



Mottaker
Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO
Norge

Deres ref.:

Vår ref.: 2019/0261-2

Saksbehandler: Therese Fredrikke Halvorsen
Saksansvarlig: Gjermund Nese

Dato: 01.10.2019

Høringsuttalelse - endringer i reglene om kursreguleringsfond ved flytting av kollektive livsforsikringsavtaler

Konkurransetilsynet viser til høringsbrev fra Finansdepartementet ("departementet") 26. juni 2019 med forslag om endringer i reglene om kursreguleringsfond ved flytting av kollektive livsforsikringsavtaler. Høringsnotatet er utarbeidet av Finanstilsynet på vegne av departementet. Høringsfristen er satt til 1. oktober 2019.

Forslag til endringer

Finanstilsynet har fått i oppdrag fra Finansdepartementet å utarbeide et høringsnotat om kursreguleringsfondets stilling ved flytting av kollektive kontrakter mellom pensjonsinnretninger. Bakgrunnen for oppdraget er at Stortinget ved behandling av revidert nasjonalbudsjett 2018 ba regjeringen om å utrede nødvendige endringer i reglene om at en andel av kursreguleringsfondet kan holdes tilbake ved flytting av kommunenes pensjonsordninger. Forslaget vil blant annet ha betydning for flere kommuner som etter den vedtatte kommunesammenslåingen fra 1. januar 2020, jf. kommunereformen, skal flytte sine pensjonsordninger.

Finanstilsynet, på vegne av departementet, foreslår endringer i forskrift 30. juni 2006 nr. 869 til forsikringsvirksomhetsloven (livsforsikring mv.) § 10-2 ved at pensjonsinnretningene ikke lenger har adgang til å holde tilbake en andel av kursreguleringsfondet når forsikringstakere (arbeidsgiverforetak) med kollektive kontrakter flytter til andre pensjonsinnretninger. Forsikringstakerne som flytter kollektive pensjonsordninger, både kommunale og private pensjonsordninger, fra én pensjonsleverandør til en annen, vil etter forslaget uavkortet få med seg kontraktens forholdsmessige andel av kursreguleringsfondet som en del av flytteverdien. Dette gjelder imidlertid ikke for kontrakter som er etablert eller flyttet til en pensjonsinnretning mindre enn tolv måneder før flyttetidspunktet.

Formålet med gjeldende tilbakeholdsrett er å beskytte forsikringskollektivet (gjenværende kunder) og pensjonsinnretningene gjennom å dempe virkningen av flytteaktivitet som er motivert av ønske om å realisere kursreserver til egen kontrakt, og hindre en tilpasning som kan medføre at merverdier flyttes fra forsikringskollektivet til enkeltkontrakter. De hovedhensyn som avveies i Finanstilsynets høringsnotat er på den ene siden hensynet til fri konkurranse i markedet for kollektive livsforsikringer og kundenes rett til en uavkortet andel

av meravkastningen på kundemidlene, og på den andre siden hensynet til å begrense effekten av flyttearbitrasje og derigjennom ivareta forsikringskollektivets og pensjonsinnretningens soliditet. Finanstilsynets hovedbegrunnelse for forslaget til endringer er at det for kollektive kontrakter i kommunesektoren er lite rom for flytting som er motivert av å realisere kursgevinster. Dette på grunn av at oppsigelse og flytting mellom KLP og pensjonskasser er forbundet med betydelige transaksjonskostnader og er tidkrevende prosesser. Når det gjelder private pensjonsordninger, foregår disse i økende grad i innskuddsordninger hvor forsikringskapitalen løpende vurderes til markedsverdi. Det vises også til at det lave rentenivået medfører redusert flytteaktivitet. Flyttearbitrasje representerer således ikke en stor risiko i dagens marked. Markedssituasjonen for kollektive livsforsikringer kan derfor tilsi et redusert behov for beskyttelsesmekanismen som tilbakeholdsretten er ment å ivareta.

Endringsforslaget vil få størst betydning for markedet for kommunal tjenstepensjon. I det følgende vil Konkurransetilsynet først kort omtale behovet for økt konkurranse i dette markedet. Deretter kommenteres de konkurransemessige virkningene av Finanstilsynets foreslåtte endringer for dette markedet.

Konkurransetilsynets merknader

Behov for konkurranse i markedet for tjenstepensjon til kommunal sektor

Innen offentlig tjenstepensjon er det utelukkende markedet for tjenstepensjon for kommunalt- og fylkeskommunalt ansatte som er åpent for konkurranse. I praksis er imidlertid konkurransen fraværende i dagens marked, med Kommunal Landspensjonskasse (KLP) som eneste tilbyder. Konkurransetilsynet har ved flere anledninger pekt på behovet for økt konkurranse i dette markedet.

I en rapport fra oktober 2010¹ foretok Konkurransetilsynet en analyse av konkurransen i markedet for tjenstepensjon i kommunal sektor.² På tidspunktet for rapporten var det tre leverandører i markedet for offentlig tjenstepensjon: KLP, Vital Forsikring ASA (DNB) og Storebrand Livsforsikring AS (Storebrand). Analysen pekte på et sterkt konsentrert marked som var preget av lav kundemobilitet og høye etableringshindringer. Det ble også slått fast at det eksisterer byttekostnader knyttet til å gjennomføre anbudsprosesser og organisere leverandørbytte. Analysen viste videre at det eksisterer innelåsende effekter i dette markedet blant annet ved at kundene ved flytting fra KLP ikke får med seg opptjent egenkapital som er den andel av den oppsparte egenkapitalen som er opparbeidet i løpet av kundeforholdet. Konkurransetilsynet påpekte videre at graden av konkurranse er sterk når det gjennomføres anbudskonkurranser, men at kommunene i begrenset grad la pensjonsordningene ut på anbud.

Etter at DNB og Storebrand trakk seg ut i 2012/2013, har markedet for kommunal tjenstepensjon vært et monopolistisk marked med KLP som eneste leverandør. Kommunenes eneste alternativ til KLP er å opprette egne pensjonskasser. Konkurransen i dette markedet er derfor i dag i praksis fraværende.

I forbindelse med at det innføres en ny ordning for offentlig tjenstepensjon i 2020 har Storebrand besluttet å tilby kommunal tjenstepensjon.³ DNB vurderer å vende tilbake til markedet.

I et innlegg i Dagens Næringsliv 19. desember 2018 oppfordret Konkurransetilsynet kommunene til å stimulere til konkurranse gjennom å legge pensjonsavtalene ut på anbud i

¹ Konkurransetilsynet fikk 11. mai 2010 i oppdrag fra Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet å vurdere konkurransen i markedet for offentlig tjenstepensjon.

² Konkurransen i markedet for offentlig tjenstepensjon, Konkurransetilsynets skriftserie 2/2010.

³ <https://kommunal-rapport.no/okonomi/2019/06/storebrand-utfordrer-klp>

forbindelse med innføringen av den nye pensjonsordningen, og viste til at potensialet for kostnadsbesparelser som følge av konkurranse er stort.⁴

Konkurransmessige virkninger av forslaget til endringer

Kommunal tjenstepensjon er en standardisert tjeneste hvor premien og prisingen er regulert gjennom tariffavtaler, lovgivning og aktuarmessige prinsipper. Vesentlige elementer ved produktets innhold og prisfastsettelse er underlagt regulering som i hovedtrekk vil være felles for alle tilbydere. Produktet er relativt homogent, med få differensieringsmuligheter. Det foreligger likevel mulighet for konkurranse. Konkurranse mellom ulike pensjonsinnretninger innen kommunal tjenstepensjon vil hovedsakelig dreie seg om nivået på pensjonspremien, hvilke priser selskapet tar for risiko, forvaltning og administrasjon, samt ulike kvalitative elementer ved tjenesten. Det er således rom for konkurranse som kan føre til lavere priser og bedre produkter.

Markedet for kommunale tjenstepensjonsordninger kan anses som modent, der antall kunder i markedet er mer eller mindre konstant, og gitt ved antall kommuner, fylkeskommuner og kommunale foretak. Nye aktører på tilbudssiden i markedet vil hovedsakelig være avhengig av å vinne kunder ved overtagelse fra en konkurrent. Hvis en kommune vurderer å bytte pensjonsleverandør, vil den blant annet måtte se hen til kontraktens flytteverdi. Den foreslåtte regelendringen medfører at forsikringstakerne ved flytting av kollektive pensjonsordninger uavkortet får med seg kontraktens forholdsmessige andel av kursreguleringsfondet som en del av flytteverdien. Dette vil forhøye flytteverdien og kunne redusere innelåsingeffektene.

Innen offentlig tjenstepensjon forvaltes betydelige midler, og virksom konkurranse er viktig for at fremtidens pensjoner skal forvaltes effektivt og rimelig. Forslaget om endringer i reglene om kursreguleringsfond ved flytting av kollektive livsforsikringsavtaler vil i så måte kunne bidra til å redusere innelåsingeffektene og øke kundemobiliteten når ny aktør etablerer seg i markedet.

Departementets forslag om endringer i reglene om kursreguleringsfond ved flytting av kollektive livsforsikringsavtaler har blant annet til formål å ivareta hensynet til fri konkurranse. I markedet for kommunal tjenstepensjon forvaltes mer enn 500 milliarder kroner, og årlige premier er på knapt 40 milliarder kroner. Dette markedet er i dag et monopolmarked og behovet for etablering av flere tilbydere er stort. Når ny aktør trer inn i markedet for kommunal tjenstepensjon, vil det oppstå en etterlengtet mulighet for norske kommuner til å kunne spare kostnader gjennom anbudsutsetting. Det er flere hindringer i veien for å etablere virksom konkurranse i dette markedet. Etter Konkurransetilsynets vurdering er imidlertid departementets forslag et skritt i riktig retning og Konkurransetilsynet er derfor positiv til forslaget.

Med hilsen



Gjermund Nese (e.f.)
avdelingsdirektør

⁴ <https://www.dn.no/innlegg/pensjon/tjenstepensjon/konkurranse/kommunepensjoner-bor-ut-pa-anbud/2-1-502876>

Mottaker
Finansdepartementet

Postadresse
Postboks 8008 Dep

Poststed
0030 OSLO
Norge

Kontakt/e-post
postmottak@fin.dep.no