

Vedtak

V2026-24

Dato: 25.08.2026

Mottaker: Kommunal Landspensjonskasse Gjensidig
Forsikringsselskap

v/advokat: Advokatfirmaet Wiersholm AS v/Elisabeth Lian
Haugsdal og Harald Nordhus

Saksansvarlig: Gjermund Nese

2020/0027-201

Saksbehandler: Elisabeth Steckmest

VEDTAK V2026-24 – KOMMUNAL LANDSPENSJONSKASSE GJENSIDIG FORSIKRINGSSKAP – KONKURRANSELOVEN § 12 TREDJE LEDD, JF. § 11 OG EØS-AVTALEN ARTIKKEL 54

1 SAKENS BAKGRUNN

1.1 Introduksjon

- (1) Konkurransetilsynet har etterforsket om Kommunal Landspensjonskasse Gjensidig Forsikringsselskap¹ (heretter «KLP») har overtrådt forbudet mot misbruk av dominerende stilling i konkurranseloven § 11 og EØS-avtalen artikkel 54. Etterforskningen gjelder KLPs adferd i markedet for offentlig tjenstepensjon til kommuner og fylkeskommuner (heretter «kommuner») i perioden etter at Storebrand Livsforsikring AS (heretter «Storebrand») begynte sin etablering i 2019. KLP hadde på dette tidspunktet tilnærmet samtlige kommuner som kunder. Konkurrenter som ønsket å etablere seg og ekspandere var derfor avhengig av å vinne kunder fra KLP, og kunne bare gjøre dette gjennom deltakelse i anbudskonkurranser.
- (2) Konkurransetilsynets bekymring er at KLP, i denne markeds konteksten, systematisk og målrettet påvirket en rekke kommuner til å ikke gjennomføre anbudskonkurranser. Bekymringen er knyttet til at KLP, gjennom å utnytte foretakets nære relasjoner til kommunale beslutningstakere,² formidlet et budskap om at det ikke var nødvendig, effektivt eller lønnsomt å gjennomføre anbudskonkurranser. Dette gjør tilsynet bekymret for at KLPs adferd vanskeliggjorde konkurrenters etablering, ekspansjon eller evne til å utøve et effektivt konkurransepress på KLP, i strid med konkurranseloven § 11 og EØS-avtalen artikkel 54.

¹ Organisasjonsnummer 938 708 606. Forretningsadresse: Dronning Eufemias gate 10, 0191 Oslo.

² Med kommunale beslutningstakere menes personer som kan utøve innflytelse i prosesser hvor anbud om offentlig tjenstepensjon vurderes, herunder administrasjonsansatte, tillitsvalgte og politikere.

- (3) Konkurransetilsynets etterforskning har særlig angått KLPs påvirkningsadferd i perioden fra 2019 og frem til 2023, men det foreligger ikke dokumentasjon som bekrefter at adferden ble avsluttet da.
- (4) På bakgrunn av Konkurransetilsynets bekymringer, har KLP fremsatt forslag til avhjelpende tiltak. Konkurransetilsynet har kommet til at de avhjelpende tiltakene er egnet til og nødvendige for å avhjelpe den konkurranseskaden som tilsynet mener at KLPs adferd har medført. På denne bakgrunn har tilsynet kommet til at saken kan avsluttes, og gjennom dette vedtaket gjøres de avhjelpende tiltakene bindende for KLP, jf. konkurranseloven § 12 tredje ledd, jf. § 11 og EØS-avtalen artikkel 54.
- (5) Konkurransetilsynet understreker at vurderingene i dette vedtaket er foreløpige, og at tilsynet ikke endelig har konkludert med hensyn til om KLPs adferd faktisk eller rettslig utgjør en overtredelse av konkurranseloven § 11 og EØS-avtalen artikkel 54.

1.2 Om KLP

- (6) KLP er Norges største leverandør av offentlig tjenstepensjon til kommuner og fylkeskommuner. Offentlig tjenstepensjon er KLPs hovedprodukt. Foretaket administrerer også pensjonsordningene for statlige, kommunale og fylkeskommunale helseforetak. I tillegg tilbyr KLP tjenester innen bank, fond og forsikring.
- (7) KLPs kunder består av 340 kommuner og fylkeskommuner, 30 helseforetak og 2 160 selvstendige virksomheter i offentlig sektor. I tillegg er de fleste sykepleiere medlem i pensjonsordningen for sykepleiere.³ KLP har administrert denne ordningen siden 1962. I 2025 hadde KLP en samlet forvaltningskapital på 1 271 milliarder kroner⁴ og 65,08 milliarder kroner i brutto forfalt premie.⁵
- (8) KLP er organisert som et gjensidig forsikringsselskap. Dette innebærer at kundene som har pensjonsordning i KLP, også er selskapets eiere.
- (9) Divisjon Liv og pensjon (heretter «Livdivisjonen») i KLP er en del av livsforsikringsselskapet KLP, som er morselskapet i KLP-konsernet. Divisjonen håndterer selskapets produkter knyttet til pensjon og livsforsikring, og inkluderer kundeservice. Kundeseksjonen er organisert under Livdivisjonen, og har flere avdelinger. I disse avdelingene har kunde- og salgsledere ansvaret for den daglige kundekontakten og en sentral rolle i oppfølgingen av kommunene.
- (10) Avdelingen Salg, strategi og analyse i KLP er ansvarlig for å utforme tilbud i anbudskonkurranser. Det er først og fremst kunde- og salgslederene som har kundekontakt, men spesialistene i analyseavdelingen har også direkte kontakt med kunder når det er hensiktsmessig.

1.3 Konkurransetilsynets saksbehandling

- (11) Konkurransetilsynet gjennomførte bevissikring hos KLP 8. og 9. februar 2022. Tilsynet har i tillegg innhentet informasjon fra KLP, Storebrand, Pensjonskasseforeningen og Finanstilsynet. Konkurransetilsynet har sendt informasjonspålegg til administrasjonen i

³ Sykepleierordningen er en lovfestet, obligatorisk ordning for sykepleiere som forvaltes av KLP.

⁴ KLPs årsrapport 2025, side 7.

⁵ KLPs årsrapport 2025, side 229. Brutto forfalt premie er summen av alle premier (innbetalinger fra kunder/arbeidsgivere) som er forfalt til betaling i perioden.

46 kommuner og fylkeskommuner,⁶ til leverandører av privat tjenestepensjon,⁷ Statens pensjonskasse, Pensjonskassene for fylkene og samtlige kommunale pensjonskasser.

- (12) Konkurransetilsynet har gjennomført forklaringsopptak med ledere i KLP, Fagforbundet og kommuneadministrasjoner.
- (13) Under saksbehandlingen har Konkurransetilsynet avholdt flere møter med KLP.⁸ KLP innga forslag til avhjelpende tiltak 29. april 2026, og deretter revidert forslag til avhjelpende tiltak 29. mai, 17. juni og 30. juni 2026. I dialogen med KLP har tilsynet redegjort for de konkurransemessige bekymringene i saken og tilsynets foreløpige rettslige vurderinger. Plikten til forhåndsvarsling etter forvaltningsloven § 16 anses ivaretatt ved denne dialogen. KLP har selv foreslått de avhjelpende tiltakene og medvirket til utformingen av dette vedtaket.⁹
- (14) Konkurransetilsynet har hatt kontakt med ESA under saksbehandlingen, i henhold til ODA protokoll 4, kapittel II, artikkel 11. Konkurransetilsynet fremla utkast til vedtak for ESA 15. juni 2026 i samsvar med ODA protokoll 4, kapittel II, artikkel 11 tredje og fjerde ledd.

2 SAKENS FAKTISKE SIDE

2.1 Offentlig tjenestepensjon til kommuner og fylkeskommuner

- (15) Offentlig tjenestepensjon er en pensjonsordning for ansatte i staten, kommunene, helseforetak og bedrifter med offentlig tilknytning.
- (16) Offentlig tjenestepensjon for kommunalt ansatte er regulert gjennom en sentral alminnelig særavtale om pensjonsordninger, SGS 2020. Avtalen standardiserer vesentlige elementer i produktets innhold og prissetting, og sikrer at ansatte i kommunene får samme pensjon, uavhengig av hvilken leverandør kommunen benytter. Kommunenes kostnader og kvaliteten på tjenestene kan imidlertid variere, avhengig av hvilken tilbyder som benyttes.
- (17) Det følger av SGS 2020 at pensjonspremien skal utjevnes¹⁰ i leverandørens fellesordning.¹¹ Det er krav om ett utjevningsfellesskap for samtlige kommunekunder og bedriftskunder, og ett utjevningsfellesskap for fylkeskommunekunder.
- (18) Leverandørene av offentlig tjenestepensjon er underlagt finansforetaksloven og forsikringsvirksomhetsloven.
- (19) SGS 2020 § 7-1 krever at alle pensjonsytelser fra offentlig tjenestepensjon skal være forsikret. En kommune kan la et eksternt forsikringsselskap forvalte og administrere

⁶ Informasjonspålegget ble sendt til kommuner som hadde gjennomført eller påbegynt anbudsprosesser, kommuner der tilsynet hadde indikasjoner om at pensjonsordningen var vurdert, og kommuner som hadde gjennomgått kommunesammenslåinger i perioden fra 2019.

⁷ DNB, Gjensidige, Nordea og Sparebank1 Forsikring.

⁸ 23. februar 2023, 2. mai 2024, 14. juni 2024, 6. oktober 2025, 25. mars 2026 og 12. mai 2026.

⁹ Prop. 75 L (2012–2013), side 29.

¹⁰ Premieutjevning innebærer at utgiftene jevnes ut, slik at premieelementene blir like for alle kundene i samme utjevningsfellesskap. Dette gjøres for at tjenestepensjonen skal være kjønnsnøytral og ikke diskriminere på bakgrunn av alder eller uførhet.

¹¹ SGS 2020 §§ 8-3 og 10-2.

pensjonsordningen for sine ansatte, eller opprette en egen pensjonskasse for dette formålet.

- (20) Kommunene betaler årlig inn pensjonspremie til leverandøren, som går til finansiering av de ansattes tariffavtalte pensjonsrettigheter. I tillegg inneholder premien kostnadselementer knyttet til administrasjon, kapitalforvaltning og rentegarantipremie.
- (21) Konkurransen i markedet for offentlig tjenstepensjon har utviklet seg i faser, preget av lange perioder med svak eller ingen konkurranse.
- (22) Fra 2013 var KLP eneste tilbyder i markedet. Storebrand returnerte til markedet i 2019 grunnet forventning om at endringene som følge av pensjonsreformen fra 2018, ville føre til flere anbudskonkurranser og dermed sterkere konkurranse.¹² I dag er KLP og Storebrand de eneste leverandørene i markedet for offentlig tjenstepensjon. I tillegg har enkelte kommuner egne pensjonskasser.
- (23) I perioden 2019 til 2024 ble det gjennomført 13 anbudskonkurranser, av elleve ulike kommuner og fylkeskommuner. Storebrand vant ti av disse. I 2025 gjennomførte tre kommuner og en fylkeskommune anbud. KLP vant tre av disse, mens en kommune valgte å opprettholde egen pensjonskasse. Storebrand har i dag åtte kommuner og én fylkeskommune som kunder.

2.2 Anskaffelse av offentlig tjenstepensjon

- (24) En kommunes innkjøp av offentlig tjenstepensjon fra eksterne livsforsikringsforetak, regnes som en offentlig anskaffelse, og er blant de største og mest komplekse anskaffelsene kommuner foretar. Ved valg av ny leverandør plikter en kommune å gjennomføre en anbudskonkurranse, i tråd med anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften.
- (25) KLP har et eksisterende leverandørforhold til tilnærmet alle kommunene i Norge. Dersom en kommune ikke anbudsutsetter pensjonsordningen, videreføres avtalen med KLP som eksisterende leverandør. En forutsetning for konkurrenters etablering og ekspansjon er derfor at kommuner gjennomfører anbudskonkurranser.¹³
- (26) Ved gjennomføring av anbudskonkurranser er kommuner bundet av reglene i anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften. Oppdragsgiver skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om «*konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet*», jf. anskaffelsesloven § 4. Som uttalt av Høyesterett er det sentrale formålet med anbudsutsetting å sikre «*mest mulig effektiv konkurranse*».¹⁴
- (27) Anskaffelsesforskriften oppstiller nærmere regler for oppdragsgivers bruk av råd innhentet fra leverandører,¹⁵ og oppdragsgivers utforming av konkurransegrunnlag, kravspesifikasjon og tildelingskriterier ved gjennomføring av anbudskonkurranser.¹⁶

¹² Brev fra Storebrand 19. desember 2024, side 6–7.

¹³ Konkurransetilsynet tar ikke stilling til rekkevidden av anbudsplikt for videreføring av kontrakter med eksisterende leverandør.

¹⁴ Rt. 2012 s. 1556 *Gran & Ekran*, avsnitt 78.

¹⁵ Anskaffelsesforskriften §§ 12-1 og 12-2.

¹⁶ Anskaffelsesforskriften §§ 14-1, 15-1 og 18-1.

- (28) Anbudsprosessen skal i henhold til ovennevnte sikre muligheten til etablering og ekspansjon i markedet, likebehandling av leverandører og mest mulig effektiv konkurranse. Dette sikrer at oppdragsgiveren får dekket sitt behov til best mulig kvalitet og pris.
- (29) Pensjonskontoret¹⁷ utgir årlig Pensjonsveilederen som gir veiledning om regelverk og formelle krav ved leverandørskifte. Pensjonskontoret utgir også en konkurranseveileder som kan benyttes i utarbeidelsen av kravspesifikasjon og tildelingskriterier.

2.3 Anbudsutsetting vedtas gjennom politiske beslutningsprosesser

- (30) En beslutning om å gjennomføre en anbudskonkurranse treffes av politikerne i kommunestyret eller fylkestinget innenfor rammene av politiske beslutningsprosesser. I prosessen utøver administrasjonen, tillitsvalgte og politikere innflytelse. Informasjon som disse personene mottar og formidler i beslutningsprosesser, kan derfor påvirke beslutningen som til slutt treffes.
- (31) Kommune- og fylkesdirektøren¹⁸ leder administrasjonen og har ansvar for å utarbeide en saksutredning (heretter «saksfremlegg») som skal ligge til grunn for politikernes beslutning. Dette skal gi et forsvarlig faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak og sikre at politikernes beslutninger treffes på best mulig grunnlag, jf. kommuneloven § 13-1 (3).¹⁹ Saksfremlegget inneholder ofte en anbefaling. Politikerne har en viss skjønnsfrihet og er ikke rettslig forpliktet til å følge administrasjonens anbefaling. Det som fremgår av administrasjonens saksfremlegg, vil likevel være egnet til å påvirke den politiske beslutningen.
- (32) En administrasjon i en kommune som utarbeider saksfremlegg hvor anbudsutsetting av tjenstepensjonsordningen vurderes, innhenter ofte informasjon fra eksterne kilder. Konkurransetilsynets etterforskning viser at KLP ofte benyttes som kilde. I noen kommuner innhentes også eksterne rådgivervurderinger.²⁰ Slike rådgivervurderinger blir enten inntatt som vedlegg til saksfremlegg, eller brukt som kilde ved skriving av saksfremlegg.
- (33) I beslutningsprosesser om anbudsutsetting av pensjonstjenesten, kan også tillitsvalgte utøve innflytelse gjennom kommunenes drøftingsplikt.²¹

2.4 KLPs tillit og nære relasjoner i politiske beslutningsprosesser

- (34) KLP har et nært forhold til kommuner som er både eiere og kunder i foretaket, og nyter høy troverdighet og tillit blant mange kommuneadministrasjonsansatte, tillitsvalgte og politikere.²² Foretaket har jobbet målrettet over lengre tid for å bygge gode relasjoner til

¹⁷ Pensjonskontoret ble etablert av tariffpartene i kommunal sektor etter hovedtariffoppgjøret i 2004. Pensjonskontoret består av et styre og et sekretariat som skal informere og overvåke pensjonsinnretningenes praktisering av gjeldende pensjonsbestemmelser, jf. SGS §§ 12-1 og 12-2.

¹⁸ Før 1. januar 2020 omtalt som «rådmann».

¹⁹ NOU 2016: 4, side 90.

²⁰ Rådgivere omtales også som forsikringsmeglere.

²¹ SGS 2020 § 8-2.

²² Se eksempelvis KLP rapport «KLP vurdert mot andre pensjonsleverandører», 2020, side 19–20; presentasjon Zynk «KLP – interessentanalyse», mars 2019; presentasjon Zynk «KLP - Interessentundersøkelse 21 intervjuer gjennomført april-mai 2021», 10. juni 2021; presentasjon «Kommunikasjons- og markedsstrategi 2020», januar 2020, side 11 og styredokument sak 147/20 «Konkurranse- og markedssituasjonen», datert 3. desember 2020.

disse personene, og opplever selv relasjonene som en stor fordel i anbudsrelaterte beslutningsprosesser, fordi dette muliggjør direkte og god dialog.²³

- (35) Konkurransetilsynets etterforskning viser at flere kommunale beslutningstakere opplever å ha begrenset kompetanse om produktet offentlig tjenstepensjon og derfor synes det er komplisert å ta stilling til om det kan være nødvendig, effektivt eller lønnsomt å gjennomføre en anbudskonkurranse for å velge leverandør.²⁴
- (36) KLP blir ofte konsultert når administrasjonen i kommunene vurderer anbudsutsetting eller gjennomfører anbudskonkurranser.²⁵ KLPs nære relasjoner gir foretaket en særlig mulighet til å opptre som rådgiver for administrasjoner som skriver saksfremlegg.²⁶ Konkurransetilsynets etterforskning viser at omfanget av KLPs bistand i mange tilfeller ikke fremgår utad for øvrige beslutningstakere.
- (37) Etterforskningen viser videre at KLP har tette relasjoner til Fagforbundet sentralt og ulike tillitsvalgte lokalt, og samarbeider med disse om å løfte frem KLP som den foretrukne leverandøren av offentlig tjenstepensjon.²⁷ Gjennom dette er KLP i posisjon til å fremme foretakets ønskede budskap gjennom tillitsvalgte i beslutningsprosesser, uten at foretakets involvering fremgår utad for øvrige beslutningstakere.
- (38) Gjennom sine relasjoner har KLP ved flere anledninger mottatt informasjon unntatt offentlighet, som det er av strategisk interesse for foretaket å kjenne til i konkurransesituasjonen. KLP har eksempelvis fått tilsendt saksfremlegg og rådgiveres vurderinger før disse er offentlig tilgjengelig. Gjennom relasjonene er KLP også selv i posisjon til å formidle informasjon direkte til beslutningstakere og drive påvirkningsarbeid uten at kommunikasjonen er synlig utad for andre i kommunen. KLP omtaler dette som å motta og formidle informasjon «*underhånden*».²⁸ Konkurransetilsynets etterforskning viser at KLP har benyttet informasjon mottatt «*underhånden*» til blant annet å påpeke det KLP mener er feil og mangler i beslutningsgrunnlag, og at dette kan ha bidratt til å påvirke beslutningstakere til ikke å anbudsutsette.
- (39) Etter Konkurransetilsynets vurdering hadde KLP, gjennom foretakets tillit og nære relasjoner, et betydelig fortrinn i anbudsrelaterte beslutningsprosesser. Dette fortrinnet var nært knyttet til at KLP hadde et eksisterende eier- og kundeforhold med tilnærmet alle kommuner.

2.5 KLPs adferd i markedet for offentlig tjenstepensjon

2.5.1 KLPs strategi og intensjon om å forhindre anbudsutsetting

- (40) Som ledd i etterforskningen har Konkurransetilsynet gjennomgått KLPs interne dokumenter. Disse tilsier at KLP hadde en intensjon om å forhindre at kommuner traff

²³ Styredokument sak 147/20 «Konkurranse- og markedssituasjonen», datert 3. desember 2020.

²⁴ Dette bygger på en gjennomgang av KLPs kommunikasjon med beslutningstakere, kommuners svarbrev og KLPs interne dokumenter.

²⁵ Styredokument sak 147/20 «Konkurranse- og markedssituasjonen», datert 3. desember 2020.

²⁶ Se eksempelvis intern e-postkorrespondanse i KLP 6. desember 2021.

²⁷ Se eksempelvis intern e-postkorrespondanse i KLP 10. oktober 2019 og 17. oktober 2021 og e-postkorrespondanse mellom KLP og Fagforbundet 13. oktober 2021.

²⁸ Se eksempelvis intern e-postkorrespondanse i KLP 10. januar 2020, 5. oktober 2020, 7. oktober 2020 og 21. juni 2021.

vedtak om å anbudsutsette sine tjenestepensjonsordninger, og at KLP beskrev og gjennomførte konkrete planer for å realisere intensjonen.

- (41) I januar 2020 fremhevet eksempelvis ledelsen i kundeseksjonen at KLP skulle jobbe mot kommuneadministrasjoner, tillitsvalgte og politikere for å «forhindre anbudsutsetting» og «demme opp for konkurranse og anbudprosesser». ²⁹
- (42) Etter at KLP tapte sin første anbudskonkurranse i 2020, skrev kundeseksjonen til livselskapsledelsen i januar 2021 at det fremover ble «svært viktig å jobbe for at kommuner ikke tar ordningen ut på anbud». ³⁰ Kundeseksjonen beskrev deretter hvilken arbeidsmetodikk KLP flere ganger hadde benyttet, og opplevd å lykkes med, for å forhindre anbudsutsetting i løpet av 2020. KLP skulle komme tidlig inn i kommunale beslutningsprosesser hvor anbudsutsetting ble vurdert, gi innspill til administrasjoners saksfremlegg før disse gikk videre til politisk behandling, og slik bidra til at «prosessen stoppes før vedtak om anbud fattes». ³¹ KLP skulle samtidig gi innspill til tillitsvalgte og politikere med samme formål. ³²
- (43) KLP vurderte at foretakets nære relasjoner til kommuneadministrasjonsansatte, tillitsvalgte og politikere, var sentralt i arbeidet med å forhindre anbudsutsetting. KLP fremhevet at foretaket «nyter stor tillit» etter å ha «jobbet målrettet over lengre tid for å bygge gode relasjoner», og vurderte at tilliten og relasjonene representerte en «stor fordel» for KLP. ³³ For å bevare denne fordelene, jobbet KLP eksempelvis for å unngå at kommuner engasjerte eksterne rådgivere. KLP omtalte det som en «stor utfordring» dersom kommuner innhentet rådgiverrapporter, fordi det da var «rapporten som teller og ikke relasjonen» KLP hadde til relevante personer. ³⁴
- (44) Etter at KLP tapte anbudskonkurransen i Øygarden kommune, vurderte kundeseksjonen i oktober 2021 at det var «store sjanser for at vi taper flere av konkurransene» mot Storebrand, og at livlederne måtte forberedes på dette. ³⁵ At KLP jobbet for å forhindre anbudsutsetting i en kontekst hvor foretaket var bekymret for å tape anbudskonkurranser mot Storebrand, viser etter Konkurransetilsynets vurdering at KLPs intensjon var å beskytte eget foretak mot økt konkurranse og risikoen for kundetap i anbudskonkurranser.
- (45) KLPs intensjon og beskrivelser av hvordan KLP skulle arbeide for å lykkes med å forhindre anbudsutsetting, underbygges av flere interne dokumenter og e-poster, forankret i kundeseksjonens ledelse, konsernledelsen og livselskapsledelsen. KLPs interne dokumenter viser videre at KLPs adferd fortløpende ble vurdert å bidra til kommunale beslutninger om å ikke anbudsutsette, og at sentrale ledere i KLP var

²⁹ Notat «Beredskap i forhold til anbudprosesser år 2020», datert 20. januar 2020, side 4.

³⁰ Livselskapsledelsen sak «Vestland -læringspunkter og tiltak», datert 11. januar 2021.

³¹ Livselskapsledelsen sak «Vestland -læringspunkter og tiltak», datert 11. januar 2021.

³² Livselskapsledelsen sak «Status anbud, ny pensjonsveileder og plan for tilbud», datert 9. august 2021.

³³ Styredokument sak 147/20 «Konkurranse- og markedssituasjonen», datert 3. desember 2020.

³⁴ Livselskapsledelsen sak «Vestland -læringspunkter og tiltak», datert 11. januar 2021 og utkast til Q&A, sist endret 29. november 2019.

³⁵ Intern e-postkorrespondanse i KLP 6. oktober 2021.

orientert om og innforstått med KLPs arbeidsmetodikk og dens ønskede og opplevde virkninger.³⁶

2.5.2 KLPs overvåkning av anbudrelaterte prosesser i kommuner

- (46) Som beskrevet i avsnitt (42), anså KLP det som en fordel å involvere seg tidlig i kommunale beslutningsprosesser fordi foretaket da kunne gi innspill til saksfremlegget som var grunnlag til politisk behandling. På den måten kunne KLP prøve å påvirke prosessen før vedtak om anbudsutsetting ble truffet.
- (47) Konkurransetilsynets etterforskning viser at KLP, i møte med Storebrands etablering i markedet i 2019, systematisk overvåket markedet for å identifisere kommuner hvor anbudsutsetting av pensjonstjenesten ble vurdert. Dette skjedde blant annet gjennom løpende kontakt med kommuner og gjennomgang av kommunale postlister og lokal presse.³⁷ I arbeidet med å identifisere kommuner utarbeidet KLP en oversikt over kommuner som foretaket ønsket å ha spesielt fokus på. Arbeidet ga KLP god oversikt over hvilke kommuner som vurderte anbudsutsetting og hvor det var størst sannsynlighet for at en slik prosess ble igangsatt.
- (48) Avdekkingsarbeidet tilrettela for tidlig involvering i vurderingsprosessen og gjorde det mulig for KLP å prioritere foretakets ressurser mot kunder hvor sannsynligheten for anbudsutsetting fremsto størst. Tidlig involvering økte etter Konkurransetilsynets vurdering sannsynligheten for at KLPs innspill ble hensyntatt og reflektert i kommuners beslutningsgrunnlag.

2.5.3 KLPs kommunikasjon med kommunale beslutningstakere

- (49) Konkurransetilsynet har etterforsket KLPs kommunikasjon med 46 kommuner hvor anbudsutsetting av offentlig tjenstepensjon var tema etter Storebrands etablering i markedet i 2019. Etterforskningen viser at KLP, i samsvar med strategien omtalt i kapittel 2.5.1, jobbet for at kommuner ikke skulle sette offentlig tjenstepensjon ut på anbud.
- (50) Både i kommunikasjon med administrasjonsansatte, tillitsvalgte og politikere i enkeltkommuner, formidlet KLP et overordnet budskap om at anbudsutsetting ikke var nødvendig, effektivt eller lønnsomt for å velge leverandør av offentlig tjenstepensjon. Herunder formidlet KLP informasjon som fremstilte Storebrand negativt og sådde tvil om effektiviteten av anbudsprosessen.
- (51) Eksempelvis fremhevet KLP at selskapet hadde markedets laveste priser, beste service og høyeste historisk avkastning. KLP antydte ved flere anledninger at KLP hadde bedre systemer enn Storebrand og at det forelå usikkerhet og misnøye med Storebrands systemer. Det ble også vist til at KLPs selskapsmodell, der kundene var eiere, var til fordel for kommunene. Samtidig ble Storebrand fremstilt som en dyrere og mindre stabil aktør.
- (52) I 2021 vurderte flere kommuner å gjennomføre anbudskonkurranser for å frigjøre bufferkapital. KLP formidlet da at en slik frigjøring ville svekke pensjonsordningens soliditet og redusere fremtidig avkastning. KLP formidlet også at det var sannsynlig at flytteregelverket ville bli endret med virkning fra årsskiftet 2021/2022, slik at en eventuell

³⁶ Se eksempelvis intern e-postkorrespondanse i KLP 6. desember 2021, med vedlegg «*Månedssrapport Kundeseksjonen - november 2021*».

³⁷ Se for eksempel Notat «*Beredskap i forhold til anbudprosesser år 2020*», datert 20. januar 2020.

flytting uansett ikke ville gi tilgang til bufferkapitalen. KLP kommuniserte også at forskjeller i utjevningsfellesskap, som talte til Storebrands fordel på dette tidspunktet, ikke burde vektlegges i vurderingen.

- (53) Konkurransetilsynets etterforskning viser videre at KLP ved flere tilfeller videresendte saksfremlegg fra kommuner som konkluderte med å ikke anbudsette, til kommuner som vurderte anbudsutsetting. Saksfremleggene som ble videresendt, var i stor grad sammenfallende med KLP sine innspill og inneholdt formuleringer og argumentasjonsrekker som var hentet direkte fra KLPs notater og presentasjoner. Saksfremleggene ble videresendt til andre kommuner uten at KLP opplyste om sin rolle i utarbeidelsen.
- (54) KLP videresendte flere ganger Gjerdrum kommunes saksfremlegg til kommuner som var i en vurderingsprosess. Etter Konkurransetilsynets vurdering inneholdt dette saksfremlegget uriktig informasjon om at deler av avkastningen på kundemidler i Storebrand ble delt ut til Storebrands aksjonærer.³⁸ KLP var klar over feilen,³⁹ men sendte likevel saksfremlegget til administrasjonen i både Austevoll, Levanger, Kinn og Eidsvoll, uten å opplyse om feilen.
- (55) I flere tilfeller oversendte KLP ferdig formulert argumentasjon skrevet i førsteperson fra mottakerens perspektiv til kommuneadministrasjoner, tillitsvalgte og politikere.⁴⁰ Praksis fra kommunene viser at KLPs argumentasjon flere ganger ble anvendt tilnærmet ordrett.⁴¹
- (56) KLP rettet også kritikk mot rådgivere og deres rolle i markedet i sin kommunikasjon med kommunene. KLP omtalte rapporter fra rådgivere som feilaktige og mangelfulle, og hevdet at rådgivere hadde egeninteresse i å svekke KLPs markedsposisjon.⁴² I flere tilfeller hevdet KLP også at kommunene selv kunne sammenligne leverandørene uten å involvere rådgivere eller gjennomføre en formell anbudskonkurranse.⁴³
- (57) KLPs ovennevnte budskap ble systematisk formidlet til både administrasjonsansatte, tillitsvalgte og politikere, som alle utøvde innflytelse i anbudsrelaterte beslutningsprosesser.

³⁸ Brev fra Gjerdrum kommune 22. september 2023, vedlegg «*Alternative løsninger til pensjonsleverandør for Gjerdrum kommune*».

³⁹ Intern e-postkorrespondanse i KLP 4. mai 2020.

⁴⁰ Se for eksempel e-postkorrespondanse mellom KLP og Vestland fylkeskommune 25. mars 2020; e-postkorrespondanse mellom KLP og Vaksdal 10-11. mai 2021; e-postkorrespondanse mellom KLP og Fagforbundet 11.–12. august 2021; intern e-postkorrespondanse i KLP 24. mai 2021 og notat med filnavn «*Ålesund kommentarer Sunnmørsposten*», sist endret 21. april 2021.

⁴¹ Se for eksempel Fagforbundet Øygarden sin uttalelse til kommunens vurdering av anbud; Vaksdal kommunestyre 15. juni 2021, sak 59/2021 «*Vurdering anbud pensjonsleverandør*» og opptak av Ålesund kommunestyremøte 22. april 2021, 056/21 – del 2, tidspunkt 05.10 – 06.30.

⁴² Se for eksempel utkast til Q&A, sist endret 23. april 2020; e-postkorrespondanse mellom KLP og Fagforbundet Vaksdal 11. februar 2021 og e-postkorrespondanse mellom KLP og Delta 23. juni 2021.

⁴³ Se for eksempel brev fra Hareid kommune 29. september 2023, vedlegg «*Argumenter for å bli i KLP – Hareid kommune b*»; intern e-postkorrespondanse i KLP 1. september 2020 om rapporten «*KLP vurdert mot andre pensjonsleverandører*» og e-postkorrespondanse mellom KLP og Kinn 15. januar 2021.

- (58) KLP var i kontakt med et stort antall kommuneadministrasjonsansatte som utarbeidet saksfremlegg om anbudsutsetting.⁴⁴ KLPs budskap ble ofte formidlet gjennom fysiske møter og e-postkorrespondanse med administrasjonsansatte. KLP bisto med gjennomlesing og kvalitetssikring av utkast til saksfremlegg før de ble sendt videre i beslutningsprosessen. De mottok også oppdateringer om prosesser i kommunene fra administrasjoner. Kontakten gjorde det mulig å påvirke innholdet i saksfremleggene tidlig i prosessen og utgjorde en sentral del av KLPs strategi for å forhindre anbudskonkurranser, jf. kapittel 2.5.1.
- (59) KLP hadde også jevnlig kontakt med tillitsvalgte i flere kommuner hvor anbudsutsetting ble vurdert.⁴⁵ KLP bidro med innspill, kommentarer og forslag til uttalelser som reflekterte KLPs budskap, som de tillitsvalgte deretter fremmet i beslutningsprosesser.
- (60) I flere tilfeller formidlet KLP også argumentasjon direkte til politikere med mål om at disse skulle fremme KLPs synspunkter mot anbudsutsetting i diskusjoner i formannskapsmøter eller kommunestyremøter hvor anbud var tema.
- (61) Det er altså Konkurransetilsynets vurdering at KLP samlet formidlet en rekke argumenter som omhandlet hvorfor det ikke var hensiktsmessig å anbudsette, til beslutningstakere i kommuner som vurderte anbudsutsetting. Tilsynets etterforskning viser at KLPs argumenter ble formidlet samlet overfor enkeltkommuner som del av en bredere og konsistent argumentasjonsrekke, der budskapet var at det ikke var nødvendig, effektivt eller lønnsomt å anbudsette tjenestepensjonen.⁴⁶ Herunder fremstilte KLP eget foretak som det eneste stabile og lønnsomme alternativet, mens anbud ble beskrevet som en unødvendig prosess. Tilsynet vurderer på denne bakgrunn at KLP formidlet et overordnet budskap til kommunene om at anbudsutsetting ikke var nødvendig, effektivt eller lønnsomt.
- (62) Konkurransetilsynets etterforskning viser at KLP gjennomførte et liknende adferdsmønster overfor en rekke kommuner i markedet.

3 SAKENS RETTSLIGE SIDE

3.1 Rettslig utgangspunkt

3.1.1 Konkurranseloven § 11 og EØS avtalen artikkel 54

- (63) Konkurranseloven § 11 og EØS-avtalen artikkel 54 forbyr foretak å utilbørlig utnytte sin dominerende stilling.
- (64) Konkurranseloven § 11 er harmonisert med EØS-avtalen artikkel 54 og TEUV artikkel 102. Det understrekes i forarbeidene til konkurranseloven at rettspraksis fra EU/EØS-retten

⁴⁴ Se for eksempel brev fra Austevoll kommune 17. desember 2024, vedlegg 1; intern e-postkorrespondanse i KLP 30. juli 2020 og brev fra Levanger kommune 6. oktober 2023, vedlegg «*scan skj 2023-10-05-15-45-17*».

⁴⁵ Se for eksempel intern e-postkorrespondanse i KLP 2. oktober 2021 og 10. oktober 2019.

⁴⁶ Se for eksempel brev fra Hareid kommune 29. september 2023, vedlegg «*Argumenter for å bli i KLP – Hareid kommune b*» og brev fra Austevoll kommune 17. desember 2024, vedlegg 3.

må veie tungt som rettskilde ved anvendelsen av konkurranseloven § 11.⁴⁷ Tilsvarende ble lagt til grunn av Høyesterett i Tine-saken.⁴⁸

- (65) Konkurranseloven § 11 første ledd og EØS-avtalen artikkel 54 første ledd oppstiller en overordnet norm, hvor to vilkår må være oppfylt for at forbudet skal være overtrådt. For det første må foretaket inneha en «*dominerende stilling*», og for det andre må foretakets adferd innebære «*utilbørlig utnyttelse*».
- (66) For at EØS-avtalen artikkel 54 skal komme til anvendelse, kreves i tillegg at den dominerende stillingen må omfatte en vesentlig del av EØS området, samt at misbruket «*kan påvirke handelen mellom avtalepartene*» til EØS-avtalen, jf. første ledd.

3.1.2 Konkurranseloven § 12 tredje ledd, jf. første ledd

- (67) Dersom et foretak tilbyr avhjelpende tiltak i en sak som kan ende med et vedtak om pålegg om å bringe ulovlig adferd til opphør etter konkurranseloven § 12 første ledd, jf. konkurranseloven § 11, kan Konkurransetilsynet avslutte saken gjennom et vedtak som gjør tiltakene bindende for foretaket, jf. § 12 tredje ledd. Tilsynet har tilsvarende kompetanse ved bekymring om overtredelse av EØS-avtalen artikkel 54, jf. EØS-konkurranseloven § 6 første ledd.
- (68) Konkurransetilsynet er etter konkurranseloven § 12 tredje ledd, gitt hjemmel til å fatte vedtak om avhjelpende tiltak uten at det er foretatt full utredning og bevisførsel for at det foreligger en overtredelse. Det avgjørende er om tilsynet finner at forslaget til avhjelpende tiltak er egnet til å avhjelpe de konkurransemessige problemene som tilsynet har funnet at foretakenes adferd kan skape.⁴⁹ Selv om foretaket foreslår de avhjelpende tiltakene frivillig, skal tilsynet før det treffes vedtak foreta en selvstendig vurdering av om de foreslåtte tiltakene går lengre enn nødvendig.⁵⁰
- (69) Det fremgår av forarbeidene til bestemmelsen at det normalt ikke vil være nødvendig å sende forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16 før det treffes vedtak som gjør avhjelpende tiltak bindende for foretaket etter § 12 tredje ledd. I forarbeidene vises det til at det er foretaket som foreslår avhjelpende tiltak, og at plikten til forhåndsvarsling må anses ivaretatt ved at foretaket vil være i dialog med Konkurransetilsynet og i stor grad medvirker til utformingen av vedtaket.⁵¹

3.2 Relevante markeder

3.2.1 Rettslig utgangspunkt

- (70) For å vurdere om KLP i den relevante perioden hadde en «*dominerende stilling*» i henhold til konkurranseloven § 11 og EØS-avtalen artikkel 54, er det nødvendig først å avgrense det relevante markedet i perioden saken gjelder. Konkurransetilsynet tar utgangspunkt i

⁴⁷ Ot.prp. nr. 6 (2003-2004), side 68.

⁴⁸ Rt. 2011 s. 910 *Tine*, avsnitt 63.

⁴⁹ Prop. 75 L (2012-2013), side 28-29.

⁵⁰ Prop. 75 L (2012-2013), side 28-29.

⁵¹ Prop. 75 L (2012-2013), side 29.

retts- og forvaltningspraksis fra EU/EØS, og henter veiledning fra Kommisjonens meddelelse om avgrensning av det relevante markedet («*Kommisjonens meddelelse*»).

⁵²

- (71) Konkurransetilsynets utgangspunkt for markedsavgrensningen er salg av offentlig tjenstepensjon til kommuner og fylkeskommuner. Tilsynet vurderer videre, primært basert på substitusjon på etterspørselssiden, om markedet skal utvides. Substitusjon på tilbudssiden kan også tas i betraktning ved markedsavgrensningen dersom den har de samme umiddelbare og direkte virkningene som på etterspørselssubstitusjon. Tilsynet vurderer først det relevante produktmarkedet, før markedets geografiske utstrekning vurderes.

3.2.2 Produktmarkedsavgrensning

3.2.2.1 Innledning

- (72) Ved avgrensning av det relevante produktmarkedet tar Konkurransetilsynet utgangspunkt i KLPs virksomhet innen offentlig tjenstepensjon.
- (73) I det følgende vil Konkurransetilsynet vurdere om offentlig tjenstepensjon tilbudt av Statens Pensjonskasse, samt kommunalt eide pensjonskasser, inngår i samme relevante marked som offentlig tjenstepensjon tilbudt av livsforsikringsselskaper. Videre vil tilsynet vurdere om det eksisterer et samlet marked for offentlig tjenstepensjon for kommuner, fylkeskommuner, helseforetak og bedrifter.

3.2.2.2 Vurdering av om offentlig tjenstepensjon tilbudt av Statens Pensjonskasse inngår i det relevante markedet

- (74) Statens pensjonsforpliktelser håndteres av Statens pensjonskasse («SPK»). SPK er underlagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet og reguleres av lov om Statens pensjonskasse.
- (75) Fra et etterspørselsperspektiv er det ikke reell substitusjon mellom kommunale tjenstepensjonsordninger og ordningen i SPK. Tjenstepensjonsordninger for kommuner skal være forsikringsmessig dekket i et forsikringsselskap eller en pensjonskasse, jf. SGS 2020 § 7-1. SPK er en statlig forvaltningsbedrift, og pensjonsordningen omfatter i utgangspunktet arbeidstakere tilsatt i statens tjeneste, jf. lov om Statens Pensjonskasse § 5. SPK tilbyr ikke offentlig tjenstepensjon til kommuner eller fylkeskommuner, og det foreligger ingen etablert praksis for opptak av kommuner eller fylkeskommuner.
- (76) Fra et tilbudsperspektiv kan virksomheter med statlig tilknytning, forsknings- og utdanningsinstitusjoner, samt enkelte ideelle organisasjoner vurderes for medlemskap i SPK.⁵³ Selv om loven åpner for at andre virksomheter kan tas opp, skjer dette normalt for organisasjoner med statstilknytning. SPK har ikke vurdert å tilby tjenstepensjon til kommuner, og det finnes ingen eksempler på at kommuner har søkt om eller blitt tatt opp i ordningen.⁵⁴

⁵² Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked i forbindelse med Unionens konkurrenceret (C/2024/1645).

⁵³ Brev fra Statens Pensjonskasse 20. desember 2024, side 3.

⁵⁴ Statens Pensjonskasse ble bedt om å oppgi svaret for perioden etter 2013. Se brev fra Statens Pensjonskasse 20. desember 2024, side 4–6.

- (77) Kommunale ordninger er fonderte, mens SPK finansieres over statsbudsjettet, noe som skaper betydelige strukturelle forskjeller. En endring ville derfor nødvendiggjøre politiske beslutninger og administrative tilpasninger, og anslås å kunne ta flere år.⁵⁵ Dette innebærer at SPK, etter Konkurransetilsynets vurdering, ikke fremstår som et realistisk alternativ for kommunene.
- (78) Konkurransetilsynet vurderer på denne bakgrunn at SPK ikke inngår i samme marked som offentlig tjenestepensjon tilbudt av livsforsikringsselskaper.

3.2.2.3 *Vurdering av om kommunale pensjonskasser inngår i det relevante markedet*

- (79) En kommune kan velge å organisere tjenestepensjonen enten gjennom et eksternt forsikringsselskap eller i en egen pensjonskasse. Kommunale pensjonskasser er eid av kommunen og leverer tjenester utelukkende til kommunen som etablerte pensjonskassen. Kommunale pensjonskasser har ikke mulighet til å delta i anbudskonkurranser.⁵⁶
- (80) KLP har argumentert for at pensjonskasser bør inngå i markedet, blant annet fordi kommuner kan opprette egne kasser dersom prisene øker,⁵⁷ og fordi etablering av slike kasser har blitt mer utbredt og rimeligere.⁵⁸ KLP har videre argumentert for at uavhengig av hvorvidt egne pensjonskasser inngår i det relevante markedet, er egne pensjonskasser viktige for vurdering av markedspekt på grunn av sterk kjøperkraft.⁵⁹ Konkurransetilsynet legger avgjørende vekt på at eksisterende pensjonskasser ikke kan konkurrere om nye kunder, og vurderer derfor at pensjonskassene ikke inngår i det samme relevante markedet som offentlig tjenestepensjon tilbudt av livsforsikringsselskaper. Tilsynet vil i kapittelet om kjøperkraft vurdere betydningen av at kommuner har mulighet til å opprette egen pensjonskasse.

3.2.2.4 *Vurdering av om interkommunale pensjonskasser inngår i det relevante markedet*

- (81) Interkommunale pensjonskasser er ordninger der flere kommuner kan samarbeide om en felles pensjonskasse. Pensjonskassen for fylkene, landets eneste interkommunale pensjonskasse, ble etablert i 2024 og omfattet kun fylkeskommuner.⁶⁰
- (82) Etablering av interkommunale pensjonskasser er krevende, blant annet fordi det forutsetter konsesjon fra Finanstilsynet, enighet mellom kommunene og håndtering av ulik risikoprofil. Interkommunale pensjonskasser kan derfor ikke etableres raskt eller uten betydelige kostnader, og reell tilbudssidesubstitusjon er derfor ikke mulig. Konkurransetilsynet legger avgjørende vekt på at interkommunale pensjonskasser verken eksisterte i perioden denne saken gjelder eller kunne konkurrere om kunder. Etter tilsynets vurdering inngår derfor ikke interkommunale pensjonskasser i det samme relevante markedet som offentlig tjenestepensjon tilbudt av livsforsikringsselskaper.

⁵⁵ SPK viser til at SPK og kommunale pensjonsordninger er regulert av ulike regelverk, og at en åpning for flytting av kommunale ordninger til SPK kan skape spørsmål om harmonisering av regelverkene. SPK oppgir at det ville blitt nødvendig med utredning av problemstillinger, politisk avklaring og en høringsprosess. Se brev fra Statens Pensjonskasse 11. september 2025, side 2–3.

⁵⁶ Brev fra Pensjonskasseforeningen 13. desember 2024, side 9–10.

⁵⁷ Brev fra KLP 16. februar 2024, side 72–73.

⁵⁸ Brev fra KLP 14. februar 2025, side 61–65.

⁵⁹ Brev fra KLP 14. februar 2025, side 66–67.

⁶⁰ Etableringen skyldtes at pensjonskassen til Viken fylkeskommune ble omsøkt til en interkommunal pensjonskasse da fylkeskommunen ble splittet til Akershus, Buskerud og Østfold fylkeskommuner.

Tilsvarende som for egne pensjonskasser, vil tilsynet vurdere muligheten for å etablere interkommunale pensjonskasser i kapittelet om kjøpermakt.

3.2.2.5 Vurdering av hvorvidt det eksisterer ulike kundegrupper som etterspør offentlig tjenestepensjon

- (83) Produktmarkedet kan avgrenses til et smalere marked dersom det finnes atskilte kundegrupper som kan belastes ulike priser, forutsatt at kundene kan identifiseres og ikke kan handle seg imellom.⁶¹ Konkurransetilsynet vurderer derfor om kommuner, fylkeskommuner, bedrifter og helseforetak inngår i samme relevante marked i den aktuelle perioden.
- (84) Både kommuner og fylkeskommuner er gjennom tariffavtaler forpliktet til å etablere offentlig tjenestepensjon, enten via eksterne leverandører eller egne pensjonskasser. Produktene som tilbys disse to gruppene er i stor grad identiske, med samme premieelementer, systemer og oppfølging. Selv om premieutjevning etter SGS 2020 innebærer at kommuner og fylkeskommuner inngår i separate utjevningsfellesskap, slik at ulike priser i prinsippet kan anvendes, er produktene og rammebetingelsene i hovedsak like.
- (85) Begge kundegrupper er også underlagt anskaffelsesregelverket og gjennomfører anbud, hvor de samme tilbyderne konkurrerer. Dette tilsier at konkurransevilkårene er relativt ensartede. På denne bakgrunn legger Konkurransetilsynet til grunn at kommuner og fylkeskommuner utgjør ett samlet marked.
- (86) Flere typer bedrifter etterspør offentlig tjenestepensjon.⁶² Produktene som blir tilbudt er i hovedsak like som for kommuner, men innkjøpsprosessene er mer varierte. Noen bedrifter er underlagt anskaffelsesregelverket og må derfor gjennomføre anbudskonkurranser, mens andre står friere. I tillegg har bedrifter større fleksibilitet, ved at de kan velge mellom eksterne leverandører, eller inngå i kommunens egen pensjonskasse dersom kommunen har etablert egen pensjonskasse. Noen kan også vurdere privat tjenestepensjon.
- (87) Konkurransetilsynet vurderer derfor at konkurranseforholdene for bedrifter og kommuner er ulike. Samtidig inngår kommuner og bedrifter i samme premieutjevningsfellesskap og må derfor prises likt. Tilsynet anser det imidlertid ikke som nødvendig å ta endelig stilling til om offentlig tjenestepensjon til bedrifter inngår i samme marked som offentlig tjenestepensjon til kommuner, da det ikke har avgjørende betydning for saken.⁶³
- (88) Helseforetakene ble etablert gjennom helseforetaksreformen i 2002 og er organisert i fire regionale foretak. På lik linje med kommuner kan helseforetakene velge mellom eksterne leverandører og egne pensjonskasser. Pensjonsproduktene som blir tilbudt helseforetak og kommuner er i stor grad like, men helseforetakene inngår i egne utjevningsfellesskap. I den aktuelle perioden var de fleste helseforetakene kunder hos KLP, men enkelte benyttet også egne ordninger.

⁶¹ Kommisjonens meddelelse, avsnitt 88 og 89.

⁶² Herunder offentlige foretak, offentligrettslige organer og enkelte private virksomheter med tilknytning til kommunesektoren.

⁶³ Bedrifter tas i det følgende med i beregningen av markedsandeler siden dette et til KLPs gunst.

- (89) Selv om helseforetakene er underlagt anskaffelsesregelverket og i prinsippet kan anbudsutsette pensjonstjenesten, er det ikke gjennomført slike anbudskonkurranser. Konkurranseforholdene fremstår likevel forholdsvis like som i kommuner, noe som kan tale for ett samlet marked. Konkurransetilsynet anser det imidlertid ikke som nødvendig å ta endelig stilling til om offentlig tjenstepensjon til helseforetak inngår i samme marked som kommunal tjenstepensjon til kommuner, da det ikke har avgjørende betydning for saken.⁶⁴

3.2.2.6 Konklusjon det relevante produktmarkedet

- (90) Konkurransetilsynet legger til grunn at det relevante produktmarkedet er offentlig tjenstepensjon til kommuner levert av eksterne livsforsikringsforetak.

3.2.3 Geografisk markedsavgrensning

- (91) Et relevant geografisk marked er et område hvor foretaket ved salg eller etterspørsel av produkter og tjenester, møter tilstrekkelig ensartede konkurransevilkår, og som kan holdes atskilt fra tilgrensende områder, særlig fordi konkurransevilkårene der er merkbart forskjellige.⁶⁵
- (92) Konkurransetilsynet har vurdert den geografiske avgrensningen av produktmarkedet for offentlig tjenstepensjon til kommuner og fylkeskommuner levert av eksterne livsforsikringsforetak.
- (93) De eksterne livsforsikringsforetakene KLP og Storebrand tilbyr offentlig tjenstepensjon til kommuner i hele Norge. Norske kommuner og fylkeskommuner har ikke kunnet etterspørre slike tjenester fra utenlandske tilbydere, da ingen er til stede i markedet. Selv om utenlandske aktører i prinsippet kunne etablere seg gjennom datterselskap, filial eller grensekryssende virksomhet, innebærer dette regulatoriske krav og prosedyrer, herunder konsesjon fra Finanstilsynet.⁶⁶
- (94) Markedet er videre preget av omfattende regelverk som skiller seg fra mange andre lands regelverk, blant annet knyttet til samordning med folketrygden.⁶⁷ Etter Konkurransetilsynets vurdering skaper dette betydelige etableringshindringer. Tilsynets etterforskning viser videre at det ikke var noen indikasjoner på faktisk interesse fra utenlandske aktører.⁶⁸
- (95) KLP er av den oppfatning at markedet for offentlig tjenstepensjon er nasjonalt. For den videre vurderingen tar Konkurransetilsynet derfor utgangspunkt i at det relevante markedet er nasjonalt.

⁶⁴ Helseforetak tas i det følgende ikke med i beregningen av markedsandeler. Siden KLP var eneste livsforsikringsselskap som leverte offentlig tjenstepensjon til helseforetakene i perioden, er det Konkurransetilsynets vurdering at det er til KLPs gunst at helseforetakene ikke medtas i beregning av markedsandeler og andre vurderinger av konkurranseforhold.

⁶⁵ Kommisjonens meddelelse, avsnitt 12 (b).

⁶⁶ Brev fra Finanstilsynet 11. desember 2024, side 3–5.

⁶⁷ Brev fra Finanstilsynet 11. desember 2024, side 1–3.

⁶⁸ Brev fra Finanstilsynet 11. desember 2024, side 5.

3.2.4 Konklusjon markedsavgrensning

- (96) Konkurransetilsynet legger i det følgende til grunn at det relevante markedet er et nasjonalt marked for offentlig tjenstepensjon til kommuner levert av eksterne livforsikringsforetak.

3.3 Dominerende stilling

3.3.1 Rettslig utgangspunkt

- (97) For at konkurranseloven § 11 og EØS-avtalen artikkel 54 skal komme til anvendelse, kreves det at foretaket innehar en «dominerende stilling». En «dominerende stilling» innebærer ifølge fast rettspraksis at et foretak har en økonomisk styrke som gjør det i stand til å forhindre effektiv konkurranse i det relevante markedet, ved at det i betydelig grad kan opptre uavhengig av sine konkurrenter, kunder og i siste instans forbrukere.⁶⁹ Dette innebærer ikke at markedet er uten konkurranse, men at det dominerende foretaket kan utøve merkbar innflytelse på hvordan konkurranseforholdene utvikler seg.
- (98) Hvorvidt det foreligger en dominerende stilling beror på en totalvurdering av flere forhold, som hver for seg ikke nødvendigvis er avgjørende. Etter praksis fra EU-domstolen vil foretakets markedsandel normalt være en viktig indikator på om foretaket innehar en dominerende stilling.⁷⁰
- (99) Det følger av rettspraksis at markedsandeler på 50 prosent eller mer gir en presumsjon om dominans.⁷¹ Andre sentrale momenter er om markedsandelene har vært stabile over tid,⁷² øvrige konkurrenters markedsandeler,⁷³ konkurranseforholdene i markedet, hvilke etablerings- og ekspansjonshindringer som foreligger, samt kunders eventuelle kjøpermakt.⁷⁴
- (100) Konkurransetilsynet vil i det følgende vurdere om KLP hadde en dominerende stilling i markedet for offentlig tjenstepensjon i den relevante perioden.

3.3.2 Konkurransetilsynets vurdering

3.3.2.1 Foretak

- (101) En forutsetning for å anvende konkurranseloven § 11 er at KLP er et «foretak», jf. § 2. Med foretak menes «*enhver enhet som utøver privat eller offentlig ervervsvirksomhet*». Foretaksbegrepet må tolkes i samsvar med EU/EØS-rettspraksis.⁷⁵ Det sentrale kriteriet

⁶⁹ Sak C-85/76 *Hoffmann-La Roche mot Kommisjonen*, avsnitt 38 og Ot.prp. nr. 6 (2003-2004), side 226.

⁷⁰ Sak C-85/76 *Hoffmann-La Roche mot Kommisjonen*, avsnitt 39 og NOU 2003: 12, side 58.

⁷¹ Sak C-457/10 P *AstraZeneca mot Kommisjonen*, avsnitt 176 med videre henvisninger og sak E-14/15 *Holship Norge mot Norsk Transportarbeiderforbund*, avsnitt 83. Se også NOU 2003: 12, side 58.

⁷² Sak T-336/07 *Telefónica og Telefónica de España mot Kommisjonen*, avsnitt 149 med videre henvisninger.

⁷³ NOU 2003: 12, side 58. Se eksempelvis sak C-85/76 *Hoffmann-La Roche mot Kommisjonen*, avsnitt 48 og sak T-219/99 *British Airways mot Kommisjonen*, avsnitt 210.

⁷⁴ NOU 2003: 12, side 58. Se eksempelvis sak T-228/97 *Irish Sugar mot Kommisjonen*, avsnitt 97–104.

⁷⁵ Ot.prp. nr. 6 (2003-2004), side 34.

er om KLP driver «*økonomisk virksomhet*».⁷⁶ EU-domstolen har slått fast at enhver tjenesteytelse som leveres mot vederlag, utgjør økonomisk virksomhet.⁷⁷

- (102) KLP tilbyr offentlig tjenestepensjon til kommuner mot vederlag i konkurranse med andre gjennom anbud. Konkurransetilsynet finner det derfor klart at KLP utøver økonomisk aktivitet i markedet for offentlig tjenestepensjon og regnes som et «foretak».

3.3.2.2 Markedsandeler

- (103) Markedsandeler i forsikringsmarkeder beregnes på grunnlag av brutto forfalt premie, altså all premie som forfaller til betaling i løpet av året.⁷⁸

- (104) I perioden 2020 til 2023 konkurrerte KLP og Storebrand i markedet. KLP hadde svært høye markedsandeler. KLPs markedsandel falt marginalt i perioden fra [REDACTED] prosent, med en liten nedgang i antall kunder. Innen fylkeskommuner beholdt KLP nesten hele markedet, med unntak av Vestland fylkeskommune som fra 2021 gikk til Storebrand. Samlet sett tilsier de svært høye og stabile markedsandelene at KLP hadde en dominerende stilling i markedet i den relevante perioden.

3.3.2.3 Ekspansjons- og etableringshindringer

- (105) Ekspansjonshindringer er forhold som begrenser eksisterende konkurrenters mulighet til å øke sin tilstedeværelse i markedet. Etter Konkurransetilsynets vurdering er kundelojalitet og det at kommunene må ut på anbud for å muliggjøre leverandørbytte, de sentrale ekspansjonshindringene i markedet for offentlig tjenestepensjon. Det lave antallet anbudskonkurranser bidro til å forhindre Storebrand og andre potensielle konkurrenter i å kunne utfordre markedsposisjonen til KLP.
- (106) For å etablere seg som tilbyder av offentlig tjenestepensjon, må et foretak få konsesjon som livsforsikringsforetak fra Finanstilsynet. Dette forutsetter at foretaket oppfyller omfattende krav, særlig knyttet til kapital- og soliditetsforhold. I tillegg vurderer Finanstilsynet om organisasjons- og driftsplanen er forsvarlig, og om virksomheten kan ha negative konsekvenser for kundene.⁷⁹ Flere tilbydere av privat tjenestepensjon oppgir det komplekse regelverket som en hindring for å kunne etablere seg som tilbyder av offentlig tjenestepensjon.⁸⁰ Samlet er det Konkurransetilsynets vurdering at særlig kompleksiteten i regelverket, samt kravene til kapital, gjør etableringsprosessen tid- og ressurskrevende.
- (107) Etablering som tilbyder av offentlig tjenestepensjon krever investering i administrative systemer, blant annet IT-systemer som skal kunne håndtere kundedata i tråd med regulatoriske standarder.⁸¹ Erfaringer fra Storebrands etablering i 2019 viser at slike investeringer kan være svært omfattende.⁸² Også andre aktører peker på at tilsvarende

⁷⁶ Sak C-41/90 *Klaus Hoefner og Fritz Elser og Macrotron*, avsnitt 21.

⁷⁷ Sak C-715/23 *Farmacija mot Občina Benedikt*, avsnitt 56

⁷⁸ Kommisjonens jurisdiksjonsmeddelelse om kontroll med fusjoner og virksomhetsoverdragelser (2008/C 95/01), avsnitt 214.

⁷⁹ Brev fra Finanstilsynet 11. desember 2024, side 1–2.

⁸⁰ Brev fra Gjensidige 16. desember 2024, side 2–3; brev fra Nordea 17. desember 2024, side 3 og brev fra SpareBank 1 Forsikring 26. november 2024, side 2.

⁸¹ Se blant annet brev fra Storebrand 19. desember 2024, side 24.

⁸² Brev fra Storebrand 19. desember 2024, side 10.

etablering ville kreve betydelige ressurser.⁸³ I tillegg krever etablering rekruttering av spesialisert personell med erfaring fra offentlig tjenestepensjon, ofte hentet fra eksisterende aktører. Samlet er det Konkurransetilsynets vurdering at investeringsbehovet, kombinert med krav til kompetanse og kompleksitet i regelverket, utgjør en betydelig etableringshindring for nye aktører.

- (108) Stordriftsfordeler innebærer at gjennomsnittskostnaden per kunde faller med økende kundemasse, særlig der virksomheten har høye faste kostnader. Etablering i markedet vil kreve betydelige investeringer, samtidig som det vil være løpende kostnader til forvaltning og administrasjon. KLP, som etablert aktør med et stort antall kunder, vil ha lavere kostnader per kunde enn nye aktører. KLPs forvaltning av sykepleierordningen, hvor selskapet i praksis har enerett på å levere tjenesten, forsterket denne effekten ved å gi KLP et større kundegrunnlag og dermed ytterligere kostnadsfordeler. Selv om KLP har pekt på at mindre aktører kan konkurrere, legger Konkurransetilsynet til grunn at de betydelige investeringene og fordelene ved stordrift samlet sett utgjør en etableringshindring i markedet.⁸⁴

3.3.2.4 Nærmere om konkurranseforholdene i markedet for offentlig tjenestepensjon

- (109) Markedet for offentlig tjenestepensjon fremstår som modent, med et tilnærmet fast antall kunder. Nye aktører er derfor avhengige av å vinne kunder fra KLP for å etablere seg eller vokse, noe som gir KLP en betydelig fordel som etablert leverandør med eksisterende kundeforhold. Leverandørbytter kan kun skje gjennom anbudskonkurranser, hvor tilbyderne konkurrerer på pris og kvalitet.
- (110) Kjøpermakt kan i noen tilfeller begrense et foretaks markedsrett, og avhenger blant annet av kundenes mulighet til å bytte leverandør eller påvirke tilbudsvilkår. Ulik størrelse på kommunene kan i utgangspunktet gi variasjon i forhandlingsstyrke, men dette motvirkes av at alle inngår i samme utjevningsskapsordning med like premieelementer, slik at individuelle prisavtaler ikke er mulig. Ingen enkeltkunde kan derfor oppnå særvilkår eller påvirke prisnivået alene. Kommunene har imidlertid alternative løsninger, som å etablere egen pensjonskasse eller delta i interkommunale ordninger, noe som kan ha betydning for deres samlede kjøpermakt.
- (111) Konkurransetilsynets undersøkelser viser at ingen kommuner opprettet egen pensjonskasse i den relevante perioden, og at de fleste eksisterende pensjonskassene ble etablert for lang tid siden.⁸⁵ Etablering av egen pensjonskasse fremstår, etter tilsynets vurdering, som mest relevant for større kommuner, som lettere kan bære faste kostnader og håndtere risiko. Samlet er det tilsynets vurdering at de praktiske, økonomiske og risikorelaterte forholdene bidrar til at egen pensjonskasse fremstår som et lite realistisk alternativ for de fleste kommunene, og dermed gir begrenset kjøpermakt

⁸³ Brev fra Gjensidige 16. desember 2024, side 2; brev fra Nordea 17. desember 2024, side 3–4 og brev fra SpareBank 1 Forsikring 26. november 2024, side 3.

⁸⁴ Brev fra KLP 16. februar 2024, side 62.

⁸⁵ 15 av de eksisterende 21 kommunale pensjonskassene, medregnet forløperne til Oslo Pensjonsforsikring og Pensjonskassen for fylkene, ble etablert før 1960. De siste seks ble etablert mellom 2008 og 2015.

i markedet.⁸⁶ Tilsynet vurderer derfor at kommunens mulighet til å etablere egen pensjonskasse, ikke forhindret KLPs utøvelse av markedsrett i den relevante perioden.

- (112) To eller flere kommuner kan i prinsippet også gå sammen om å etablere en interkommunal pensjonskasse. Det er Konkurransetilsynets vurdering at praktiske og økonomiske utfordringer, som behov for politisk enighet, ulik risikoprofil mellom kommuner og usikkerhet rundt kostnader og gevinster, gjør etablering av interkommunale pensjonskasser lite aktuelt for kommuner. [REDACTED]
[REDACTED]⁸⁷ Tilsynet legger derfor til grunn at kommuners mulighet til å etablere interkommunale pensjonskasser ikke forhindret KLP i å utøve markedsrett i den relevante perioden.
- (113) Konkurransetilsynet viser videre til at sentrale ledere i KLP internt vurderte KLPs markedsposisjon som dominerende i hele perioden. KLP beskrev seg eksempelvis som «den klart dominerende aktøren innenfor offentlig tjenstepensjon»,⁸⁸ og drøftet den konkurranserettslige betydningen av KLPs posisjon i markedet: «Siden KLP har en dominerende posisjon i markedet for offentlig tjenstepensjon, må vi [...] være spesielt oppmerksomme på de konkurranserettslige sidene dette kan ha.»⁸⁹ Selv om KLPs interne dokumenter tillegges begrenset vekt i dominansvurderingen, underbygger disse tilsynets vurdering om at KLP var dominerende.

3.3.3 Konklusjon

- (114) KLPs høye og stabile markedsandel i perioden gir en sterk presumsjon for dominans. Betydelige etablerings- og ekspansjonshindringer, samt begrenset potensiell konkurranse og kjøpermakt, tilsier videre at KLP er dominerende. Konkurransetilsynets foreløpige konklusjon er derfor at KLP hadde en dominerende stilling i markedet for offentlig tjenstepensjon i den relevante perioden.

3.3.4 Dominans i en vesentlig del av EØS-området

- (115) For at EØS-avtalen artikkel 54 skal komme til anvendelse, må KLP ha hatt en dominerende stilling innen det territorium som er omfattet av EØS-avtalen, eller i en vesentlig del av dette territorium, jf. artikkel 54 første ledd.
- (116) Det er lagt til grunn i rettspraksis fra EU/EØS at en dominerende stilling som dekker hele territoriet i et EØS-land, normalt vil anses å dekke «en vesentlig del» av EØS-området.⁹⁰ KLPs dominerende stilling i det norske markedet for offentlig tjenstepensjon dekker hele det norske territoriet.
- (117) Konkurransetilsynet legger på denne bakgrunn til grunn at KLPs dominerende stilling dekker en vesentlig del av EØS-området. EØS-avtalen artikkel 54 kommer derfor til anvendelse.

⁸⁶ I perioden fra 2019 til 2024 vurderte åtte kommuner å etablere egen pensjonskasse. I alle tilfellene ble vurderingene gjort samtidig med at kommunen vurderte å bytte leverandør av offentlig tjenstepensjon. Se brev fra KLP 16. februar 2024, side 14–35.

⁸⁷ Se eksempelvis [REDACTED]

⁸⁸ Sak til livselskapsledelsen «Benchmark konkurransesituasjonen mht. leveransestandarder», datert 3. mai 2021.

⁸⁹ Notat til livselskapsledelsen «Sak: Lukkede ordninger - tiltak», datert 8. mars 2021.

⁹⁰ Sak C-322/81 NV Nederlandsche Banden-Industrie Michelin mot Kommisjonen (Michelin I), avsnitt 28.

3.4 Utlibørlig utnyttelse av dominerende stilling

3.4.1 Rettslig utgangspunkt

- (118) Konkurranseloven § 11 og artikkel 54 i EØS-avtalen forbyr foretak å utlibørlig utnytte sin dominerende stilling. Konkurranseloven § 11 angir en ikke uttømmende liste med eksempler på adferd som kan innebære en utlibørlig utnyttelse av dominerende stilling.⁹¹ Adferd som ikke omfattes av disse eksemplene eller av andre typetilfeller utviklet i rettspraksis, kan likevel innebære en utlibørlig utnyttelse når adferden i) avviker fra ytelsesbasert konkurranse, ii) er egnet til å forårsake ekskluderende virkninger i markedet, og iii) ikke objektivt kan rettferdiggjøres.⁹²
- (119) Dominerende foretak har, ifølge rettspraksis, et særlig ansvar for å ikke la sin adferd skade en effektiv konkurranse.⁹³ Et dominerende foretak kan derfor måtte avstå fra å gjennomføre handlinger som kunne vært lovlig for ikke-dominerende foretak.⁹⁴ Rekkevidden av den dominerende aktørens særlige ansvar, herunder hva som utgjør et misbruk, må vurderes i lys av de konkrete omstendighetene i hver enkelt sak.⁹⁵ Dominerende foretak har anledning til å konkurrere hardt, så lenge det skjer på grunnlag av ytelser som pris, utvalg, kvalitet og innovasjon – ofte omtalt som «*competition on the merits*».⁹⁶ Derimot er det ikke adgang for dominerende foretak til å påvirke konkurransen ved hjelp av andre midler enn det som må anses som ytelsesbasert konkurranse.⁹⁷
- (120) Rettspraksis angir ulike momenter som kan være relevante i vurderingen av om adferd avviker fra ytelsesbasert konkurranse, herunder om det er formidlet villedende informasjon til administrative beslutningstakere,⁹⁸ om det dominerende foretakets adferd er muliggjort av forhold knyttet til den dominerende stillingen,⁹⁹ om adferden består av eller muliggjør partisk eller diskriminerende behandling til foretakets fordel,¹⁰⁰ og om foretakets intensjon har vært å begrense konkurransen.¹⁰¹

⁹¹ Ot.prp. nr. 6 (2003-2004), side 226 og sak C-449/21 *Towercast mot Autorité de la concurrence m.fl.*, avsnitt 46.

⁹² Sak C-738/22 *Google og Alphabet mot Kommisjonen*, avsnitt 264 med videre henvisninger.

⁹³ Rt. 2011 s. 910 *Tine*, avsnitt 69 og sak C-738/22 *Google og Alphabet mot Kommisjonen*, avsnitt 186 med videre henvisninger.

⁹⁴ Rt. 2011 s. 910 *Tine*, avsnitt 69 og sak T-301/04 *Clearstream Banking og Clearstream International mot Kommisjonen*, avsnitt 133.

⁹⁵ Sak C-52/09 *Konkurrensverket mot Telia Sonera*, avsnitt 84.

⁹⁶ Rt. 2011 s. 910 *Tine*, avsnitt 68 og sak C-377/20 *Servizio Elettrico Nazionale m.fl. mot Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato m.fl.*, avsnitt 73.

⁹⁷ Rt. 2011 s. 910 *Tine*, avsnitt 68 og sak C-333/21 *European Superleague Company SL mot Fédération internationale de football association (FIFA) og Union of European Football Associations (UEFA)*, avsnitt 129.

⁹⁸ Sak C-457/10 P *AstraZeneca mot Kommisjonen*, avsnitt 98; sak C-179/16 *Hoffmann- La Roche m.fl. mot Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, avsnitt 92–95; Kommisjonens vedtak i sak AT.40577 *Vifor*, avsnitt 81–83 og Kommisjonens vedtak i sak AT.40588 *Teva Copaxone*, avsnitt 1460.

⁹⁹ Sak C-377/20 *Servizio Elettrico Nazionale m.fl. mot Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato m.fl.*, avsnitt 78.

¹⁰⁰ Sak C-377/20 *Servizio Elettrico Nazionale m.fl. mot Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato m.fl.*, avsnitt 96–99 og sak C-333/21 *European Superleague Company SL mot Fédération internationale de football association (FIFA) og Union of European Football Associations (UEFA)*, avsnitt 131 og 135.

¹⁰¹ Sak C-680/20 *Unilever Italia Mkt. Operations mot Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, avsnitt 45 med videre henvisninger.

- (121) For at det skal foreligge et brudd på konkurranseloven § 11 og EØS-avtalen artikkel 54, er det tilstrekkelig å vise at det dominerende foretakets adferd er egnet til å begrense konkurransen ved å forårsake ekskluderende virkninger.¹⁰² Dette gjelder uavhengig av om det dominerende foretaket lykkes med sin adferd eller om adferden hadde en faktisk effekt på markedet.¹⁰³ Ekskluderende virkninger av rent hypotetisk karakter kan ikke vektlegges.¹⁰⁴ Ekskluderende virkninger kan foreligge ikke bare hvor tilgangen til markedet stenges for konkurrenter, men også hvor det dominerende foretakets adferd er egnet til å gjøre det vanskeligere for konkurrenter å få tilgang til eller ekspandere i markedet, og slik påvirke markedets konkurransestruktur.¹⁰⁵ I vurderingen må det tas hensyn til de relevante omstendighetene i den konkrete sak.¹⁰⁶
- (122) Momenter som kan være relevant å hensynta er blant annet det dominerende foretakets posisjon i markedet,¹⁰⁷ hva som kreves for etablering og ekspansjon,¹⁰⁸ betydningen av faktiske eller potensielle konkurrenter, omfanget og varigheten av den angivelige misbruksadferden,¹⁰⁹ hvilke kunder adferden er rettet mot, om foretaket har en ekskluderende strategi,¹¹⁰ og bevis for faktisk markedsutvikling i den relevante perioden.¹¹¹
- (123) En rekke enkelthandlinger, som utgjør en del av en overordnet plan og forfølger det samme konkurransebegrensende formålet, kan bedømmes som ett misbruk.¹¹²
- (124) Konkurransbegrensende adferd som i utgangspunktet er i strid med forbudet i konkurranseloven § 11 og EØS-avtalen artikkel 54, kan likevel falle utenfor forbudet dersom det dominerende foretaket kan rettferdiggjøre sin adferd. Dette innebærer at det dominerende foretaket må godtgjøre at adferden enten var objektivt nødvendig, eller at

¹⁰² Sak C-333/21 *European Superleague Company mot Fédération internationale de football association (FIFA) og Union of European Football Associations (UEFA)*, avsnitt 129–131 med videre henvisninger.

¹⁰³ Sak C-457/10 P *AstraZeneca mot Kommisjonen*, avsnitt 111.

¹⁰⁴ Sak C-377/20 *Servizio Elettrico Nazionale m.fl. mot Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato m.fl.*, avsnitt 70.

¹⁰⁵ Sak C-377/20 *Servizio Elettrico Nazionale m.fl. mot Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato m.fl.*, avsnitt 61.

¹⁰⁶ Sak C-52/09 *TeliaSonera*, avsnitt 68.

¹⁰⁷ Sak C-549/10 *Tomra Systems m.fl. mot Kommisjonen*, avsnitt 39.

¹⁰⁸ Sak T-612/17 *Google og Alphabet mot Kommisjonen (Google Shopping)*, avsnitt 226 og sak T-201/04 *Microsoft mot Kommisjonen*, avsnitt 562, 1061 og 1062.

¹⁰⁹ Sak C-23/14 *Post Danmark mot Konkurrenterådet (Post Danmark II)*, avsnitt 68 og sak C-413/14 P *Intel mot Kommisjonen*, avsnitt 139 og sak C-680/20 *Unilever Italia Mkt. Operations mot Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, avsnitt 44 og 48.

¹¹⁰ Sak C-377/20 *Servizio Elettrico Nazionale m.fl. mot Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato m.fl.*, avsnitt 63 og sak C-680/20 *Unilever Italia Mkt. Operations mot Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, avsnitt 45.

¹¹¹ Sak T-604/18 *Google og Alphabet mot Kommisjonen (Google Android)*, avsnitt 295–296; sak C-280/08 P *Deutsche Telekom mot Kommisjonen*, avsnitt 258–259 og sak T-201/04 *Microsoft mot Kommisjonen*, avsnitt 1078 flg.

¹¹² Sak C-738/22 *Google og Alphabet mot Kommisjonen*, avsnitt 381 med videre henvisninger; sak T-286/09 *Intel mot Kommisjonen*, avsnitt 1561–1563; sak T-321/05 *AstraZeneca mot Kommisjonen*, avsnitt 477 og 892; Kommisjonens vedtak i sak AT.38113 *Prokent-Tomra*, avsnitt 392–393 og Kommisjonens vedtak i sak COMP/39.525 *Telekomunikacja Polska*, avsnitt 713.

adferdens konkurransebegrensende virkninger kan oppveies av effektivitetsgevinster som også kommer forbrukerne til gode.¹¹³

3.4.2 Konkurransetilsynets bekymring knyttet til KLPs adferd for å forhindre anbudsutsetting i markedet for offentlig tjenstepensjon

3.4.2.1 Innledning

- (125) Konkurransetilsynets vurdering er at KLP systematisk og målrettet påvirket en rekke kommuner til å ikke gjennomføre anbudskonkurranser om offentlig tjenstepensjon i perioden etter at Storebrand begynte sin etablering i 2019.
- (126) Forutsetningen for å muliggjøre konkurrenters etablering og ekspansjon, var at kommuner gjennomførte anbudskonkurranser. Dette ville øke konkurransepresset på KLP og bidra til effektiv konkurranse på ytelser. Konkurransetilsynet er derfor bekymret for at KLPs samlede påvirkningsadferd for å forhindre anbudsutsetting, utgjorde et misbruk av KLPs dominerende stilling.
- (127) Bekymringen er basert på at KLP hadde en overordnet ekskluderende strategi om å forhindre vedtak om anbudsutsetting, og at KLP systematisk gjennomførte en rekke påvirkningshandlinger som samlet bidro til å forhindre anbudsutsetting og beskytte KLPs markedsposisjon mot økt konkurranse. Gjennom påvirkningshandlingene utviste KLP et liknende adferdsmønster overfor enhver kommune som vurderte anbud. Herunder formidlet KLP et overordnet budskap om at anbudsutsetting ikke var nødvendig, effektivt eller lønnsomt, direkte til både administrasjonsansatte, tillitsvalgte og politikere. Disse kunne alle utøve innflytelse i anbudsrelaterte beslutningsprosesser. KLP utnyttet foretakets nære og tillitsfulle relasjoner til disse personene, og påvirket både administrasjoners saksfremlegg, tillitsvalgtes uttalelser og politikeres uttalelser for at disse skulle reflektere KLPs overordnede budskap.
- (128) Konkurransetilsynet vil i det følgende redegjøre nærmere for de sentrale elementene som inngår i KLPs samlede påvirkningsadferd, og vise hvorfor denne adferden avviker fra ytelsesbasert konkurranse og samlet var egnet til å forårsake ekskluderende virkninger i markedet.

3.4.2.2 KLPs strategi og intensjon om å forhindre anbudsutsetting

- (129) Dersom et dominerende foretak har en ekskluderende strategi eller intensjon, kan dette være et relevant moment både i vurderingen av om foretakets adferd var egnet til å forårsake ekskluderende virkninger, og i vurderingen av om adferden avviker fra ytelsesbasert konkurranse, jf. avsnitt (120) og (122).
- (130) Konkurransetilsynets etterforskning viser at KLP hadde en strategi og intensjon om å forhindre at kommuner traff vedtak om å anbudsette sine tjenstepensjonsordninger, ved å påvirke kommunale beslutningstakere til en oppfatning om at anbudsutsetting ikke var nødvendig, effektivt eller lønnsomt. KLP var klar over at konkurrenters etablering og ekspansjon var avhengig av at anbudskonkurranser ble gjennomført. Etter tilsynets vurdering fremsto KLPs strategi og intensjon motivert av å beskytte KLPs markedsposisjon mot økt konkurranse i anbudskonkurranser. Tilsynet vurderer derfor at

¹¹³ Sak C-209/10 *Post Danmark mot Konkurrencerådet (Post Danmark I)*, avsnitt 41 og 42, med videre henvisninger og sak C-413/14 P *Intel mot Kommisjonen*, avsnitt 140.

KLPs strategi og intensjon var ekskluderende. Dette er et moment som etter tilsynets vurdering taler for at KLPs påvirkningsadferd avvek fra ytelsesbasert konkurranse.

- (131) At KLPs adferd ble gjennomført med en strategi og intensjon om å forhindre anbudsutsetting, og at foretaket selv vurderte at adferden bidro til beslutninger om å ikke anbudsutsette, underbygger videre etter Konkurransetilsynets vurdering at adferden var egnet til å forhindre anbudsutsetting og derigjennom begrense konkurransen.

3.4.2.3 KLPs overordnede budskap om at anbudsutsetting ikke var nødvendig, effektivt eller lønnsomt

- (132) Både i kommunikasjon med administrasjonsansatte, tillitsvalgte og politikere i enkeltkommuner, formidlet KLP et overordnet budskap om at anbudsutsetting ikke var nødvendig, effektivt eller lønnsomt for å velge leverandør av offentlig tjenstepensjon, jf. kapittel 2.5.3.
- (133) Budskapet ble formidlet gjennom informasjon og argumentasjon om både KLPs produkt, Storebrands produkt og hvordan tildelingskriterier burde utformes dersom det skulle gjennomføres en anbudskonkurranse. Konkurransetilsynet vurderer at KLPs kommunikasjon om slike forhold var lite balansert og fremsto som en objektiv sannhet, mens realiteten var at KLP bare formidlet foretakets eget syn. Kommunikasjonen kan ha skapt inntrykk av at KLP objektivt sett var den beste leverandøren i markedet, at resultatet av en eventuell anbudskonkurranse var gitt, og at anbudsutsetting derfor var en unødvendig prosess og kostnad. KLP kunne imidlertid ikke vite hvilken leverandør som ville inngi det beste tilbudet i en fremtidig anbudskonkurranse. Derfor hadde KLP heller ikke grunnlag for å påstå at KLPs produkt var bedre enn Storebrands og at anbudsutsetting ikke kunne være effektivt eller lønnsomt for den enkelte kommune.
- (134) Som dominerende aktør i markedet for offentlig tjenstepensjon har KLP et særlig ansvar for å ikke la sin adferd hindre eller vanskeliggjøre konkurrenters etablering og ekspansjon, jf. avsnitt (119). Konkurransetilsynet knytter derfor bekymring til at KLP, i en markeds kontekst hvor anbudsutsetting var avgjørende for etablering og ekspansjon, formidlet et budskap om at anbudsutsetting ikke var nødvendig, effektivt eller lønnsomt.
- (135) KLPs dominerende stilling er ikke til hinder for at foretaket kan konkurrere ved å informere kunder om eget produkt. Etter Konkurransetilsynets vurdering er det imidlertid ikke forenlig med KLPs særlige ansvar å formidle informasjon og argumentasjon som påstår eller antyder svakheter ved konkurrentens produkt¹¹⁴, eller som påstår eller antyder at det ikke er nødvendig, effektivt eller lønnsomt å gjennomføre en anbudskonkurranse for å velge leverandør. Tilsynet vurderer at KLP i formidlingen av foretakets overordnede budskap gikk lenger enn det som utgjorde alminnelig markedsføring, kundepleie og nødvendig eieroppfølging. Budskapet bidro til å beskytte KLPs markedsposisjon, fremfor å ivareta kommuners interesse i å oppnå best mulige avtaler gjennom økt konkurranse på ytelser i anbudskonkurranser.

¹¹⁴ Sak C-179/16 *Hoffmann- La Roche m.fl. mot Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, avsnitt 91 og sak T-30/89 *Hilti mot Kommisjonen*, avsnitt 118. Se også. Kommisjonens vedtak i sak AT.40588 *Teva Copaxone*, avsnitt 1481.

- (136) Konkurransetilsynet er på denne bakgrunn bekymret for at KLPs formidling av foretakets overordnede budskap, ikke var forenlig med KLPs særlige ansvar som dominerende aktør, og at slik kommunikasjon avvek fra ytelsesbasert konkurranse.

3.4.2.4 KLPs bruk av villedende informasjon i formidlingen av sitt overordnede budskap

- (137) Konkurransetilsynets bekymring knytter seg til det overordnede budskapet KLP formidlet, jf. kapittel 3.4.2.3, men tilsynet er også bekymret for at deler av budskapet inneholdt villedende informasjon. Dette forsterker bekymringen for at KLPs overordnede budskap avvek fra ytelsesbasert konkurranse.
- (138) Som dominerende aktør har KLP et særlig ansvar for å kommunisere objektivt og presist når foretaket formidler informasjon om konkurrerende produkter i en kontekst hvor informasjonsformidlingen kan påvirke etterspørselen etter disse produktene.¹¹⁵
- (139) Med objektivt villedende informasjon menes informasjon som er formidlet på en ufullstendig, upresis eller uriktig måte, og som er presentert på en slik måte at den er egnet til å villedde mottaker til å vektlegge feilaktig informasjon når beslutninger treffes.¹¹⁶ Også informasjon som isolert sett er korrekt, kan være egnet til å villedde mottaker dersom informasjonen er presentert selektivt eller uten vesentlig kontekst og skaper en feilaktig oppfatning hos mottakeren.¹¹⁷
- (140) Konkurransetilsynet er bekymret for at KLP i flere tilfeller formidlet objektivt villedende informasjon til kommunale beslutningstakere som omtalte både Storebrand og anbudsprosessen negativt. Denne informasjonen inngikk etter tilsynets vurdering som en del av det overordnede budskapet om at anbudsutsetting ikke var nødvendig, effektivt eller lønnsomt.
- (141) Konkurransetilsynets bekymring knytter seg blant annet til at KLP formidlet at forskjeller i utjevningsfellesskap ikke skulle vektlegges ved valg av pensjonsleverandør. KLP hevdet at rundt 95 prosent av premien var tariffbestemt sparing som ikke kunne påvirkes, mens kun fem prosent, som var knyttet til administrasjon, forvaltning og rentegaranti, var gjenstand for konkurranse.¹¹⁸ Dette budskapet ble ofte understøttet med henvisning til tariffavtalen og framstillinger som tydelig nedtonet betydningen av premieforskjeller. Tilsynet vurderer at denne framstillingen var egnet til å villedde beslutningstakerne til å overse reelle kostnadsforskjeller mellom leverandører, særlig knyttet til premieutjevningsfellesskap. KLPs argumentasjon skapte et inntrykk av at det var feil eller i strid med tariffavtalen å vektlegge slike forskjeller.
- (142) KLP formidlet konsekvent at det var mer kostnadseffektivt å eie egenkapital i KLP enn å «leie» egenkapital i et aksjeselskap som Storebrand. Dette ble begrunnet med at KLP som gjensidig selskap ikke hadde eksterne eiere og dermed ikke krevde fortjenestemarginer i motsetning til Storebrand som aksjeselskap.¹¹⁹

¹¹⁵ Sml. Kommisjonens vedtak i sak AT.40588 *Teva Copaxone*, avsnitt 1458 og 1467.

¹¹⁶ Sak C-179/16 *Hoffmann- La Roche m.fl. mot Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, avsnitt 92; sak T-321/05 *AstraZeneca mot Kommisjonen*, avsnitt 355–361 og Kommisjonens vedtak i sak AT.40577 *Vifor*, avsnitt 83–86.

¹¹⁷ Sml. Kommisjonens vedtak i sak AT.40588 *Teva Copaxone*, avsnitt 1458, 1461 og 1462.

¹¹⁸ Se for eksempel KLP rapport «KLP vurdert mot andre pensjonsleverandører», 2020, side 21 og presentasjon «Gjerdrum kommune 27.februar», datert 27. februar 2020, side 19.

¹¹⁹ Se for eksempel e-postkorrespondanse mellom KLP og Vaksdal 10.–11. mai 2021 og notat med filnavn «Ålesund kommentarer Sunnmørsposten», sist endret 21. april 2021.

Konkurransetilsynets foreløpige vurdering er at denne fremstillingen var villedende, blant annet fordi kostnaden ved å stille egenkapital i KLP blir hensyntatt i anbudskonkurranser. Det forelå dessuten faglig usikkerhet og uenighet om hvordan denne kostnaden skulle beregnes, og tilsynet vurderer derfor at det ikke var tilstrekkelig grunnlag for å hevde at KLPs egenkapitalmodell nødvendigvis var billigere.

- (143) Videre presenterte KLP overfor flere beslutningstakere beregninger basert på historiske kostnader i Askøy kommune, som viste at kommuner ved et skifte til Storebrand ville få to til fem ganger høyere kostnader. KLP brukte disse beregningene til å anslå store merkostnader ved et eventuelt leverandørskifte. Selv om beregningene isolert sett kan ha vært korrekte, vurderer Konkurransetilsynet at disse kan ha villedet kommuner til en oppfatning om at Storebrands historiske priser i en periode selskapet ikke aktivt konkurrerte i markedet, var representative for selskapets fremtidige kostnader. KLP unnlot videre å informere om at Askøy selv vurderte avtalen med Storebrand som fordelaktig, og at Storebrand på et senere tidspunkt reduserte prisene. Samlet vurderer tilsynet at KLPs argumentasjon knyttet til kostnadsnivået i Askøy kommune var objektivt villedende.
- (144) I 2020 og 2021 ga regelverket rom for flyttearbitrasje. Dette gjorde det mulig for kommuner å realisere gevinster ved å flytte pensjonsordningen, noe som motiverte flere kommuner til å konkurranseutsette. Til tross for betydelig intern usikkerhet om tidspunktet for en regelendring som skulle fjerne denne muligheten, formidlet KLP til flere kommuner høsten 2021 at det var sannsynlig at slike regelendringer ville tre i kraft allerede samme år. Dette budskapet ble brukt til å fraråde eller påvirke anbudsprosesser. Blant annet var dette, etter Konkurransetilsynets vurdering, avgjørende for at en pågående anbudskonkurranse i Ålesund kommune ble avlyst. Tilsynets vurdering er at det ikke var grunnlag for disse påstandene, og at informasjonen dermed var spekulativ og objektivt villedende. Budskapet var egnet til å villedde kommunene til å tro at gevinsten ved flyttearbitrasje ville bortfalle.
- (145) Konkurransetilsynet er videre bekymret for at KLP indirekte formidlet villedende informasjon gjennom videresending av andre kommuners saksfremlegg, jf. avsnitt (53). Dette gjelder særlig Gjerdrum kommunes saksfremlegg som inneholdt feilaktig informasjon om at deler av avkastningen på kundemidlene i Storebrand tilfaller aksjonærene. KLP sendte dette til flere kommuner til tross for at avkastningen på kundemidlene tilfaller kundene uavhengig av selskapsform, jf. avsnitt (54). Illustrasjoner og fremstillinger, som opprinnelig kom fra KLP selv, bidro etter tilsynets vurdering til dette misvisende inntrykket. Feilen ble gjentatt i flere andre kommuners saksfremlegg. KLP var kjent med at saksfremleggene inneholdt denne feilen, men videresendte dem likevel uten å opplyse om dette.
- (146) Konkurransetilsynet er følgelig bekymret for at KLP formidlet objektivt villedende informasjon som var egnet til å negativt påvirke etterspørselen etter Storebrands produkt gjennom å omtale Storebrand eller anbudsprosessen negativt. Tilsynet er bekymret for at informasjonen KLP formidlet til enkeltkommuner bidro til å øke sannsynligheten for at kommuner valgte å ikke anbudsutsette pensjonstjenesten. Tilsynets bekymring er at slik kommunikasjon ikke var forenlig med KLPs særlige ansvar som dominerende aktør og avvek fra ytelsesbasert konkurranse.

3.4.2.5 KLP utnyttet nære relasjoner for å påvirke beslutninger om anbudsutsetting

- (147) Når det dominerende foretakets adferd forutsetter bruk av ressurser eller midler som er knyttet til foretakets dominerende stilling, følger det av rettspraksis at dette spiller en

sentral rolle i vurderingen av om adferden avviker fra ytelsesbasert konkurranse. Videre kan adferden avvike fra ytelsesbasert konkurranse dersom den muliggjør partisk eller diskriminerende behandling til foretakets fordel, jf. avsnitt (120).

- (148) Konkurransetilsynets etterforskning viser at KLPs påvirkningsadferd for å forhindre anbudsutsetting, i stor grad skjedde gjennom direkte kommunikasjon med beslutningstakere via KLPs nære relasjoner. Kommunikasjonen var ofte ikke synlig utad for konkurrenter eller endelige beslutningstakere. Kommunikasjon gjennom nære relasjoner utgjorde en stor fordel for KLP, og var nært knyttet til KLPs eksisterende kundeforhold, jf. kapittel 2.4 og avsnitt (43).
- (149) Konkurransetilsynet vurderer at KLPs kommunikasjon gjennom nære relasjoner økte sannsynligheten for partisk behandling når anbudsrelaterte beslutningsgrunnlag ble utarbeidet, og når beslutninger ble truffet.¹²⁰ Dette underbygges av at KLP flere ganger bemerket internt at administrasjoner hadde hørt så godt etter til KLPs argumentasjon at man skulle tro at KLP hadde skrevet saksfremleggene selv. Tilsynet er på denne bakgrunn bekymret for at beslutninger om å ikke anbudsutsette, kan ha blitt truffet på bakgrunn av KLPs subjektive argumentasjon overfor beslutningstakere, og ikke på bakgrunn av et balansert beslutningsgrunnlag som sikret likebehandling og reell effektiv konkurranse mellom leverandørene.
- (150) I anbudskonkurranser ville KLPs relasjonelle påvirkningsfordeler, samt risikoen for partiske vurderinger og begrenset likebehandling, til sammenlikning ikke være forhold KLP kunne utnytte til foretakets fordel, jf. kapittel (23) og KLPs egne vurderinger i avsnitt (43). Konkurransetilsynet vurderer at anbudskonkurranser ville bidra til å sikre likebehandling og effektiv konkurranse på ytelser. Tilsynet er på denne bakgrunn bekymret for at KLPs påvirkning gjennom nære relasjoner avvek fra ytelsesbasert konkurranse.

3.4.2.6 KLP oppfordret til å ikke innhente eller vektlegge rådgiveres vurderinger

- (151) Som omtalt i kapittel 2.5.3 vurderer Konkurransetilsynet at KLP oppfordret flere kommuner til å ikke innhente eller vektlegge rådgiveres vurderinger i anbudsrelaterte beslutningsprosesser. KLP formidlet eksempelvis at bruk av rådgiver var nødvendig, uten merverdi, eller at rådgiveres konklusjoner ikke var korrekte, jf. avsnitt (56). Rådgivere er profesjonelle og nøytrale tredjeparter som bidrar til å opplyse kommuners grunnlag for å vurdere leverandørene i markedet.
- (152) Konkurransetilsynet vurderer at KLPs oppfordringer til å ikke innhente eller vektlegge balanserende og eventuelt imøtegående informasjon fra rådgivere, ikke medførte noen ytelsesbaserte fordeler for kommunene. Slike oppfordringer økte i stedet sannsynligheten for at KLP alene fikk påvirke og derigjennom få gjennomslag for sitt budskap om at anbudsutsetting ikke var nødvendig, effektivt eller lønnsomt. Tilsynet vurderer derfor at KLPs omtale av rådgivere bidro til å forhindre anbudsutsetting og avvek fra ytelsesbasert konkurranse.

3.4.2.7 KLP videresendte saksfremlegg som konkluderte med å ikke anbudsutsette

- (153) Konkurransetilsynets etterforskning viser at KLP ofte videresendte saksfremlegg fra kommuner som konkluderte med å ikke anbudsutsette, til administrasjoner som var

¹²⁰ Sml. Kommisjonens vedtak i sak AT.40588 *Teva Copaxone*, avsnitt 1819.

ansvarlig for å utarbeide saksfremlegg hvor anbudsutsetting skulle vurderes, jf. avsnitt (53).

- (154) Konkurransetilsynet er bekymret for at slik adferd økte sannsynligheten for å forhindre anbudsutsetting, fordi saksfremleggene viste at andre kommuner hadde foretatt vurderinger som understøttet KLPs budskap om at anbudsutsetting ikke var nødvendig, effektivt eller lønnsomt. Andre kommuners argumentasjon og beslutninger fremsto som nøytrale og veloverveide vurderinger, og det var derfor stor sannsynlighet for at informasjonen i saksfremleggene ble vektlagt. Realiteten var imidlertid at saksfremleggene ofte helt eller delvis var utarbeidet av eller med bistand fra KLP og derfor reflekterte KLPs budskap.¹²¹
- (155) Konkurransetilsynets bekymring knyttet til videresending av saksfremlegg, forsterkes av at KLP målrettet gjorde dette fordi foretaket selv vurderte at det økte sannsynligheten for å forhindre anbudsutsetting.¹²² Tilsynets etterforskning underbygger også at informasjon som fremgikk av tidligere saksfremlegg, ofte faktisk ble gjenbrukt i nye saksfremlegg.

3.4.2.8 KLPs adferd avvek fra ytelsesbasert konkurranse

- (156) Som det fremgår ovenfor, vurderer Konkurransetilsynet at flere elementer av KLPs adferd for å forhindre anbudsutsetting avvek fra ytelsesbasert konkurranse. Denne bekymringen forsterkes når KLPs påvirkningsadferd overfor kommunene ses samlet og i lys av KLPs strategi og intensjon.
- (157) Konkurransetilsynets vurdering er at KLPs påvirkningsadferd avvek fra ytelsesbasert konkurranse fordi adferden bidro til å beskytte KLPs markedsposisjon mot økt konkurranse i anbudskonkurranser, og fordi forhindring av anbudsutsetting ikke ville medføre noen ytelsesbaserte fordeler for kommuner. Tvert imot kan KLPs adferd ha begrenset kommuners mulighet til å oppnå bedre og billigere pensjonsavtaler gjennom økt konkurranse på ytelser i anbudskonkurranser. På denne bakgrunn er det tilsynets foreløpige vurdering at KLPs adferd ikke var forenlig med KLPs særlige ansvar som dominerende foretak, og avvek fra ytelsesbasert konkurranse.

3.4.2.9 KLPs samlede adferd var egnet til å forårsake ekskluderende virkninger

- (158) Konkurransetilsynets etterforskning viser at KLPs adferd for å forhindre anbudsutsetting systematisk ble rettet mot beslutningstakere i enhver kommune som vurderte anbudsutsetting, i en periode fra 2019 og i det minste frem til 2023. Etterforskningen viser videre at KLP formidlet sitt overordnede budskap til flere beslutningstakere i samme kommune, noe som etter tilsynets vurdering økte sannsynligheten for at KLP fikk gjennomslag for foretakets budskap når beslutninger skulle treffes. Samlet vurderer tilsynet at KLPs påvirkningsadferd var egnet til å påvirke kommuner til å ikke anbudsutsette tjenstepensjonsordningen. Dette underbygges ytterligere av at KLPs intensjon med adferden var å forhindre anbudsutsetting og at foretaket selv vurderte å lykkes med dette.
- (159) Som det fremgår av rettspraksis kan den faktiske markedsutviklingen i perioden det knyttes bekymring til, gi indikasjoner for adferdens evne til å forårsake ekskluderende

¹²¹ Sml. Kommisjonens vedtak i sak AT.40588 *Teva Copaxone*, avsnitt 1807.

¹²² Se eksempelvis intern e-postkorrespondanse i KLP 16. oktober 2020 og 11. juni 2021 og styredokument sak 129/20 «Anbudskonkurranse på tjenstepensjon til Vestland fylkeskommune», datert 5. november 2020, side 4.

virksomheter, jf. avsnitt (122). Fra 2019 til 2023 ble det gjennomført totalt ni anbudskonkurranser, herunder én i 2019, én i 2020, to i 2021, én i 2022 og fire i 2023. KLP vant den første anbudskonkurransen i 2019, mens Storebrand vant de neste åtte. Både KLP og Storebrand forventet i 2019 at minimum et tosifret antall kommuner kom til å anbudsette allerede i 2020. Den faktiske markedsutviklingen, sett i lys av hva leverandørene selv forventet, forsterker tilsynets bekymring for at KLPs adferd var egnet til å forhindre anbudsette.

- (160) Forutsetningen for etablering og ekspansjon i markedet var at kommuner som var kunder av KLP gjennomførte anbudskonkurranser. Konkurransetilsynet vurderer derfor at adferd som var egnet til å forhindre anbudskonkurranser, også var egnet til å forårsake ekskluderende virkninger ved å hindre eller vanskeliggjøre konkurrenters etablering og ekspansjon i markedet.
- (161) Omfanget og varigheten av adferden som Konkurransetilsynet er bekymret for, er sentralt i vurderingen av om adferden var egnet til å forårsake ekskluderende virkninger, jf. avsnitt (122). KLPs overvåking og dekning av kommuner som vurderte anbudsette, tilrettela for at påvirkningen kunne rettes mot enhver kommune hvor anbudsette var eller kunne bli tema, jf. kapittel 2.5.2. På denne bakgrunn er det tilsynets foreløpige vurdering at KLPs samlede påvirkningsadferd hadde et slikt omfang at den var egnet til å forårsake ekskluderende virkninger i markedet.

3.4.2.10 KLPs adferd kan ikke objektivt rettferdiggjøres

- (162) KLP har ikke fremlagt informasjon som etter Konkurransetilsynets vurdering objektivt kan rettferdiggjøre adferden som tilsynets bekymring knytter seg til.

3.4.3 Konklusjon om bekymring for overtredelse av konkurranseloven § 11 og EØS-avtalen artikkel 54

- (163) Konkurransetilsynets foreløpige vurdering er at KLPs samlede påvirkningsadferd for å forhindre anbudsette i markedet for offentlig tjenstepensjon avvek fra ytelsesbasert konkurranse, var egnet til å forårsake ekskluderende virkninger, og ikke objektivt kan rettferdiggjøres. Tilsynets foreløpige vurdering er derfor at KLPs påvirkningsadferd utgjorde en utilbørlig utnyttelse av KLPs dominerende stilling i strid med konkurranseloven § 11 og EØS-avtalen artikkel 54.

3.4.4 Samhandelskriteriet

- (164) Konkurransetilsynet plikter i henhold til EØS-konkurranseloven 6, jf. § 7 første ledd å anvende EØS-avtalen artikkel 54 på utilbørlig utnyttelse som er forbudt etter denne bestemmelsen. For at det skal foreligge et misbruk av dominerende stilling etter EØS-avtalen artikkel 54, kreves det at den dominerende stillingen dekker en «vesentlig del» av EØS-området, jf. kapittel 3.3.4, og at misbruket «kan påvirke handelen mellom avtalepartene», jf. EØS-avtalen artikkel 54. Dette omtales som samhandelskriteriet, og begrenser anvendelsen av artikkel 54 til adferd som er egnet til å ha et visst minstenivå av grenseoverskridende virkninger innenfor EØS-området.¹²³
- (165) Når et foretak, som har en dominerende stilling som omfatter en hel EØS-stat, begår et utestengende misbruk, kan handelen mellom EØS-stater vanligvis påvirkes, fordi slikt

¹²³ Kunngjøring fra EFTAs overvåkingsorgan, «Retningslinjer om begrepet påvirkning av handelen i EØS avtalens artikkel 53 og 54», 2006/EØS/59/06 (heretter «Samhandelskunngjøringen»), avsnitt 13.

misbruk vanligvis gjør det vanskeligere for konkurrenter fra andre EØS-stater å etablere seg og ekspandere.¹²⁴

- (166) Som vurdert i kapittel 3.4.2.9, er Konkurransetilsynet bekymret for at KLPs adferd var egnet til å forhindre anbudskonkurranser i hele det norske markedet for offentlig tjenestepensjon, og at dette har vanskeliggjort konkurrenters etablering og ekspansjon. Tilsynet vurderer derfor at KLPs adferd også var egnet til å vanskeliggjøre etablering og ekspansjon i markedet for konkurrenter fra andre EØS-stater.
- (167) På denne bakgrunn legger Konkurransetilsynet til grunn at samhandelskriteriet er oppfylt, og at EØS-avtalen artikkel 54 kommer til anvendelse.

4 AVHJELPENDE TILTAK

4.1 Innledning

- (168) KLP har gitt uttrykk for at foretaket er uenig i Konkurransetilsynets foreløpige vurderinger og bekymringer, og mener at det ikke foreligger en overtredelse av konkurranse-loven § 11 og EØS-avtalen artikkel 54. På bakgrunn av dialog med tilsynet, fremsatte imidlertid KLP forslag til avhjelpende tiltak 30. juni 2026, for at tilsynet skulle avslutte saken.
- (169) Konkurransetilsynet kan treffe vedtak som gjør tiltakene bindende for KLP, dersom tiltakene er «*egnet til og nødvendige for å avhjelpe de konkurransemessige problemene*» som tilsynet har funnet, jf. konkurranse-loven § 12 tredje ledd og EØS-konkurranse-loven § 6 første ledd.
- (170) At tiltakene må være «*egnet*» til å avhjelpe de konkurransemessige problemene tilsynet har funnet, innebærer at tiltakene må redusere konkurranseproblemerkene, men det er ikke et krav at konkurranseproblemerkene elimineres.¹²⁵
- (171) At tiltakene må være «*nødvendige*», innebærer at tiltakene ikke skal være mer inngripende enn det som må til for å avhjelpe de konkurransemessige problemene.¹²⁶ Tiltakene må altså være forholdsmessige. Konkurransetilsynet skal foreta en forholdsmessighetsvurdering selv om tiltakene er foreslått av KLP.¹²⁷
- (172) Konkurransetilsynet kan utøve skjønn i den konkrete vurderingen av tiltakene, og tilsynet kan hensynta virkningene for tredjemenn og andre aktørers oppfatning.¹²⁸

4.2 Beskrivelse og vurdering av om KLPs foreslåtte tiltak er egnet til og nødvendige for å avhjelpe Konkurransetilsynets konkurransemessige bekymringer

4.2.1 Forbud mot å aktivt påvirke kommuner som vurderer anbudsutsetting

- (173) Punkt 2, 3 og 4 i tiltakene legger samlet ulike begrensninger på KLPs fremtidige adferd knyttet til anbudprosesser om offentlig tjenestepensjon. Punkt 2 og 3 legger

¹²⁴ Sak T-65/89 *BPB Industries og British Gypsum mot Kommisjonen*, avsnitt 135; sak C-322/81 *Michelin mot Kommisjonen*, avsnitt 102–105 og Samhandelskunngjøringen, avsnitt 93.

¹²⁵ Prop. 75 L (2012–2013), side 143.

¹²⁶ Prop. 75 L (2012–2013), side 29.

¹²⁷ Prop. 75 L (2012–2013), side 29.

¹²⁸ Prop. 75 L (2012–2013), side 29.

innholdsmessige begrensninger på KLPs kommunikasjon, mens punkt 4 begrenser hvilke kanaler KLP kan benytte i sin kommunikasjon.

- (174) Etter punkt 2 forplikter KLP seg til å ikke aktivt påvirke kommuner til å avstå fra å utrede eller utlyse anbudskonkurranser for å vurdere valg av leverandør av offentlig tjenstepensjon. Forpliktelsen innebærer at KLP verken på eget initiativ eller forespørsel, kan opptre som rådgiver på vegne av kommuner eller tilkjennegi foretakets syn på om offentlig tjenstepensjon skal eller bør anbudsutsettes. KLP skal til enhver tid forholde seg nøytralt til slike spørsmål og la kommuner foreta selvstendige vurderinger. Dette innebærer eksempelvis at KLP ikke skal formidle anbefalinger, oppfordringer eller synspunkter om hvorvidt anbudsutsetting bør utredes eller utlyses. KLP skal heller ikke videreformidle andres anbefalinger og synspunkter, dersom dette er egnet til å gi uttrykk for at KLP er enig eller uenig.
- (175) Konkurransetilsynet vurderer at forbudet mot aktiv påvirkning i punkt 2, vil bidra til å avhjelpe tilsynets bekymring for at KLP har påvirket kommuner til å ikke gjennomføre anbudskonkurranser. Det nærmere innholdet i forpliktelsen må ses i lys av kravene til KLPs kommunikasjon i punkt 3 og 4, samt presiseringene i punkt 6 om hva tiltakene ikke hindrer KLP fra å gjøre.

4.2.2 Saklig og balansert kommunikasjon

- (176) Etter punkt 3 i tiltakene skal KLPs kommunikasjon knyttet til gjennomføringen av anbudsprosesser være saklig og balansert. Dette innebærer eksempelvis at KLPs kommunikasjon ikke skal være egnet til å skape tvil om andre tilbyderes evne til å levere offentlig tjenstepensjon. Dette vil avhjelpe bekymringen for at KLP har formidlet villedende informasjon.
- (177) Videre skal KLP være nøytral med hensyn til hensiktsmessigheten av bruk av rådgivere. Dette vil avhjelpe bekymringen for at KLPs kommunikasjon har ført til at færre kommuner engasjerte rådgivere. Samtidig avhjelper det bekymringen for at beslutninger om anbudsutsetting blir truffet på bakgrunn av KLPs subjektive råd alene.
- (178) KLP skal også klart angi at synspunkter og vurderinger knyttet til KLPs leveranser, kapitalmodell, foretaksform og produktet offentlig tjenstepensjon, er KLPs egne, og at andre tilbydere kan ha en annen oppfatning. Dette vil hindre at kommuner oppfatter KLPs informasjon som en objektiv sannhet. Samtidig vil det indirekte oppfordre kommuner til å innhente synspunkter fra andre tilbydere, slik at beslutninger kan treffes på et balansert grunnlag.
- (179) Punkt 2 og 3 forbyr likevel ikke KLP å formidle saklig og relevant informasjon om KLPs produkt, som ledd i alminnelig kundepleie og eierdialog. KLP kan fremdeles delta i markedet på linje med andre tilbydere og konkurrere ytelsesbasert. Etter Konkurransetilsynets vurdering går derfor ikke forpliktelsene i punkt 2 og 3 lenger enn nødvendig.
- (180) Etter Konkurransetilsynets vurdering er forpliktelsene i punkt 3, sammenholdt med forbudet i punkt 2, egnet til å avhjelpe bekymringen knyttet til innholdet i KLPs kommunikasjon.

4.2.3 Forbud mot ensidig eller skjult påvirkning gjennom nære relasjoner

- (181) Punkt 4 i tiltakene forplikter KLP til å sikre at kommunikasjon om anbudsrelaterte tema muliggjør kontradiksjon fra andre tilbydere. Herunder skal KLP oppfordre

administrasjoner til å innhente informasjon fra flere mulige tilbydere. KLP skal avstå fra å formidle råd eller synspunkter direkte til eksempelvis lokale tillitsvalgte knyttet til tema som gjelder anbud. Dersom KLP uoppfordret tar kontakt med kommuner, skal dette skje via formelle kanaler, eksempelvis postmottak-adresse. Dersom kommuner tar kontakt med KLP, kan KLP besvare henvendelsen så lenge det gjøres i tråd med forpliktelsene i punkt 2, 3 og 5.

- (182) Formålet med forpliktelsen i punkt 4 er å motvirke at KLP ensidig eller skjult påvirker kommuner i anbudsrelaterte prosesser gjennom nære relasjoner. Når KLP oppfordrer til kontradiksjon, vil andre tilbydere få anledning til å formidle sitt syn på tilsvarende måte som KLP. Dette vil sikre tilbyderne en likestilt mulighet til å påvirke beslutninger og redusere fordelene KLP nyter gjennom foretakets nære relasjoner. Forpliktelsen avhjelper dermed tilsynets bekymring knyttet til KLPs kanaler for kommunikasjon.
- (183) Samlet vurderer Konkurransetilsynet at forpliktelsene i punkt 2, 3 og 4 er egnet til å avhjelpe tilsynets bekymring for at KLP påvirker kommuner og fylkeskommuner til å ikke gjennomføre anbudskonkurranser gjennom adferd som går ut over alminnelig markedsføring, kundepleie og eierdialog.

4.2.4 Presiseringer om tillatt adferd

- (184) I punkt 6 presiseres det at tiltakene ikke er til hinder for at KLP korrigerer uriktig eller unyansert informasjon om eget produkt og leveranse som kommuner måtte motta. Tiltakene begrenser heller ikke hva og hvordan KLP formidler informasjon om eget produkt og egne leveranser i et tilbud inngitt i en anbudsprosess. KLP kan foreta avklaringer og forhandlinger i samsvar med anskaffelsesregelverket, delta i klageprosesser og benytte andre mekanismer for å håndheve rettigheter etter anskaffelsesregelverket og annen norsk lovgivning.
- (185) Forpliktelsene i punktene 2 til 4, hindrer derfor ikke KLP fra å formidle saklig og relevant informasjon om eget produkt, leveranse, premier og premieberegning. KLP kan fremdeles gjennomføre alminnelig kundepleie og eierdialog, herunder formidle saklig informasjon om KLP som kommunene har behov for å motta. Etter Konkurransetilsynets vurdering innebærer dette at tiltakene knyttet til KLPs innholdsmessige kommunikasjon og kanaler for kommunikasjon, ikke går lenger enn nødvendig for å avhjelpe tilsynets bekymringer.

4.2.5 Informasjonsskriv

- (186) Gjennom punkt 1 i tiltakene, forplikter KLP seg til å sende et informasjonsskriv som gir uttrykk for at KLP ikke mener at anbudsprosesser som sådan er unødvendig eller ulønnsomt for å vurdere valg av leverandør av offentlig tjenstepensjon, jf. vedlegg 1. Informasjonsskrivet skal sendes til øverste administrative- og politiske leder i kommuner og fylkeskommuner og ledelsen i aktuelle fagforeninger. KLP skal vedlegge tiltakene foretaket forplikter seg til gjennom dette vedtaket. Skrivet skal også publiseres på KLPs nettsider for pensjon og ligge enkelt tilgjengelig.
- (187) Etter Konkurransetilsynets vurdering vil informasjonsskrivet bidra til at misforståelser som følge av KLPs tidligere påvirkningsadferd, korrigeres blant personer som kan utøve innflytelse i anbudsrelaterte beslutningsprosesser. Videre vil skrivet gi disse personene nødvendig informasjon om tiltakene KLP har forpliktet seg til å følge. Dette bidrar til at eventuell fremtidig adferd fra KLP i strid med tiltakene, lettere vil kunne avdekkes og forhindres. Dette vil videre redusere KLPs mulighet og insentiv til å gjennomføre

kommunikasjon og adferd i strid med tiltakene. Forpliktelsen i punkt 1 vil slik bidra til å avhjelpe tilsynets bekymring både når det gjelder KLPs tidligere og fremtidige kommunikasjon og adferd.

4.2.6 Mekanismer for å sikre etterlevelse

- (188) Punkt 5 i tiltakene forplikter KLP til å gjennomføre ulike tiltak som skal sikre intern og ekstern etterlevelse av forpliktelsene i punkt 2 til 4.
- (189) Etter punkt 5a skal KLPs strategi- og styringsdokumenter til enhver tid reflektere forpliktelsene i punktene 2 til 4. KLPs interne styringssignaler skal trekke i samme retning som forpliktelsene, og understøtte at KLP skal konkurrere på ordinære konkurranseparameter og ikke søke å forhindre anbudskonkurranser. Konkurransetilsynet vurderer at punkt 5a er egnet til å avhjelpe bekymringen for at KLP forfølger en ekskluderende strategi.
- (190) Etter punkt 5b skal KLP utarbeide standardisert materiale for presentasjoner, notater og annen skriftlig informasjon om KLPs leveranser, kapitalmodell, foretaksform og produktet offentlig tjenestepensjon. Dette skal sikre at KLPs kommunikasjon samsvarer med forpliktelsene i punkt 2 og 3. Materialet skal uttrykkelig presisere at informasjonen er KLPs egne synspunkter og vurderinger, og at andre tilbydere kan ha et annet syn. Materialet skal lagres samlet på ett internt fellesområde. Etter Konkurransetilsynets vurdering bidrar standardisert materiale til å sikre at KLP etterlever forpliktelsene i punkt 2 og 3 i foretakets daglige kundekommunikasjon. Samtidig bidrar forpliktelsen til å muliggjøre effektiv intern og ekstern kontroll av KLPs kommunikasjon.
- (191) Etter punkt 5c skal KLP opprette en organisatorisk adskilt salgsenhet med ansvar for kommunikasjon om anbudsrelaterte tema. Tiltaket skal hindre at KLP drar fordel av gode relasjoner opparbeidet gjennom ordinær kunde- og eierdialog, når KLP kommuniserer om anbudsrelaterte tema. Tiltaket gjør det tydelig hvilken rolle KLP opptre i og styrker transparensen i KLPs kommunikasjon om anbudsrelaterte tema. Dette bidrar til å realisere forpliktelsen i punkt 4.
- (192) Etter punkt 5d skal KLP utarbeide retningslinjer for å sikre overholdelse av KLPs forpliktelser blant ansatte som har jevnlig kontakt med kommuner, fylkeskommuner og andre offentligrettslige organer. Gjennom underpunkt 1 til 5 angis et minimum av hva retningslinjene skal inneholde. Retningslinjene vil sikre at alle ansatte følger ett felles regelsett, samt hindre rolleblanding og relasjonsbasert påvirkning. Dette reduserer risikoen for at kommunikasjon håndteres ulikt, uformelt eller feil, sikrer transparent kommunikasjon, og tilrettelegger for intern etterlevelse og ekstern kontroll ved avvik. Konkurransetilsynet vurderer at retningslinjene bidrar til å sikre etterlevelse av tiltakspakken, og derigjennom avhjelper tilsynets bekymringer.
- (193) Etter punkt 5e skal KLP sørge for årlig obligatorisk opplæring i konkurranserett og særskilt gjennomgang av tiltakene og retningslinjene for ansatte som jevnlig er i kontakt med kommuner, fylkeskommuner og andre offentligrettslige organer. Slike ansatte skal også avgi årlige etterlevelseserklæringer, jf. punkt 5f. Konkurransetilsynet vurderer at dette er egnet til å sikre bevisstgjøring og etterlevelse blant KLPs ansatte og ensartet forståelse og anvendelse av retningslinjene på tvers av KLP. Det muliggjør også etterprøvnbarhet og reduserer risikoen for at noen i KLP handler i strid med tiltakene.

4.2.7 Ekstern forvalterkontroll

- (194) Gjennom punkt 7 i tiltakene, forplikter KLP seg til å la en ekstern forvalter påse at KLP overholder forpliktelsene i dette vedtaket. Etter Konkurransetilsynets vurdering bidrar dette til å sikre intern etterlevelse av tiltakene hos KLP, og det er nødvendig for å føre kontroll med at KLP faktisk etterlever tiltakene. Forvalters oppdrag og kontroll vil reguleres i et eget mandat.

4.2.8 Tiltakenes varighet

- (195) Gjennom punkt 8, forplikter KLP seg til å følge tiltakene i dette vedtaket i fem år fra vedtaksdato. Ettersom Konkurransetilsynet er bekymret for at KLPs påvirkningsadferd har ført til misforståelser i store deler av markedet, kan det ta lang tid å rette opp de negative virkningene av KLPs adferd. Etter tilsynets vurdering er en varighet på fem år derfor nødvendig for å sikre at tiltakene kan få ønsket effekt i markedet.
- (196) Konkurransetilsynet kan forlenge vedtakets varighet etter konkurranselovens § 6 andre ledd dersom tilsynet etter en ny vurdering finner dette nødvendig.¹²⁹

4.2.9 Omgåelse

- (197) Gjennom punkt 9 i tiltakene, forplikter KLP seg til å ikke på noen måte, verken direkte eller indirekte, ved handlinger eller unnlatelser, omgå forpliktelsene som følger av tiltakene. Dette innebærer at KLP skal forholde seg lojalt til formålet bak tiltakene. Omgåelsesforbudet hindrer KLP fra å gjennomføre adferd som er ment omfattet av tiltakene, men hvor det likevel skulle være tvil om adferden dekkes av tiltakenes ordlyd. Omgåelsesforbudet er etter Konkurransetilsynets vurdering egnet til å sikre etterlevelse av formålet med tiltakene.

4.3 Konkurransetilsynets konklusjon

- (198) Konkurransetilsynet har kommet til at KLPs forslag til avhjelpende tiltak samlet sett er egnet til å avhjelpe de konkurransemessige problemene tilsynet har funnet ved KLPs adferd i denne saken, og at tiltakene ikke går lenger enn nødvendig for å avhjelpe disse problemene, jf. konkurranseloven § 12 tredje ledd og EØS-konkurranseloven § 6 første ledd.

5 VEDTAK

- (199) På denne bakgrunn og med hjemmel i konkurranseloven § 12 tredje ledd, jf. konkurranseloven § 11, og EØS-konkurranseloven § 6 første ledd, jf. EØS-avtalen artikkel 54, har Konkurransetilsynet fattet vedtak med følgende slutning:

Konkurransetilsynet avslutter saken ved at følgende avhjelpende tiltak fremsatt av KLP gjøres bindende for foretaket:

- 1. Kommunal Landspensjonskasse gjensidig forsikringsselskap ("KLP"), organisasjonsnummer 938 708 606, forplikter seg til å sende informasjonsskrivet inntatt i vedlegg 1 til øverste administrative og politiske leder i kommuner og fylkeskommuner som er kunder av KLP innen [14] dager etter at Tiltakene trer i kraft. KLP skal innen samme frist sende informasjonsskrivet til ledergruppen i Fagforbundet, Unio og Delta sentralt.**

¹²⁹ Ot.prp. nr.6 (2003-2004), side 223.

Informasjonsskrivet skal gi uttrykk for at KLP ikke mener at strukturerte anbudprosesser som sådan er et unødvendig eller ulønnsomt verktøy for å velge leverandør av offentlig tjenstepensjon. Informasjonen som er inntatt i informasjonsskrivet skal på samme tid publiseres på KLPs hjemmeside for pensjon og ligge enkelt tilgjengelig.

2. KLP skal ikke aktivt påvirke kommuner og fylkeskommuner til å avstå fra å utrede eller utlyse en konkurranse etter regelverket for offentlige anskaffelser for å vurdere valg av leverandør av offentlig tjenstepensjon.
3. KLPs kommunikasjon knyttet til gjennomføringen av anbudprosesser, herunder KLPs syn på hva som er viktig å vektlegge i en konkurranse ved tildeling av kontrakt om offentlig tjenstepensjon, skal være saklig og balansert. Dette innebærer blant annet at KLP skal sikre at kommunikasjon om slike forhold i) ikke er egnet til å skape tvil om andre tilbyders evne til å levere offentlig tjenstepensjon, ii) er nøytral med hensyn til hensiktsmessigheten av bruk av forsikringsmegler, og iii) klart angir at synspunkter og vurderinger knyttet til KLPs leveranser, kapitalmodell, foretaksform og produktet offentlig tjenstepensjon er selskapets egne, og at andre tilbydere kan ha en annen oppfatning. Kommunikasjonen skal for ordens skyld ikke oppfordre kommuner eller fylkeskommuner til ikke å gjennomføre en konkurranse etter regelverket for offentlige anskaffelser.
4. KLP skal så langt rimelig mulig sikre at kommunikasjon knyttet til gjennomføringen av anbudprosesser for å inngå kontrakt om offentlig tjenstepensjon muliggjør kontradiksjon fra andre tilbydere av offentlig tjenstepensjon. Dette innebærer blant annet at KLP skal avstå fra å formidle råd eller synspunkter direkte til lokale tillitsvalgte i kommuner og fylkeskommuner som utreder spørsmål vedrørende gjennomføringen av et anbud om offentlig tjenstepensjon. KLP skal, i prosesser som vedrører anbud, videre oppfordre administrasjonen i kommuner og fylkeskommuner til å innhente informasjon fra flere mulige tilbydere, med mindre det klart kommer frem at administrasjonen har eller har til hensikt å innhente informasjon også fra andre mulige tilbydere av offentlig tjenstepensjon. KLP skal heller ikke be om eller innhente dokumenter knyttet til konkrete anbudprosesser om offentlig tjenstepensjon, med mindre dette gjøres som ledd i en innsynsforespørsel etter offentleglova.
5. For å sikre effektiv etterlevelse av punkt 2-4, forplikter KLP seg til å gjennomføre følgende tiltak:
 - a. Sikre at forpliktelsene i punkt 2-4 til enhver tid reflekteres i strategi- og styringsdokumenter som vedrører offentlig tjenstepensjon.
 - b. Utarbeide standardiserte presentasjoner, notater og annen skriftlig informasjon knyttet til KLPs leveranser, kapitalmodell, foretaksform og produktet offentlig tjenstepensjon til bruk i KLPs kommunikasjon med kunder i anbudssituasjoner som er i samsvar med Tiltakene. Materialet skal inneholde en uttrykkelig presisering av at synspunkter og vurderinger i materialet knyttet til KLPs leveranser, kapitalmodell, foretaksform og produktet offentlig tjenstepensjon er KLPs egne, og at andre tilbydere av offentlig tjenstepensjon kan ha et annet syn. Materialet som brukes i KLPs kommunikasjon med kunder i anbudssituasjoner skal lagres samlet på ett internt fellesområde for å forenkle intern og eventuell ekstern kontroll.

- c. Opprette en adskilt salgsenhet som skal ha ansvaret for kommunikasjon som knytter seg til anbudsprosesser for å inngå kontrakt om offentlig tjenstepensjon i samsvar med Tiltakene. Ansatte i salgsenheten skal ha stillingstitler som gir klart uttrykk for at de er en del av salgsenheten. Andre ansatte skal ha stillingstitler som markerer et tydelig skille fra salgsenheten.
 - d. Utarbeide retningslinjer for hvordan ansatte som har jevnlig kontakt med kommuner, fylkeskommuner og andre offentligrettslige organer skal opptre for å overholde Tiltakene. Retningslinjene skal som et minimum inneholde og beskrive følgende:
 - i. Kommunikasjon som vedrører anbudsprosesser for å inngå kontrakt om offentlig tjenstepensjon skal håndteres av salgsenheten opprettet i samsvar med punkt 5 bokstav c.
 - ii. Salgsenheten skal så vidt mulig benytte standardisert materiale utarbeidet i samsvar med punkt 5 bokstav b i kommunikasjon som vedrører anbudsprosesser for å inngå kontrakt om offentlig tjenstepensjon. Hvis det er behov for å gjøre endringer i materialet, skal endringene godkjennes av interne og/eller eksterne advokater med konkurranserettslig kompetanse før de tas i bruk. Etter at endringene er godkjent, skal materialet lastes opp i det interne fellesområdet omtalt i punkt 5 bokstav b.
 - iii. Konkrete rutiner og tiltak for å sikre at informasjon som salgsenheten for øvrig formidler om KLPs leveranse, produktet offentlig tjenstepensjon eller regulatoriske forhold er i samsvar med Tiltakene.
 - iv. Konkrete rutiner og tiltak for å sikre at salgsenhetens kommunikasjon vedrørende anbudsprosesser for å inngå kontrakt om offentlig tjenstepensjon skjer via kanaler som er i samsvar med Tiltakene.
 - v. En intern mekanisme og rutiner for å korrigere informasjon som potensielt blir formidlet i strid med Tiltakene, herunder en forpliktelse til å rapportere feilen til KLPs forvalter, jf. punkt 7.
 - e. Sørge for årlig obligatorisk opplæring i konkurranserett for alle ansatte som jevnlig er i kontakt med kommuner, fylkeskommuner og andre offentligrettslige organer. Opplæringen skal også inneholde en særskilt gjennomgang av disse tiltakene og retningslinjene som utarbeides i samsvar med punkt 5 bokstav b. Opplæringen skal gjennomføres av interne og/eller eksterne advokater med konkurranserettslig kompetanse.
 - f. Påse at salgsenheten og andre ansatte som har jevnlig kontakt med kommuner, fylkeskommuner og andre offentligrettslige organer, avgir og underskriver en årlig etterlevelseserklæring innen 30 kalenderdager etter utløpet av hvert kalenderår, hvor det bekreftes at vedkommende etter beste evne har etterlevd Tiltakene.
6. For ordens skyld presiseres at intet i disse Tiltakene er til hinder for at KLP korrigerer uriktig eller unyansert informasjon om eget produkt og egne leveranser som kommuner og fylkeskommuner måtte ha mottatt. Tiltakene begrenser heller ikke hva og hvordan KLP kan formidle informasjon i et tilbud som inngis i en anbudsprosess for å inngå kontrakt om offentlig tjenstepensjon, avklaringer og forhandlinger som foretas i samsvar med

anskaffelsesregelverket, klageprosesser og andre mekanismer KLP kan benytte for å få håndhevet sine rettigheter etter anskaffelsesregelverket og annen norsk lovgivning.

7. Konkurransetilsynet kan i henhold til FOR-2008-09-15 no. 1021 (eller enhver forskrift som erstatter denne), oppnevne en overvåkningsforvalter som skal påse at KLP overholder sine forpliktelser i samsvar med dette vedtaket. Dersom Konkurransetilsynet krever det, skal KLP legge frem forslag om forvalter og mandat for oppdraget innen den fristen som settes av Konkurransetilsynet. Forslaget skal gi Konkurransetilsynet den informasjon som er nødvendig for å vurdere om den foreslåtte forvalteren har de nødvendige kvalifikasjonene for oppdraget. Tilsynet står for den endelige godkjenningen av forvalter og mandat. KLP forplikter seg innenfor rammene av forvalterforskriften (FOR-2008-09-15-1021) til å samarbeide fullt ut med forvalter og yte slik medvirkning som er nødvendig for å utføre mandatet.
8. Tiltakene gjelder i 5 år fra vedtaksdato. Konkurransetilsynet kan fornye Tiltakene i overensstemmelse med konkurranseloven § 6 andre ledd.
9. KLP skal ikke på noen måte, verken direkte eller indirekte (f.eks. gjennom datterselskaper), ved handlinger eller unnlatelser, omgå forpliktelsene som følger av Tiltakene.

Vedlegg 1 - Mal for informasjonsskriv:

Emne: Presisering av KLPs kommunikasjon og opptreden knyttet til gjennomføring av anbudsprosesser om offentlig tjenstepensjon

Hei [navn],

Konkurransetilsynet har siden 2022 etterforsket om KLP kan ha brutt konkurranselovens forbud mot misbruk av dominerende stilling innenfor markedet for offentlig tjenstepensjon. Konkurransetilsynet har under saksbehandlingen særlig uttrykt bekymring for at KLP har formidlet informasjon som har blitt oppfattet slik at KLP mener anbudsprosesser som sådan er et unødvendig eller ulønnsomt verktøy for å velge leverandør av offentlig tjenstepensjon og at KLP både gjennom kommunikasjonen og på andre måter har påvirket kommuner og fylkeskommuner til ikke å avholde anbudskonkurranser.

KLPs syn er at det ikke er grunnlag for å konstatere brudd på konkurranseloven. KLP er samtidig opptatt av at kommunikasjon fra oss er så etterrettelig som mulig og at vår opptreden skal være i overensstemmelse med konkurranseloven. Dette er sentrale verdier i vår organisasjon og i vår kontakt med kunder og eiere. KLP har derfor tilbudt og forpliktet seg til å gjennomføre avhjelpende tiltak for å avbøte tilsynets bekymringer. Med disse avhjelpende tiltakene har Konkurransetilsynet avsluttet saken mot KLP.

KLP ønsker derfor å presisere at KLP ikke mener at strukturerte anbudsprosesser som sådan er et unødvendig eller ulønnsomt verktøy for å velge leverandør av offentlig tjenstepensjon. Anbudsprosesser som gjennomføres på en måte som sikrer reell og rettferdig konkurranse, ivaretar det som er viktig for oppdragsgiver og er i samsvar med anskaffelsesregelverkets rammer, er en effektiv og

hensiktsmessig måte å velge leverandør av offentlig tjenestepensjon på. I den grad dette ikke har kommet klart frem i tidligere kommunikasjon, beklager vi dette.

Tiltakene KLP har forpliktet seg til følger som vedlegg til dette brevet.

Skulle det være spørsmål til dette temaet, ta kontakt med [spesifikk e-postkonto e.l.].

Med vennlig hilsen

KLP

- (200) Konkurransetilsynet vil ikke gå videre med saken etter konkurranseloven § 12 første ledd eller § 29 dersom tiltakene gjennomføres.
- (201) Konkurransetilsynet kan etter anmodning eller av eget tiltak omgjøre vedtaket dersom faktiske forhold som var vesentlige for vedtaket endrer seg, dersom KLP handler i strid med vedtaket, eller dersom vedtaket bygger på ufullstendige, uriktige, eller villedende opplysninger fra KLP, jf. konkurranseloven § 12 fjerde ledd.
- (202) Vedtaket kan påklages, jf. forvaltningsloven § 28. Klagefristen er tre uker, jf. forvaltningsloven § 29. Klagen stiles til Konkurransklagenemnda, men sendes til Konkurransetilsynet. Ved klage over vedtaket kan Konkurransklagenemnda oppheve eller stadfeste vedtaket, jf. konkurranseloven § 12 tredje ledd

Med hilsen

Gjermund Nese (e.f.)
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevet signatur