikke bør legges unødige hindre i veien for slik flytting.

Ifølge tariffpartene skal bestemmelsene i punktene 2.1.6 og 2.1.8 i Hovedtariffavtalen sikre at kommunene og partene i arbeidslivet får en pensjonsordning med ytelser som er i samsvar med kravene i Hovedtariffavtalen. Partene gir uttrykk for at hensikten med bestemmelsene ikke er å begrense konkurransen, og viser bl.a. til at det i Hovedtariffavtalen er slått fast at kommunene kan velge om de vil ha sin pensjonsordning i en pensjonskasse eller i et forsikringsselskap, og at Hovedtariffavtalen ikke favoriserer en bestemt plassering. En slik kvalitetssikring kan være påkrevet og tilsynet har forståelse for at målsettingen med bestemmelsene er kvalitetssikring. Konkurransetilsynet har i sitt inngrepsvarsel til partene imidlertid pekt på at bestemmelsene i punktene 2.1.6 og 2.1.8 i Hovedtariffavtalen også har en konkurransebegrensende *virkning*. Konkurransetilsynet mener at de nevnte henvendelser fra Alta, Klepp og Borre kommune viser at de aktuelle bestemmelsene i Hovedtariffavtalen i tillegg til å skulle sikre kvaliteten på produktet, også har hindret norske livsforsikringsselskaper å tilby norske kommuner sine pensjonsprodukter på like vilkår.

Etter Konkurransetilsynets oppfatning har bestemmelsene i Hovedtariffavtalen begrenset konkurransen ved å forsinke og dermed hindre flytting av pensjonsordninger. Konkurransetilsynet kan ikke se at bestemmelsene fører til en kvalitetssikring, ut over det som eventuelt måtte følge av at flytting utsettes på ubestemt tid under henvisning til en vurdering i Kredittilsynet. En slik praksis vil favorisere selskaper med etablerte tariff og kundeforhold. Konkurransetilsynet mener at dette i realiteten innebærer et krav om forhåndsgodkjenning som vil bidra til å opprettholde og styrke KLPs dominerende stilling i markedet ved at de øvrige norske livsforsikringsselskaper hindres i å tilby sine produkter. Konkurransetilsynet ser kommunenes adgang til å flytte sine pensjonsordninger som en viktig forutsetning for konkurranse i markedet. Ved mangelfull konkurranse kan det oppstå effektivitetstap, først og fremst ved at konkurranstrykket på kostnadene ved å administrere pensjonsordningen og på avkastningskravene reduseres, men også ved at kommuner med en gunstig risikoprofil hindres i å dra fordeler av dette. Med en forvaltningskapital i det relevante marked på om lag 100 milliarder kroner vil selv en marginal virkning av begrenset konkurranse kunne utgjøre et betydelig effektivitetstap.

Kredittilsynet har nå behandlet de innmeldte pensjonsforsikringer og etter det Konkurransetilsynet har fått opplyst har livsforsikringsselskapene tilpasset sine produkter i samsvar med Kredittilsynets merknader. Kravet i Hovedtariffavtalen om at Kredittilsynet skal ha tatt forsikringsproduktene til etterretning, er derfor innfridd for de aktuelle og omstridte produkter. Konkurransetilsynet kan likevel ikke se bort fra at dette kravet i Hovedtariffavtalen fortsatt kan være egnet til å begrense konkurransen fra nye produkter som blir markedsført. Det vil imidlertid neppe oppstå nye tilfeller av konkurransebegrensninger før Hovedtariffavtalen utløper 30. april 2000, siden de frister som gjelder for flytting av pensjonsprodukter fra KLP før denne dato nå er utløpt. Dessuten er Konkurransetilsynet kjent med at partene i tariffavtalen også vurderer alternative metoder for kvalitetssikring i fremtiden. På denne bakgrunn har Konkurransetilsynet funnet at bestemmelsene i punktene 2.1.6 og 2.1.8 i gjeldende hovedtariffavtale for tiden ikke fører til, eller i nær fremtid er egnet til å føre til, slike effektivitetstap at dette kan begrunne et inngrep mot de nevnte bestemmelser etter krrl. § 3-10.

Avslutningsvis vil Konkurransetilsynet bemerke at noe av grunnlaget for at enkelte kommuner har incitamenter til å flytte sine pensjonsforsikringer fra KLP og til andre tilbydere ikke nødvendigvis følger av KLPs administrasjonskostnader eller avkastning på forvaltningskapitalen, men kan knyttes til KLPs måte å beregne premier på. Ifølge KLPs vedtekter § 1 beregnes premien som innbetales av kommunene som en felles gjennomsnittspremie, fastsatt i prosent av pensjonsgrunnlaget. Premien for den enkelte kommune er således beregnet på bakgrunn av alders- og kjønnsfordelingen i hele KLP-kollektivet. Denne premieberegningen krever dispensasjon fra forsikringslovgivningen. (Jf. Finansdepartementets brev av 8. mai 1998 og 17. april 1990 til KLP.) Kommuner med en annen alders- og kjønnsfordeling enn gjennomsnittet innbetaler samme premie som en kommune med fordeling av ansatte nær kollektivets gjennomsnitt. Dette innebærer en kryssubsidiering mellom kommunene som ikke får fastsatt premier i samsvar med den risikoprofil som kommunens ansatte representerer. I dag kan kommunene unngå en slik kryssubsidiering ved å etablere egen pensjonskasse eller ved å etablere egne pensjonsordninger i livsforsikringsselskaper. Konkurransetilsynet vil imidlertid understreke at KLPs premiefastsetting ikke er relevant i denne saken.

Kopi av dette brev er sendt Arbeids- og administrasjonsdepartementet, høringsinstansene, kommunene Alta, Borre og Klepp, Storebrand ASA og Kommunal Landspensjonskasse.

[til toppen](#)