

V1999-19 19.04.99**Motorvognforsikring - avslag på søknad om dispensasjon fra konkurranselovens forbudsbestemmelser vedrørende felles bransjenorm for bonusberegning og avtale om utveksling av bonusopplysninger - konkurranseloven § 3-9, jf. §§ 3-1 og 3-4****Sammendrag:**

Søknaden fra Norges Forsikringsforbund om dispensasjon fra konkurranselovens forbudsbestemmelser for å etablere en felles bransjenorm for bonusberegning og avtale om utveksling av bonusopplysninger, avslås. Avslaget er ikke til hinder for at forsikringsselskapene kan avtale å utveksle opplysninger om forsikringstakernes bonus.

Konkurransetilsynet viser til brev fra Norges Forsikringsforbund av 20. januar 1999 med søknad om dispensasjon fra Konkurranselovens forbudsbestemmelser for å etablere en bransjenorm for beregning av bonus og avtale om utveksling av bonusopplysninger.

1. Bakgrunn

Bonusopplysninger er opplysninger om den bonus som en forsikringstaker i motorvognforsikring opparbeider som følge av skadefri kjøring. Bonus oppgis som regel i prosentpoeng, og gir forsikringstakeren en forholdsmessig reduksjon i visse deler av premiegrunnet. En forsikringstaker kan også opparbeide seg en malus, som er et påslag i forsikringspremien som følge av forsikringskader. (Jf. brev fra Forsikringsforbundet av 20. januar 1999, pkt. 2).

Før 1978 hadde skadeforsikringsselskapene et felles system for beregning av bonus. Storebrand valgte imidlertid på det tidspunkt å utarbeide sitt eget system for dette formål. Den daværende avtalen om utveksling av bonusopplysninger ble likevel beholdt. Alle selskaper, bortsett fra Storebrand, har i dag varianter over samme system. Forsikringsforbundet forklarer i dispensasjonssøknaden at dette ikke er en konsekvens av samarbeid mellom selskapene, men en følge av at man har videreført grunnelementene i det felles system som fantes før 1978.

Forsikringsforbundet opplyser at medlemsselskapenes praksis med å utveksle bonusopplysninger opphørte i begynnelsen av 1997.

Forsikringsforbundet viser til at man søker om å gjenoppta det tidligere samarbeidet på dette området og utvide dette noe.

2. Tidligere dispensasjoner gitt av Prisdirektoratet

Prisdirektoratet har tidligere gitt dispensasjon fra forskrift av 1. juli 1960 om konkurransereguleringer av priser og avanser til sju samarbeidende skadeforsikringsselskaper for samarbeid om felles bonussystem

innen bilforsikring. Prisdirektoratets dispensasjon utløp 1. juli 1991. Konkurranseloven avløste prisloven fra 1. januar 1994. Forsikringsforbundets søknad har blitt vurdert på bakgrunn av konkurranselovens bestemmelser.

Utkastet til bransjenorm for bonusberegninger og avtale om utveksling av bonusopplysninger er ikke identisk med tidligere avtaler.

3. Utkast til ny bransjenorm

Forsikringsforbundet har i samarbeid med medlemsselskapene utarbeidet et utkast til en avtale med sikte på at denne skal danne grunnlaget for samarbeid mellom medlemsselskapene om utveksling av bonusopplysninger og en norm for beregning av bonusnivå for motorvognforsikring. Utkastet til veiledende norm har to hovedelementer:

- En enighet mellom selskapene om utveksling av bonusopplysninger (Jf. Utkast til felles bransjenorm for bonusberegning og avtale om utveksling av bonusopplysninger (Rev. 20.1.1999) , pkt.9)
- En norm for bonusberegning

Forsikringsforbundet anser den foreslåtte bransjenormen for å være av veiledende karakter. (Jf. Utkast til felles bransjenorm, op.cit., pkt.11) Med veiledende karakter forstår Forsikringsforbundet at det er en frivillig sak for medlemmene i Forsikringsforbundet om de velger å følge normen eller ikke. Det innebærer ifølge Forsikringsforbundet (Jf. brev fra Forsikringsforbundet av 8. mars 1999, pkt. 5) at et selskap som ville velge å følge den foreslåtte bransjenormen, må praktisere den fullt ut, bl.a. slik at den enkelte forsikringstaker skal kunne få opplysning om normen var fulgt eller ikke.

Bonusnormen inneholder regler som dekker følgende forhold, jf. vedlegg 1:

1. Hvilke dekningsområder bonus beregnes på (Primært ansvars- og kaskoforsikring)
2. Hvilke motorvogner regelverket omfatter:
 - motorvogn av type I (person-, vare-, kombinert-, campingbil, lett/tung motorsykkel, samt buss og lastebil med totalvekt t.o.m. 7 500 kg),
 - motorvogn av type II (lastebil, kombinertbil, campingbil og buss med totalvekt over 7 500 kg) og
 - motorvogn av type III (drosje)
3. Bonus/malus-skala
(regler for opptjeningsår, bonus ved neste hovedforfall uten skade og ved neste hovedforfall med en skade)
4. Opparbeidelse av bonus, herunder regler om
 - hvem som opparbeider bonus
 - reguleringstidspunkt for bonus
 - startbonus

- utvidelse av motorvognpark - privatpersoner
- utvidelse av motorvognpark - næringsdrivende
- 5. Tap av bonus ved skade
- 6. Varighet av ubenyttet bonus
- 7. Overføring av bonus
 - overføring fra annet selskap
 - overføring mellom personer
 - overføring fra en motorvognkategori til en annen
 - overføring fra/til motorvogn tilhørende firma
- 8. Deling av bonus (Kun mellom ektefeller, partnere eller samboere)
- 9. Utveksling av bonusopplysninger
- 10. Endring av regelverket
- 11. Regelverkets veiledende status

4. Konkurransetilsynets høringsbrev av 11. februar 1999

I høringsbrevet av 11. februar 1999 framførte tilsynet foreløpige vurderinger med kritiske merknader til Forsikringsforbundets søknad på flere punkter, jf. oppsummeringen nedenfor.

- Tilsynet uttrykte tvil om nødvendigheten av en *avtale om utveksling av bonusopplysninger* for å bedre kundenes muligheter til å flytte sin forsikring mellom selskapene. Tilsynet viste også til at det burde være mulig å etablere en avtale om å utveksle opplysninger om enkeltkunders forsikrings- og skadehistorikk uten en felles norm for bonusberegning. Tilsynet uttrykte seg i retning av at avtaler om utveksling av bonusopplysninger antagelig ikke rammes av konkurranselovens forbudsbestemmelser.
- Forsikringsforbundets antakelse om *skadeforebyggende virkninger av en bonusnorm* ble antatt å bygge på en hypotese om at den enkeltes kjøreatferd bl.a. er påvirket av framtidige kostnader ved motorvognforsikring. Tilsynet reiste spørsmål ved om en slik sammenheng kunne dokumenteres, og i hvilken grad en felles bonusnorm var nødvendig som følge av såkalt ”moralsk hasard”. Tilsynet pekte ellers på at selskapene hadde muligheter til å motivere til ønsket kjøreatferd gjennom andre regler.
- Tilsynet uttalte at forsikringsselskapenes problemer med *smutthull i bonussystemet*, dvs bonus opptjent på andre måter enn ved skadefri kjøring, syntes å ha sin årsak i selskapenes egne regler og konkurransen for å kapre kunder fra hverandre. Tilsynet viste til at man ikke hadde informasjon som indikerte at slike smutthull truet med å undergrave bonussystemenes skadeforebyggende egenskaper eller selskapenes evne til å prise risiko. Tilsynet viste her til Forsikringsforbundets opplysning om at det var lite sannsynlig at forsikringsselskapene ville ønske å tilby forsikring uten et system for differensiering av premie etter dokumentert risiko, og at valget derfor ville stå mellom et felles system for bonusberegning eller ulike bonussystemer for de forskjellige selskapene.
- Tilsynet var tilbøyelig til å mene at innføring av en felles norm for bonusberegning ville ha liten eller ingen virkning på den enkeltes kjøreatferd, men en negativ virkning på priskonkurransen mellom forsikringsselskapene.

- Med henvisning til prinsippene om solidaritet mellom forsikringstakerne og forholdet mellom den premie som betales og den risiko som den enkelte forsikringstaker frembyr, viste tilsynet til at informasjon om skadehistorikk bl.a. var et spørsmål om å avdekke privat informasjon om risikoatferden til den enkelte forsikringstaker. Tilsynet viste igjen til at konkurransemessige forhold ikke ville være til hinder for samarbeid om utveksling av opplysninger om skadehistorikk.
- Tilsynet fant at det ikke var åpenbart at en felles norm for bonusberegning vil bidra til mer korrekt prising av risiko, jf. at tilsynet ikke hadde mottatt informasjon som indikerte at selskapenes evne til å prissette risiko har blitt vesentlig påvirket etter at dispensasjonen til å samarbeide om bonusberegning løp ut i 1991.
- Tilsynet uttrykte tvil om et felles system for bonusberegning ville ha vesentlig betydning for den enkelte kundes evne til å orientere seg i markedet. Det syntes ikke opplagt for tilsynet at bonussystemet er blant de faktorer som den enkelte forsikringstaker har størst vansker med å vurdere ved valg av forsikringsselskap. Tilsynet pekte i den forbindelse på at den enkelte forsikringstaker i utgangspunktet har full informasjon om sin egen atferd og at en felles norm ville lede til færre valgmuligheter mht. bonussystemer.
- Tilsynet uttrykte seg til slutt skeptisk til hvorvidt den foreslåtte bransjenormen faktisk kunne anses å være av veiledende karakter.

5. Forsikringsforbundets generelle merknader til høringsbrevet

Forsikringsforbundet uttaler at markedet for motorvognforsikring er karakterisert ved effektiv konkurranse og viste i den forbindelse blant annet til antallet store aktører i markedet, samt tilstedeværelsen av mindre aktører og nyetableringer i markedet, jf. opplysningene gjengitt nedenfor om det relevante markedet.

Forsikringsforbundet viser til at det ikke foreligger omfattende empiriske undersøkelser som kan bekrefte en hypotese om bonussystemers skadeforebyggende effekt. Transportøkonomisk Institutt har imidlertid presentert resultater fra tilgjengelige undersøkelser i sin Trafikksikkerhetshåndbok. Undersøkelsene synes å bekrefte at økonomiske incentiver kan påvirke kjøreatferden.

Forsikringsforbundet konkluderer med at man kan sannsynliggjøre en sammenheng mellom eksistensen av en bonusnorm og antallet drepte og skadde i trafikken.

Hva gjelder forholdet mellom den grunnpremien som betales og den risiko som den enkelte forsikringstaker frembyr, viser Forsikringsforbundet til at grunnpremien blant annet er en funksjon av bonussystemet. Forsikringsforbundet påpeker at bonusnormen under alle omstendigheter vil ha en skadereduserende effekt for selskapene gjennom det økonomiske motivet den enkelte forsikringstaker har til selv å betale skader slik at bonustap unngås. Med hensyn til spørsmålet om riktig prising av risiko, viser Forsikringsforbundet videre til TØIs Trafikksikkerhetshåndbok, (Trafikksikkerhetshåndbok, Transportøkonomisk Institutt, Norsk Senter for samferdselsforskning Oslo 1997, kapittel 8.11) hvor det heter at *"Bonussystemet er i utgangspunktet tilpasset en høyere skadefrekvens enn den vi har i Norge i dag. Et flertall av forsikringstakerne har derfor høy bonus på sine forsikringer. I praksis betaler de fleste av forsikringstakerne for høy premie på sine forsikringer og bidrar til å subsidiere mer skadeutsatte forsikringstakere, som betaler en for lav premie (Lemaire*

1995). ” Det materialet TØI bygger på, synes å indikere en positiv sammenheng mellom bonusnormers strenghet og deres skadereduserende effekt. Forsikringsforbundet viser til at den foreslåtte normen vil være noe mer restriktiv enn de tidligere bonusordningene, særlig i forhold til startbonus og overføring av bonus mellom generasjoner.

Hva gjelder gjennomsiktigheten i markedet, viser Forsikringsforbundet til at selskapene anvender et stort og varierende antall kriterier (Bilmerke og type, bilens modellår, distrikt, kjørelengde, bonus, forsikringstakers alder, forsikringstakers kjønn, yngste brukers alder, antall år med førerkort, bilalarm, ekstra bremselys, garasje/parkeringsforhold, kollisjonspute, startspærre, mobiltelefon, betalingsevne, skadehistorikk utover bonus, egenandelsalternativer, luftkjøling og pulverapparat, jf.

Forsikringsforbundets brev av 20. januar 1999.) for risikoseleksjon. Grunnpremien varierer etter risikokriteriene. Forsikringsforbundet hevder at den manglende gjennomsiktighet som forskjellige bonussystemer medfører, gjør det vanskelig å sammenlikne prisnivå samt parametre som dekningsomfang og service for kjøpere av motorvognforsikring. Forsikringsforbundet framfører bl.a. derfor at en felles bonusnorm vil gjøre det mulig å sammenlikne grunnpremien som gis fra de forskjellige selskapene. Ifølge Forsikringsforbundet vil en standardisert bonusnorm ikke påvirke prisdannelsen på en risikoavhengig grunnpremie.

Forsikringsforbundet uttaler at hensynet til forbrukerne tilsier at forsikringsnæringen setter i verk effektive tiltak for å forenkle sammenlikningen mellom alternativer mest mulig. Det vises videre til forsikringsnæringens ansvar for en forsvarlig forvaltning av forsikringstakernes midler og forbrukernes rettmessige krav om at den normalt aktsomme forsikringstakers tarv ivaretas av næringen på best mulig måte. Forsikringsforbundet mener bl.a. derfor at en felles bonusnorm er nødvendig for å hindre en for sterk omfordeling mellom forsikringstakere med gjennomsnittlig risiko og forsikringstakere som i sin kjøreatferd representerer en høyere risiko.

Forsikringsforbundet argumenterer for at hensynet til forsvarlig forvaltning tilsier etableringen av et utvekslingssystem som ivaretar en kontrollfunksjon i forhold til forsøk på å omgå systemet. Det henvises til at det forutsetter utveksling av bonusopplysninger. Forsikringsforbundet viser til at en slik oppgave vil forenkles dersom selskapene også har kunnskap om beregningsmetoden for den bonus som overføres fra et annet selskap. Forsikringsforbundet hevder at det overtakende selskap kun vil ha slik kunnskap dersom bonusnormen er felles.

Forsikringsforbundet hevder at konsekvensen av et marked med forskjellige regler for nedrykk vil være at den tilpasningsdyktige forsikringstaker gjennom sine disposisjoner, dvs. ved å flytte sin forsikring til et selskap med lavere nedrykk, vil kunne redusere sine privatøkonomiske kostnader ved en bonusreduserende skade. Forsikringsforbundet viser til at den bonusreduksjonen (”økonomisk sanksjon ved skade”) som forsikringstakeren søker å unngå ved å bytte selskap, vil måtte fordeles ut på de øvrige forsikringstakere gjennom en forhøyet grunnpremie.

6. Høringsinstansenes uttalelser

Konkurransetilsynets høringsbrev av 11. februar 1999 ble sendt til Forsikringsforbundet samt til 19 ulike høringsinstanser. Blant disse var det 2 departementer, en rekke interesse- og næringsorganisasjoner samt Forbrukerrådet, Datatilsynet og Transportøkonomisk Institutt.

Høringsinstansene har framført svært ulike oppfatninger av om de forventede konsekvensene av en veiledende norm for beregning av bonus vil være ønskelige eller ikke.

Om utveksling av bonusopplysninger

Konkurransetilsynet har ikke mottatt negative synspunkter fra høringsinstansene på at forsikringsselskapene samarbeider om utveksling av bonusopplysninger eller andre skaderelaterte personopplysninger. Flere høringsinstanser uttrykker forståelse for forsikringsselskapenes behov for å etterprøve at de opplysninger forsikringstakere legger fram er riktige. Noen instanser uttaler dessuten at utveksling av skade- eller bonusopplysninger mellom selskapene kan ha gunstige virkninger i den forstand at det kan bidra til en mer korrekt beregning av premiebelastningen for den enkelte forsikringstaker. Enkelte uttalelser kan tolkes i den retning at man har vanskelig for å se noen sammenheng mellom eksistensen av en norm for beregning av bonus og muligheten til å flytte forsikring mellom selskapene.

Forbrukerrådet peker på at det hele tiden har foregått en utveksling av informasjon mellom selskapene selv om man ikke har hatt et ensartet system. Forbrukerrådet antar at en bonusnorm vil gjøre det enklere for selskapene å utveksle ensartede skadeopplysninger, men at dette forutsetter en norm som er felles for alle selskapene og ikke en veiledende norm slik forslaget går ut på.

Finansdepartement har bl.a. oversendt saken til vurdering i Kredittilsynet. Kredittilsynet presiserer i sitt brev til Finansdepartementet at utveksling av opplysninger om enkeltkunder må ligge innenfor reglene om taushetsplikt i forsikringsvirksomhetsloven § 1-3. Disse reglene setter visse krav til og begrensninger på utveksling av relevante opplysninger om kundene mellom forsikringsselskaper. Kredittilsynet uttaler at de typer opplysninger som er omtalt i punkt 9 i det fremlagte utkast til felles bransjenorm, i utgangspunktet antakelig vil kunne regnes som skadeopplysninger som selskapene etter forsikringsvirksomhetsloven § 1-3 kan utveksle uten samtykke fra den forsikringen gjelder.

Datatilsynet viser til at Forsikringsforbundet på forespørsel har blitt informert om at dersom personopplysninger fra et selskap overføres til et annet på bakgrunn av et informert samtykke fra kunden selv, er dette ikke i strid med de konsesjoner som er gitt for føring av forsikringsselskapenes kunderegistre.

Om felles norm for beregning av bonus

Flere av høringsinstansene har kommet til at hensynet til konkurranseelementet i markedet for forsikringstjenester må tillegges avgjørende vekt. De er derfor negative til en dispensasjon til å etablere en norm for bonusberegning. Dette gjelder Motorførernes Avholdsforbund, Norges Lastebileier-

Forbund, Norsk Motorcykel Union, Norges Taxiforbund og Transportbedriftenes Landsforening.

Andre høringsinstanser finner at argumentene som taler for en dispensasjon fra konkurranselovens forbudsbestemmelser veier tyngre enn argumentene som taler mot at slik dispensasjon gis. Norges Automobilforbund (NAF), Forbrukerrådet, Bilbransjeforbundet, Finansdepartement og Kredittilsynet stiller seg derfor positive til dispensasjon eller har ikke sterke motforestillinger mot at dispensasjon gis.

Nedenfor følger en nærmere redegjørelse for de enkelte høringsinstansenes uttalelser:

Bilbransjeforbundet uttaler at de ikke har sterke motforestillinger mot et samarbeid mellom selskapene om en norm for beregning av bonusnivå.

Finansdepartementet antar at en norm for beregning av bonus kan fremme premiefastsettelse for motorvognforsikring som leder til mer risikoriktige premier. Departement stiller seg imidlertid undrende til at det er nødvendig å etablere en felles norm for å fjerne smutthull som kan gi høy bonus på annet grunnlag enn skadefri kjøring siden hvert selskap har mulighet til å gå gjennom sine rutiner for tildeling av bonus. Departementet mener likevel bl.a. med henvisning til Kredittilsynets uttalelse, at det er sannsynlig at en felles beregningsnorm vil kunne gjøre det lettere for kunder å sammenlikne tilbud. Finansdepartement konkluderer med at en eventuell dispensasjon for en norm for bonusberegning må være betinget av at regelverket er veiledende og således ikke til hinder for forbedrede bonussystemer.

Kredittilsynet stiller spørsmål ved om ikke forsikringsselskapene i de senere år utfra konkurransemessige hensyn har basert premiefastsettelsen på en rekke faktorer som ikke har sammenheng med forsikringstakerens egen skadehistorikk eller andre relevante risiko-faktorer. Kredittilsynet finner det vanskelig å støtte Konkurransetilsynets synspunkt om at bonussystemet ikke er spesielt vanskelig å vurdere for den enkelte forsikringstaker. Etter Kredittilsynets oppfatning vil en beregningsnorm kunne virke forenkende og dermed bidra til å øke konkurransen.

Forbrukerrådet stiller seg i utgangspunktet skeptisk til hypotesen om at systemer som påvirker framtidige kostnader ved motorvognforsikring påvirker den enkeltes kjøreatferd. Man uttaler at dersom hypotesen likevel skulle være sann, er man i tvil om hvorvidt et felles bonussystem eller bonussystemer generelt vil ha vesentlig virkning på kjøreatferden og føre til færre ulykker. Forbrukerrådet betrakter forsikring som et vanskelig marked som er lite gjennomiktig for den enkelte kunden. Et felles bonussystem for alle selskapene ville ha som konsekvens at kundene ville ha færre parametre å forholde seg til, og gjøre det lettere for kundene å sammenlikne prisen på forsikring. Etter Forbrukerrådets syn vil de konkurransemessige ulempene av et felles bonussystem mer enn oppveies av den sterkere konkurransen i et mer gjennomiktig marked.

Motorførernes Avholdsforbund (MA) anser at det er av største viktighet å opprettholde en mest mulig fri konkurranse i markedet for bilforsikring. Etter deres oppfatning vil de fleste former for samarbeid mellom forsikringsselskapene, over tid, slå ut i forsikringstakerens disfavør. Det vises til at bonusordningene historisk har inngått som et konkurranse-element mellom selskapene. MA finner

derfor at det er vanskelig å se at forbrukeren vil være tjent med en felles norm for beregning av bonus.

Norges Automobilforbund (NAF) kan ikke se at etableringen av en felles normsystem for bonusberegning vil ha en bedre skadeforebyggende effekt enn det noe varierende system for beregning av bonus man har i dag. Det vises til at bonus bare er én av flere parametre som får betydning for den premie den enkelte forsikringskunde skal betale. NAF er derfor av den oppfatning at det ikke er bekymringsfullt for konkurransen om bonussystemet som ett av flere elementer gjøres ensartet. NAF uttaler ellers at det er forsikringsselskapenes egen praksis som har skapt det selskapene velger å kalle for smutthull. NAF ser på forsikring som et innfløkt marked med detaljrike avtaler som det er vanskelig for forsikringstakerne å få oversikt over. NAFs medlemsblad *Motor* har flere ganger kritisert selskapene fordi det er svært vanskelig å foreta sammenlignende undersøkelser om bilforsikring. NAF peker ellers på at et felles bonussystem vil gjøre det lettere for selskapene å innføre endringer i forsikringstakernes disfavør som følge av manglende konkurranse. De konkluderer likevel med at man etter en samlet vurdering er positiv til et felles system for bonusberegning hvis det innføres som en fast norm.

Norges Lastebileier-Forbund uttaler at de etter en grundig vurdering av saken ikke vil tilrå at det gis dispensasjon for etablering av en veiledende norm for beregning av bonus og avtale om utveksling av bonusopplysninger. De viser til at premien for lastebilforsikring i stadig større grad fastsettes etter en konkret vurdering av den enkelte transportbedrift. Bonus er kun ett av flere kriterier for beregning av prisen på forsikring. Lastebileierforbundet frykter at en dispensasjon vil svekke konkurranseelementet i markedet.

Norges Taxiforbund er enig i de synspunkter Konkurransetilsynet gir uttrykk for i sitt høringsbrev. Taxiforbundet vektlegger at det er eksistensen av et potensielt bonustap og egenandel som kan ha en skadeforebyggende effekt på kjøreatferden. Konkurranse, og dermed forskjeller i bonusordninger, påvirker mest valg av forsikringsselskap og har i mindre grad direkte virkninger på kjøreatferden. Taxiforbundet ser det som ønskelig at det konkurreres både på premie, egenandel og bonusordninger.

Norsk Motorcykkelunion (NMCU) stiller seg tvilende til i hvilken grad de kriterier forsikringsselskapene benytter i dag er skadeforebyggende, men finner likevel at enkelte kriterier har en utvilsom effekt, jf. krav om sikkerhetsdress. De uttaler at det er vanskelig å se hvilken norm som bør velges hvis alle selskaper skulle ha den samme. NMCU viser til at man i England og Sverige har utviklet svært fornuftige bonussystemer for forsikring av motorsykel, og at hvis en regel om felles bonusnorm gjør slike selskapers inntreden i markedet umulig, vil det bety svekkede valgmuligheter for norske motorsyklister. Når det gjelder de smutthull Forsikringsforbundet viser til i sin dispensasjonssøknad, mener NMCU at dette problemet henger sammen med selskapenes dårlige kustus på sine lokalkontorer.

Næringslivets Hovedorganisasjon har svart at man ikke vil avgi uttalelse i saken.

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) er av den oppfatning at det ikke bør gis dispensasjon til å etablere felles norm for beregning av bonus. HSH legger til grunn at en slik felles norm - selv om den bare er veiledende - vil virke inn på konkurransen selskapene imellom på negativ

måte.

Samferdselsdepartementet har ingen merknader etter bl.a. å ha forelagt saken for *Vegdirektoratet*.

Oppsummering:

Konkurransetilsynet har mottatt ulike synspunkter fra høringsinstansene. Høringsinstansene synes generelt å ha svært ulike syn på den betydningen selskapenes system for beregning av bonus har som konkurranseparameter i markedet for motorvognforsikring. De instansene som stiller seg negative til dispensasjonssøknaden tillegger dette forholdet relativt stor vekt, mens andre instanser bl.a. antar at den nåværende mengden av konkurranseparametre i motorvognforsikring virker negativt på gjennomsiktigheten og konkurransen i dette markedet. Enkelte høringsinstanser er av den oppfatning at redusert konkurranse på bonus-elementet kan bidra til økt konkurranse på andre parametre.

Flere av de instansene som kan akseptere eller er positive til etablering av en norm for bonusberegning, ser også problemer knyttet til en felles bonusnorm. Blant de instanser som gir en betinget støtte til Forsikringsforbundets søknad er Finansdepartementet og Norges Automobil-Forbund.

De organisasjonene som har uttalt seg negativt til dispensasjon, er mer entydige i sin argumentasjon og har lagt større vekt på hensynet til konkurransen, enn de som har uttalt seg positivt.

7. Konkurransemessige vurderinger

7.1 Avgrensning av det relevante markedet

Tilsynet har avgrenset det aktuelle produktmarkedet til kasko- og ansvarsforsikring tegnet på motorvogn, jf. at utkastet til felles bransjenorm for bonusberegning og avtale om utveksling av bonusopplysninger i henhold til pkt. 2 omfatter de fleste typer kjøretøy beregnet for alminnelig vegtrafikk.

Markedet for motorvognforsikring utgjør vel en tredjedel av markedet for skadeforsikring. Forsikringsforbundet har beregnet at premiebestanden i markedet for motorvognforsikring utgjorde til sammen 8 533 millioner kroner i 1998, jf. tabellen nedenfor.

Forsikringsforbundet oppgir at dets medlemsselskaper omfatter alle selskaper med en markedsandel av betydning i det norske markedet. Selskapene er i hovedsak registrert i Norge med norsk konsesjon, men filialer av selskaper registrert i utlandet og utenlandske selskaper som kun driver grenseoverskridende salg av forsikringstjenester, kan også være medlem i Forsikringsforbundet.

EØS-avtalen inneholder regler som legger til rette for grenseoverskridende handel med forsikringstjenester. Som tabellen nedenfor indikerer og som Forsikringsforbundet viser til, har flere av selskapene utenlandsk eiertilknytning. Det historiske handelsmønsteret indikerer at omfanget av

grenseoverskridende handel hva gjelder motorvognforsikring er beskjedent. Tilsynet har derfor avgrenset det relevante geografiske markedet til Norge.

Motorvognforsikring. Markedsandeler i prosent.

Selskap	1996	1997	1998
STOREBRAND	40,3	38,9	38,9
GJENSIDIGE	30,4	31,7	30,5
VÅR forsikring	6,6	6,5	6,8
VESTA	17,3	17,2	18,9
SALUSANSVAR	1,6	1,7	1,7
AKTIV	1,0	1,0	-
JERNBANEPERS. FORSIKRING	0,8	0,8	0,9
TRYGG HANSA LOKAL FORSIKRING	1,1 0,5	1,0 0,6	0,9 0,7
ZÜRICH PROTECTOR	0,3	0,6	0,5
SUM	99,9	100,0	99,8
Samlet bestandspremie i mill. kr	7 427	7 813	8 533

Kilde: Norges Forsikringsforbund

Hva gjelder konkurranseforholdene i markedet for motorvognforsikring, viser tabell 1 at de fire største aktørene i markedet, Storebrand, Gjensidige, Vesta og VÅR forsikring, hadde en samlet markedsandel på 94-96 % i perioden 1996-98. Dette indikerer at markedet kan sies å ha et oligopolistisk tilsnitt på

tilbudssiden. Utenlandske selskaper har hittil i liten grad gjort seg gjeldende i Norge innen motorvognforsikring. For eksempel har Cornhill Insurance Company Limited, London, sluttet å tegne forsikringer i Norge. Etterspørselssiden er preget av relativt små og fragmenterte kjøpere av motorvognforsikring.

Av endringer i den senere tid som har medført økt konkurranse i dette markedet viser Forsikringsforbundet til samarbeidet mellom DnB og Lloyds, England, om salg av skadeforsikring, Nordenfjeldske forsikring som eies av det danske forsikringsselskapet Codan, selger skadeforsikring gjennom Fokus Bank og avtalen mellom Toyota Norge og Tennant forsikring som er agent for japanske forsikringsselskapet Chiyoda.

7.2 Forholdet til konkurranselovens forbudsbestemmelser

Konkurranseloven (krrl) § 3-4 fastslår at ”Sammenslutninger av ervervsdrivende må ikke selv fastsette eller oppfordre til reguleringer som er nevnt i §§ 3-1 til 3-3...”

Norges Forsikringsforbund er en bransjeorganisasjon for forsikringsselskaper. Det fremgår av lovens forarbeider at som sammenslutning må anses alle organisasjoner som går inn under betegnelser som forening, forbund, lag, laug, interesseorganisasjon og liknende når de ivaretar ervervsdrivendes interesser. Forsikringsforbundet er således å anse som en sammenslutning i henhold til § 3-4.

Spørsmålet blir da om Norges Forsikringsforbund ved å fastsette en felles bransjenorm for bonusberegning og avtale om utveksling av bonusopplysninger kan sies å fastsette eller oppfordre til reguleringer som nevnt i § 3-1.

Krrl § 3-1 første ledd fastslår at ”To eller flere ervervsdrivende må ikke for salg av varer eller tjenester ved avtale, samordnet praksis eller på annen måte som er egnet til å påvirke konkurransen, fastsette eller søke å påvirke priser, avanser eller rabatter...”

I henhold til § 3-1 tredje ledd omfatter forbudene også retningslinjer med innhold som nevnt, og forbudene rammer både bindende og veiledende avtaler eller ordninger.

Avtalens pkt. 3 oppstiller en tabell for selskapenes beregning av bonus. Krrl § 3-1 rammer bindinger på bruken av rabatter da dette er økonomiske størrelser som gir uttrykk for den pris selskapene vil kreve. Rabatt er en reduksjon i den pris den ervervsdrivende ellers ville fastsette. Bonusordningen innebærer en prosentvis reduksjon i prisen, og er således å anse som rabatt i henhold til § 3-1.

Avtalen inneholder videre klausuler om kriterier for bonusberegningen, så som opparbeidelse og tap av bonus, varighet av ubenyttet bonus, overføring av bonus og deling av bonus. Krrl § 3-1 første ledd oppstiller forbud mot å fastsette eller søke å påvirke rabatter. Det er således ikke bare direkte fastsettelse av rabatter som rammes av forbudsbestemmelsen. Også fastsettelse av kriterier som skal ligge til grunn for bonusberegningen kan rammes av forbudsbestemmelsen.

Avtalens pkt. 10 inneholder en bestemmelse om at regelverket utgjør en veiledende norm, slik at det enkelte selskap skal stå fritt til å velge andre løsninger enn dem som er beskrevet i normen.

Ifølge krrl § 3-1 tredje ledd omfatter forbudene som nevnt også veiledende avtaler eller ordninger. Begrunnelsen er at dersom de involverte følger de veiledende avtalene, er disse like skadelige for konkurransen som bindende avtaler. Klausulene vil således være i strid med forbudsbestemmelsen uavhengig av i hvilken grad avtalen vil være normerende.

Etter dette anser tilsynet at samarbeidet om bonusberegning er egnet til å påvirke konkurransen mellom forsikringsselskapene, fordi det legger føringer på selskapene når det gjelder hvilken bonus forsikringstakerne skal ha. Ved å fastsette en felles norm for bonusberegningen må således Norges Forsikringsforbund sies å fastsette eller oppfordre til reguleringer i strid med § 3-1. Tilsynet anser følgelig at avtalen innebærer et prissamarbeid som omfattes av krrl § 3-4 jf. § 3-1 første og tredje ledd.

Avtalens pkt. 9 inneholder en bestemmelse om utveksling av bonusopplysninger. Konkurranseloven oppstiller ikke forbud mot slik utveksling av skade- og bonusopplysninger. Det er følgelig ikke nødvendig med dispensasjon for å gjennomføre denne delen av avtalen.

7.3 Dispensasjonsvurderingen

Konkurransetilsynet har vurdert om Forsikringsforbundets forslag til felles bransjenorm for bonusberegning og avtale om utveksling av bonusopplysninger (rev. 20.1. 1999) kan ha slike positive virkninger at dispensasjon fra forbudet i krrl § 3-1, jf. § 3-4, likevel kan gis med hjemmel i krrl § 3-9.

Krrl § 3-9 første ledd bokstav a)

Dispensasjon etter krrl § 3-9 første ledd bokstav a) kan gis dersom konkurransereguleringen innebærer at konkurransen i vedkommende marked forsterkes.

Forsikringsforbundet antar at en felles bonusnorm vil gi den enkelte forsikringstaker en bedre mulighet til å sammenlikne grunnpremien som tilbys fra to konkurrerende selskaper og at et slikt bedre sammenlikningsgrunnlag vil medføre at selskapene vil opptre mer og ikke mindre aggressivt i kampen om kundene.

Forsikringsforbundet hevder at det i dag er enkelt å etablere seg i markedet for motorvognforsikring, noe som gjør en ”begrenset regulering” av denne typen mindre betenkelig. Etter forbundets vurdering er konkurransen i markedet sterk og reell og vil ikke bli svekket av en felles bonusnorm.

Forsikringsforbundet erkjenner at fire av medlemsselskapene i forbundet har en dominerende markedsandel innen motorvognforsikring (95 prosent i 1998), men hevder med utgangspunkt i økonomisk teori at et marked bestående av fire store aktører og et betydelig antall mindre aktører er tilstrekkelig til å skape effektiv konkurranse.

Forsikringsforbundet argumenterer videre for at dispensasjon bør gis på tross av de største aktørenes markedsandel ut fra en vurdering om at en bonusnorm vil ha svak tilknytning til selve prisdannelsen. Forsikringsforbundet viser til at grunnpremien fortsatt vil være uregulert mellom selskapene og at bonusnormen først kommer til anvendelse når grunnpremien er fastsatt av det enkelte selskap.

Forsikringsforbundet erkjenner at en felles bonusnorm vil lede til bortfall av konkurranse om bonusnivået, men argumenterer for at dette vil oppveies på andre måter. Forbundet hevder imidlertid at bransjenormen vil bidra til at forsikringstakere som har skader vil betale en forholdsvis høyere pris enn forsikringstakere som kjører skadefritt. Grunnpremien på motorvognforsikring kan gjennom dette bli redusert. I den utstrekning dette virker skadeforebyggende, vil det bidra til redusert ressursbruk.

Forsikringsforbundet viser videre til at flytting av forsikring til selskaper med mindre bonusnedrykk vil bli redusert. Slik flytting, som Forsikringsforbundet ser på som konkurransestimulerende isolert sett, beskrives også som kostnadsdrivende for det avgivende selskap. Forsikringsforbundet hevder at bonusmotivert flytting etter skade vil ha en samfunnsøkonomisk negativ effekt ved at selskapene med størst nedrykk vil måtte ta en høyere pris for å få dekket sine kostnader.

Forsikringsforbundet konkluderer med at den totale effekten av en felles bonusnorm vil være en viss reduksjon i den gjennomsnittlige forsikringspremien og en omfordeling mellom forsikringstakerne, dvs. fra forsikringstakere med forhøyet risiko til forsikringstakere med gjennomsnittlig og lav risiko.

Etter Konkurransetilsynets vurdering er det er utvilsomt slik at den foreslåtte reguleringen er egnet til svekke konkurransen mellom forsikringsselskapene på bonuselementet i motorvognforsikring. Spørsmålet er derfor om det er sannsynliggjort at bransjenormen kan ha slike virkninger på andre konkurranseparametre i markedet for motorvognforsikring, at den ut fra en samlet vurdering kan antas å føre til sterkere konkurranse i dette markedet.

Konkurransetilsynet antok i sitt høringsbrev at selskapenes bonussystemer ikke var blant de faktorer som den enkelte forsikringstaker har størst vansker med å vurdere ved valg av forsikringsselskap. Dette synspunktet har blitt imøtegått av Forsikringsforbundet og enkelte høringsinstanser. Tilsynet har merket seg at dette spørsmålet ble drøftet av en arbeidsgruppe nedsatt av Samferdselsdepartementet som avga sin innstilling i april 1990. (*Bilforsikring, bonusordninger og trafikksikkerhet*, Innstilling fra en arbeidsgruppe nedsatt av Samferdselsdepartementet, Transportøkonomisk Institutt 1990)

Arbeidsgruppen fant at det var vanskelig for den enkelte forsikringstaker å ha oversikt over forsikringsordningene for motorvogn. Arbeidsgruppen fant også at et felles bonussystem ville gi forbrukerne et mer ensartet og oversiktlig bonussystem som grunnlag for sammenlikning av tilbudene fra ulike selskaper. Konkurransetilsynet er enig i at et felles bonussystem vil kunne bidra til å gjøre det lettere for forsikringstakerne å sammenlikne prisene på motorvognforsikring og at den foreslåtte normen vil kunne bedre gjennomsiktigheten på etterspørselssiden i markedet.

Den økte gjennomsiktigheten i markedet vil imidlertid også gjøre det lettere for det relativt begrensede antallet store aktører i markedet for motorvognforsikring å overvåke hverandres aktiviteter, avdekke og gjengjelde forsøk på mer aggressiv konkurranse, som dermed vil bli mindre attraktivt. Tilsynet har videre merket seg at markedet kjennetegnes ved en fragmentert etterspørselsside uten markedsrett. Det synes ikke å være krefter på etterspørselssiden som kan redusere sannsynligheten for slik koordinering.

Forsikringsforbundets opplysninger, jf. bl.a. tabellen ovenfor, viser at selskapenes markedsandeler har vært relativt stabile over tid. Dette synes å gjelde både for hvert enkelt selskap og i forholdet mellom de fire største selskapene og de mindre selskapene, selv om man har sett visse nyetableringer i markedet, jf. samarbeidet om skadeforsikring mellom visse selskaper og bl.a. DnB, Fokus Bank og Toyota Norge. Konkurransetilsynet vil ellers vise til at de største selskapene har en konkurransefordel framfor mindre og nye aktører gjennom en stor polisebestand. De største selskapene har derved et bedre statistisk grunnlag for prissetting av risiko, ikke minst etter geografiske parametre (Transportøkonomisk Institutt 1990, op. cit. side 47 første avsnitt) sammenliknet med mindre selskaper.

Tilsynet er uenig i Forsikringsforbundets vurdering om at de fire største selskapenes markedsandel har liten betydning i denne saken og Forsikringsforbundets påstand om at bonusnormen vil ha svak tilknytning til prisdannelsen. For det første overstiger de fire største selskapenes samlede markedsandeler langt den maksimale markedsandel som tilsynet normalt bruker som kriterium for dispensasjon etter krrl § 3-9 første ledd bokstav a). Videre vil en slik bransjenorm ha en direkte tilknytning til premien på motorvognforsikring. Premien på motorvognforsikring er det beløp den enkelte forsikringstaker betaler etter individuell avtale mellom to hovedforfall, og fastsettes med utgangspunkt i en grunnpremie som justeres for bonus (eller malus). Variasjonsbredden i selskapenes bonus/malusskalaer er betydelig. Dette kan illustreres ved tallene presentert i pkt. 3 i utkastet til bransjenorm. I henhold til pkt. 3 vil premien på motorvognforsikring med en gitt grunnpremie på 100 kunne variere mellom henholdsvis 20 (høyeste bonus 80%) og 170 (høyeste standard malus 70 %).

Den foreslåtte bransjenormen er på enkelte punkter strengere enn eksisterende ordninger med hensyn til startbonus og overføring av bonus. Normen antas også å kunne redusere antall overføringer av forsikring til annet selskap for å begrense de økonomiske effektene av bonusnedrykk. Den foreslåtte bransjenormen er således egnet til å bedre selskapenes lønnsomhet. Konkurransetilsynet finner det imidlertid ikke sannsynliggjort at en eventuell bedret lønnsomhet vil komme forsikringstakerne til gode i form av lavere priser.

Høringsinstansene er generelle i sine uttalelser, og som nevnt ovenfor, uenige om totalvirkningene bransjenormen kan ventes å ha på konkurransen. Ingen av høringsinstansene har uforbeholdent uttalt at en bonusnorm vil lede til lavere priser i markedet for motorvognforsikring.

Tilsynet har på dette grunnlaget kommet til at det ikke er sannsynliggjort at bransjenormen vil gi forsikringsselskapene sterkere incentiver til å konkurrere og opptre mer aggressivt i markedet for motorvognforsikring. Dispensasjon etter krrl §§ 3-9 første ledd bokstav a) kan derfor ikke innvilges.

Krrl § 3-9 første ledd bokstav b)

Dispensasjon etter krrl § 3-9 første ledd bokstav b) kan gis dersom det må forventes effektivitetsgevinster som mer enn oppveier tapet ved konkurransebegrensningen.

Etter tilsynets vurdering er det empirisk belegg for å hevde at bonusordninger i motorvognforsikring av den type forsikringsselskapene i Norge praktiserer, har samfunnsøkonomisk gunstige virkninger sammenliknet med situasjoner hvor slike ordninger ikke praktiseres på bred basis i de aktuelle markedene. Bonusordninger bygger på økonomiske motivasjonsmekanismer som kan bidra til mer korrekt rapportering av skader og svakere motiver til endring av atferd i mer hasardiøs retning fordi man (som forsikret) ikke er fullt ut økonomisk ansvarlig for konsekvensene av egne handlinger på ulike områder, herunder atferd med kjøretøy i vegtrafikken.

Konkurransetilsynet kjenner ikke til at det foreligger empiriske undersøkelser av hvorvidt en felles bonusnorm vil lede til en situasjon med mindre trafikkfarlig kjøreatferd sammenliknet med en situasjon der selskapene velger å praktisere ulike, men konkurrerende bonussystemer slik man finner i det norske markedet.

Tilsynet har derfor ikke funnet det sannsynliggjort at en felles bonusordning innen motorvognforsikring for medlemmene av Norges Forsikringsforbund vil bidra til redusert skadeomfang og mer effektiv ressursbruk.

De argumenter Forsikringsforbundet framfører om at bransjenormen vil redusere bonusmotivert flytting som følge av skade med påfølgende bonusnedrykk, henviser ikke til samfunnsøkonomiske gevinster. Den høyere pris en forsikringstaker som har hatt en bonusreduserende skade stilles overfor, gir forsikringstakeren et sterkere økonomisk motiv til å vurdere sitt kundeforhold og økonomiske tilpasning i markedet. Dette virker, som Forsikringsforbundet påpeker, konkurransedrivende og har slik sett samfunnsøkonomisk gunstig effekt. De argumenter som Forsikringsforbundet framfører er derfor i første rekke egnet til å vise at bransjenormen kan bidra til å stabilisere selskapenes markedsandeler.

Bruk av motorkjøretøy medfører en sannsynlighet for at en bonusreduserende skade kan inntreffe rent tilfeldig, dvs. uten at forsikringstakeren er å laste for trafikkfarlig atferd. Forsikringsforbundet skiller derfor ikke tilstrekkelig klart mellom forsikringstakere med normal kjøreatferd som har hatt en eller flere bonusreduserende skader og forsikringstakere med en trafikkfarlig kjøreatferd som har hatt et høyere antall bonusreduserende skader (malus) og som søker å skjule en ugunstig skadehistorikk ved å bytte selskap. Konkurransetilsynet er enig i at den siste gruppen utgjør et problem gjennom de skader de kan påføre seg selv og andre og gjennom å bidra til høyere premier på motorvognforsikring. Den foreslåtte bransjenormen synes imidlertid ikke å inneholde virkemidler som er egnet til å redusere denne siste typen problemer.

Tilsynet har derfor kommet til at bransjenormen ikke vil gi opphav til effektivitetsgevinster som vil oppveie tapet ved konkurransebegrensningen. Dispensasjon etter krrl § 3-9 første ledd bokstav b) kan

derfor ikke innvilges.

Krrl § 3-9 første ledd bokstav c)

Dispensasjon etter krrl § 3-9 første ledd bokstav c) kan gis dersom konkurransereguleringen har liten konkurransemessig betydning. Konkurransetilsynet finner at dispensasjon etter denne bestemmelsen ikke er aktuelt i dette tilfellet, jf. de ovenstående vurderinger av reguleringens konkurransemessige betydning.

Krrl § 3-9 første ledd bokstav d)

Dispensasjon etter krrl § 3-9 første ledd bokstav d) kan gis dersom det foreligger særlige hensyn.

Konkurransetilsynet er generelt tilbakeholdent med å gi dispensasjon etter krrl § 3-9 første ledd på annet grunnlag enn forhold som har sammenheng med andre samfunnsmessige mål enn effektiv ressursbruk.

Forsikringsforbundet viser til at den aktuelle begrunnelse for en dispensasjon etter krrl § 3-9 første ledd bokstav d) først og fremst synes å være forbrukerpolitiske hensyn. Forsikringsforbundet viser her til sin tidligere begrunnelse om at bransjenormen vil gi et forenklet grunnlag for sammenlikning av forsikringstilbud, og hensynet til forsvarlig forvaltning av forsikringstakernes midler.

Konkurransetilsynet viser her til sine merknader ovenfor om den foreslåtte bransjenormens antatte virkninger på gjennomsiktigheten i markedet, og om at de uheldige konkurransevirkningene som er påpekt vil kunne slå ut til forbrukernes ugunst. Tilsynet vil også vise til at de høringsuttalelsene som representerer forbrukerinteressene har svært delte meninger om den foreslåtte bransjenormens konkurransevirkninger. Forbrukerrådet har kommet fram til et positivt standpunkt. Alle de høringsinstansene som uttrykker seg klart negativt til bransjenormen, er på den annen side representanter for brukere av forsikringstjenester.

Konkurransetilsynet kan ikke se at det foreligger særlige forbrukerhensyn som tilsier at tilsynet gir dispensasjon for et felles bonussystem for skadeforsikringsselskapene i Norges Forsikringsforbund. Dispensasjon etter krrl § 3-9 første ledd bokstav d) kan derfor ikke innvilges.

Det kan stilles vilkår for en dispensasjonen etter § 3-9. Tilsynet har ikke funnet grunnlag for å foreslå endringer i utkastet til bransjenorm som eventuelt ville kunne gi grunnlag for slik dispensasjon.

8. Konkurransetilsynets vedtak

På denne bakgrunn og med hjemmel i konkurranseloven § 3-9 har Konkurransetilsynet fattet følgende vedtak:

Søknaden fra Norges Forsikringsforbund om dispensasjon fra konkurranseloven § 3-4, jf. § 3-1 første ledd, for å etablere en felles bransjenorm for bonusberegning og avtale om utveksling av

bonusopplysninger (Rev. 20.01.1999), avslås.

Vedtaket trer i kraft straks.

Konkurransetilsynet vil for ordens skyld presisere at konkurranseloven ikke forbyr utveksling mellom forsikringsselskapene av opplysninger om forsikringstakernes bonus, jf 7.2 side 11.

Konkurransetilsynet forutsetter at Norges Forsikringsforbund underretter sine medlemmer om Konkurransetilsynets vedtak, og at forbundet underretter tilsynet om hvordan dette er gjort.

9. Om klage på vedtak

Konkurransetilsynets vedtak kan påklages innen 3 uker til Arbeids- og administrasjonsdepartementet. En eventuell klage stiles til departementet, men sendes til Konkurransetilsynet. Det vises til det vedlagte skjema om klageadgang.