

Fungerande konkurrens gynnar försäkringstagarna

Tal på Tjänstepensionsdagarna den 20 april 2010 i Stockholm

Gunnel Schön, avdelningschef Konkurrensverket

Det talade ordet gäller

Tack för möjligheten att komma hit och tala och berätta om hur Konkurrensverket arbetar. Det är alltid både trevligt och nyttigt att få träffa er som i det dagliga arbetet hanterar så centrala frågor som pensioner. Det är ju ett ämne som berör oss alla och som har stor betydelse för vår individuella och gemensamma välfärd. Så vitt avser den kollektivavtalade marknaden för tjänstepensionsutfästelser omfattar den cirka fyra miljoner svenska arbetstagare.

Ni som arbetar med dessa frågor till vardags gör stora och viktiga insatser på detta område.

Marknaden för tjänstepension fungerar inte som en vanlig marknad där utbud och efterfrågan från dem som berörs leder till löpande anpassningar av produkter och priser. I stället är det företrädare för arbetsgivare och arbetstagare som centralt förhandlar fram pensionsutfästelsernas villkor. Avtalen kan sägas tillhöra kärnan i den "svenska modellen" där kollektivavtalen reglerar förhållandena på arbetsmarknaden.

Denna modell med centralt framförhandlade pensionsutfästelser har för- och nackdelar. Å ena sidan skapar centralt framförhandlade avtal stabilitet på arbetsmarknaden - det är sällan som tjänstepension blir föremål för konflikt - och arbetsgivare behöver inte konkurrera om arbetskraften med pensionsförmåner eftersom alla arbetsgivare erbjuder samma villkor. Å andra sidan riskerar centralt förhandlade avtal att leda till att arbetstagare

och arbetsgivare blir oinformerade i frågor som rör tjänstepension. Och en oinformerad konsument riskerar att bli en orörlig konsument vilket inte är bra för konkurrensen.

Konkurrensverket har ett antal verktyg att använda för att se till att marknader fungerar väl ur ett konkurrensperspektiv. Det finns dock vissa begränsningar i konkurrensreglerna vilket gör att Konkurrensverket inte kan agera i alla situationer, jag kommer att berätta mer om det senare.

För att kunna använda de verktyg vi har till vårt förfogande så effektivt som möjligt är vi i hög grad beroende av att få in anmälningar från er ute på marknaden. Hittills i verkets historia har anmälningar som rör tjänstepensionssektorn varit ytterst få. Få anmälningar behöver dock inte betyda - och vi ser det inte som tecken på - att marknader alltid fungerar så väl som de skulle kunna fungera.

Vi är övertygade om att det kan finnas problem som vi inte fått kännedom om och är därför angelägna om att den som känner sig drabbad eller missgynnad kommer till oss med anmälningar och tips. Här vill jag passa på att säga att det är viktigt att få så mycket information som möjligt för vi sitter generellt sett inte inne med branschspecifik kunskap om varje del av det svenska näringslivet.

Allmänt om verkets verksamhet "Välfärd genom väl fungerande marknader"

Konkurrensverkets vision är "*Välfärd genom väl fungerande marknader*". Och enligt vår instruktion ska vi verka för: "... en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer". För att förverkliga vår vision har vi ett antal verktyg som vi kan bruka:

De regelverk som vi använder oss av är konkurrensreglerna och de lagar som reglerar offentlig upphandling. Från den 15 juli 2010 får Konkurrensverket även rättsmedel beträffande offentlig upphandling. Detta är dock ingen retroaktiv lagstiftning.

Konkurrenslagen är en förbudslagstiftning som innehåller förbud mot konkurrensbegränsande samarbeten – det som i dagligt tal kallas för

karteller – och förbud mot missbruk av dominerande ställning. Sedan den 1 januari i år finns även ett förbud mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.

Det kan här vara på sin plats att peka på det faktum att när det gäller konkurrensfrågor så kan EU-rätten tillämpas parallellt med svensk lag. Båda regelverken tillämpas i svenska domstolar. I artikel 101 eller 102 i EU-fördraget görs inte någon generell inskränkning av bestämmelsernas tillämplighet på avtal eller förfaranden på arbetsmarknaden. Enligt EU-domstolens praxis kan emellertid kollektivavtal i vissa fall undgå att omfattas av förbudet (i artikel 101.1) i EU-fördraget.

Förbudet mot konkurrensbegränsande samarbeten innebär att företag som är konkurrenter inte får komma överens om priser, rabatter eller leveransvillkor. Företag får heller inte dela upp marknader mellan sig – så kallad marknadsdelning. En kartell är ett typexempel på en otillåten överträdelse av konkurrenslagen. Exempel på en kartell som vi ingripit mot är den så kallade Asfaltkartellen där nio bolag kom överens om hur de skulle lägga anbud vid upphandlingar av vägbelägningsarbete. Bolagen fälldes i Marknadsdomstolen 2009 och dömdes till att betala sammanlagt närmare en halv miljard kronor i böter.

Som framgår av filmen kan bolag verkligen tjäna på att vara den första som anmäler ett otillåtet samarbete. Böterna kan annars bli mycket höga.

Som nämnts träffas även ensidiga förfaranden av lagens bestämmelser. Ett företag som är så starkt att det kan agera utan att ta hänsyn till sina konkurrenter har en dominerande ställning. Blott den omständigheten att man är dominerande utgör ingen överträdelse av konkurrenslagen. Att märka är att det inte finns någon allmängiltig definition, några entydiga kriterier eller någon uttömmande lista för vad som ska anses utgöra ett missbruk av dominerande ställning. Ett dominerande företag får visserligen sträva efter att stärka sin marknadsposition genom att vara effektivt och möta konkurrens från andra aktörer om detta sker på ett godtagbart sätt men det har ett särskilt ansvar för att agerandet inte hämmar eller begränsar konkurrensen på de marknader där företaget agerar.

Företag som intresserat Konkurrensverket i denna del har bland annat varit de tidigare statliga monopolföretagen.

Det senaste tillägget i konkurrenslagen ska sätta stopp för konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Tanken bakom tillägget är att kommuner och statliga myndigheter inte ska bedriva näringsverksamhet och sälja varor och tjänster på ett sådant sätt att det missgynnar fristående privata aktörer på samma marknader. Vi kan gå till domstol och få ett förbud mot en verksamhet, eller ett visst förfarande.

Vidare prövar vi större företagskoncentrationer som riskerar att inverka negativt på konkurrensen. Utan en sådan prövning får anmälningspliktiga affärer inte genomföras.

Förutom ren lagtillämpning kan vi, och ska vi, om vi uppmärksammar brister i konkurrensen tala om det för regeringen och föreslå de förändringar som behövs för att uppnå en bättre konkurrens. Detta kan vi göra inom ramen för vårt arbete med att besvara remisser eller i rapporter som tar upp olika konkurrensproblem. Vi kan agera på eget initiativ eller efter utredning på grundval av ett regeringsuppdrag. Ett exempel på en sådan rapport är "Åtgärder för bättre konkurrens" som överlämnades till regeringen i mars förra året.

Konkurrensverket har också aktivt arbetat med att ta fram vägledning och regler för samarbeten mellan konkurrerande företag i branschorganisationer "Kör på grönt". Denna finns på Konkurrensverkets hemsida.

Vad syftar då dessa lagar, förordningar och rapporter till? Jo, konkurrens handlar om att ge konsumenterna mångfald och valfrihet. Vidare leder konkurrens till prispress och till att nya produkter utvecklas.

Jag vill understryka att vårt arbete syftar till att förbättra för konsumenterna. Det förekommer att företag tror att vårt arbete syftar till att rädda företag eller konkurrenter, men så är inte fallet. Det är inte vår uppgift att rädda olönsamma eller ineffektiva företag. I stället är det vår uppgift att se till att konkurrensen mellan företag eller andra aktörer sker på ett juste sätt till nytta för konsumenterna.

Kollektivavtal och konkurrensreglerna

Som jag berörde inledningsvis fungerar inte tjänstepensionsmarknaden som andra marknader. Det är kollektivavtalsparterna som bestämmer tjänstepensionsmarknadens funktion genom att de företräder både arbetstagarnas efterfrågan och arbetsgivarens utbud av pensionsutfästelser.

Vidare efterfrågar arbetsgivarna olika tjänster för att trygga pensionsutfästelserna. Därmed har kollektivavtalsparterna möjlighet att påverka konkurrensituationen inom tjänstepensionsområdet. Detta sanktioneras genom ett uttryckligt undantag i konkurrenslagen vad gäller överenskommelser mellan arbetsgivare och arbetstagare om lön eller andra anställningsvillkor.

Inskränkningen har funnits med i konkurrenslagen sedan lagen kom till och kan förklaras av lagstiftarens obenägenhet att ingripa i förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare på annat sätt än vad som redan skett genom den arbetsrättsliga lagstiftningen. Därigenom är det i princip inte möjligt att med stöd av konkurrenslagen angripa avtalsvillkor som är ett direkt utflöde av regleringen av arbetsvillkor eller en ofrånkomlig följd av en sådan reglering.

Konkurrenslagen kan däremot tillämpas på till exempel konkurrensbegränsande klausuler i kollektivavtal som saknar samband med lön eller anställningsvillkor.

Några exempel på ärenden beträffande kollektivavtal och konkurrensreglerna

Konkurrensverket har under åren handlagt några ärenden som rör tjänstepensionsmarknaden. Jag ska kort nämna lite om dessa.

Ett ärende som ligger ett antal år tillbaka i tiden och som prövades inom ramen för då gällande system med förhandsbesked så kallade icke-ingripande besked alternativt undantagsprövning, gällde en ansökan från SPP, ömsesidigt, och SPP Liv om icke-ingripandebesked. Beskedet gällde bolagens konsolideringspolicy. Policyn var avsedd att användas för att reglera det överskott som hade uppstått i förvaltningen av ITP-planen. I ITP-planen, som utformats i kollektivavtal mellan SAF och PTK, hade SPP givits exklusiv rätt att meddela vissa tjänstepensionsförsäkringar för

försäkringstagarna. I det aktuella fallet skulle överskottet fördelas till försäkringstagarna och det skulle betalas ut som företagsanknutna medel. Överskottet uppgick till 75 miljarder kronor. Det tänkta upplägget innebar att försäkringstagarna inte fritt kunde förfoga över de utbetalade medlen utan pengarna skulle användas på ett av SPP anvisat sätt. Ett villkor för utbetalningen var att försäkringstagarna återinvesterade medlen i SPP - utbetalningen kunde alltså liknas vid en typ av presentkort.

Vid Konkurrensverkets prövning fann vi att policyn skulle leda till inlåsnings effekter på marknaden under en lång tidsperiod och att medel från den icke konkurrensutsatta delen av SPP:s verksamhet kunde föras över till den konkurrensutsatta. Förfarandena skulle ha inneburit ett missbruk av dominerande ställning både på den marknad där SPP var ensam utpekad försäkringsgivare i ITP-planen och på den angränsande marknaden för konkurrensutsatt tjänstepensionsförsäkring.

I samband med utbetalningarna genomförde SPP även premierreduktioner på sina försäkringsprodukter. Utan att gå in på de bakomliggande orsakerna bedömde Konkurrensverket i detta specifika fall att premierreduktionerna i sig utgjorde ett missbruk av dominerande ställning. Begäran om icke-ingripande besked avslogs därför.

År 2000 kom företagen in med en ny ansökan om icke-ingripandebesked i vilken parterna reviderat den tidigare konsolideringspolicyn. I den nya policyn skulle återbetalning istället ske genom kontant utbetalning. Därmed hade risken för allvarliga konkurrensbegränsningar på de berörda marknaderna minskat, och vi meddelade därför ett icke-ingripandebesked.

Under 2008 utredde vi på eget initiativ ett ärende där Alecta i december 2007 hade beslutat att genomföra premierreduktioner avseende vissa av företagets försäkringsprodukter. Konkurrensverket utredde om detta förfarande stred mot konkurrenslagens förbud mot missbruk av dominerande ställning.

Konkurrensverket hade då att inledningsvis ta ställning till om premierreduktionerna kunde falla inom konkurrenslagens tillämpningsområde. I likhet med vad vi konstaterade i de tidigare granskningarna beträffande SPP har ett beslut om premierreduktioner inte

sin grund i kollektivavtalsparternas intresse av att garantera arbetstagare en viss pensionsnivå och därmed skapa eller förbättra det sociala skyddet. Konkurrenslagen bedömdes därmed vara tillämplig på det aktuella förfarandet.

Under utredningen identifierade vi ett antal potentiella konkurrensproblem relaterade till andra försäkringsgivares möjlighet att konkurrera med Alecta. Konkurrensproblemen rörde bland annat påverkan på kundörligheten genom inlåsnings effekter. Sammantaget gjorde Konkurrensverket bedömningen att Alectas agerande inte fått någon konkurrensbegränsande effekt på marknaden och att Alecta inte ansågs ha missbrukat sin dominerande ställning.

För att sammanfatta denna del kan vi kort konstatera att överenskommelser mellan arbetsgivare och arbetstagare om lön och andra anställningsvillkor faller utanför konkurrenslagens tillämpningsområde men konkurrenslagen kan tillämpas på till exempel konkurrensbegränsande klausuler i kollektivavtal som saknar samband med lön eller anställningsvillkor.

Förslag till bättre konkurrens

Som tidigare nämnts har Konkurrensverket ett brett uppdrag.

För drygt ett år sedan, i mars 2009, presenterade vi rapporten "Åtgärder för bättre konkurrens" för regeringen. Rapporten utgör en beskrivning av vissa näringsgrenar i Sverige och innehåller närmare 60 förslag på hur konkurrensen kan förbättras. Förslagen är nu under beredning i regeringskansliet.

Ett av förslagen är att konkurrensutsätta administrationen av de statliga tjänstepensionerna. Statens Pensionsverk (SPV) har idag ensamrätt, det vill säga monopol, på administrationen av tjänstepensioner för statstjänstemän.

SPV bedriver även pensionsverksamhet på uppdrag av andra aktörer än staten, främst statliga och kommunala bolag. Detta är en konkurrensutsatt marknad där SPV konkurrerar med andra aktörer (främst Kommunernas Pensionsanstalt som ägs av Folksam och Sveriges Kommuner och Lands-ting).

Konkurrensverket har tidigare påtalat att SPV:s monopol på administrationen av de statliga tjänstepensionerna utgör ett grundläggande problem. Privata aktörer för administration av tjänstepensioner riskerar att trängas ut från marknaden eller riskerar till och med att inte kunna komma in på marknaden. För SPV:s kunder inom det statliga området riskerar det bristande konkurrenstrycket att medför en risk att de får betala ett högre pris för de tjänster som SPV tillhandahåller än vad som skulle vara fallet med konkurrens. Risken finns även för korssubventionering mellan SPV:s konkurrensskyddade och konkurrensutsatta verksamheter, vilket är förbjudet enligt konkurrenslagen.

Marknaden för administration av statliga tjänstepensioner bör utsättas för konkurrens. En konkurrensutsättning skulle vara en win-win situation både för försäkringskollektivet och för privata aktörer. Om SPV:s verksamhet konkurrensutsätts öppnas en marknad för administration av ca 290 000 arbetstagares pensioner för konkurrens.

Riktmärket för förändringsarbetet bör vara att skapa en marknad med utrymme för flera aktörer. Enligt Konkurrensverket kan detta uppnås genom en kompetent statlig beställare som sluter ramavtal som enskilda myndigheter kan använda vid köp av berörda tjänster.

En konkurrensutsättning av marknaden skulle på sikt kunna innebära kostnadsbesparingar för staten och skulle även kunna eliminera, eller åtminstone minska, riskerna för korssubventionering mellan konkurrensskyddad och konkurrensutsatt verksamhet. Det skulle i sin tur förbättra förutsättningarna för en effektiv konkurrens även inom den del av marknaden som riktar sig till den kommunala sektorn.

Konkurrensverkets uppfattning är att det av ett flertal anledningar är olämpligt för myndigheter att bedriva verksamhet på konkurrensutsatta marknader.

En fråga som i någon mån diskuterats under senare tid är upphandlingen av tjänstepensioner för anställda i kommuner och landsting. Vi följer med intresse det så kallade Tysklands-målet som för närvarande är föremål för prövning hos EU-domstolen. Kommissionen kräver att leverantörer till kommunala pensioner ska upphandlas enligt lagen om offentlig

upphandling. Det ska bli intressant att följa vilken ställning EU-domstolen tar i frågan. För det fall domstolen går på kommissionens linje kan detta få konsekvenser även på den svenska marknaden.

Flytträtt

Konkurrensverket kan konstatera att flytträtt för pensionskapital har införts i vissa kollektivavtal. Detta ser Konkurrensverket mycket positivt på då det kan leda till en större konsumentrörlighet vilket sätter press på bolagen inom livförsäkringsområdet att pressa sina priser och utveckla tjänsteutbudet. Konkurrensen mellan bolagen om att kunna erbjuda kunderna vad de vill ha kommer därmed att öka. Här kan dock finnas ett behov av att informera konsumenterna om möjligheten att flytta sitt pensionskapital. Ur vår synvinkel är det dock viktigt att konsumenternas det vill säga arbetstagarnas incitament att byta bolag inte grusas av höga avgifter för byte.

Gruppundantag inom försäkringsområdet

Vissa typer av avtal undantas från konkurrenslagens tillämpning genom gruppundantag. Innebörden av ett gruppundantag är att vissa typer av avtal generellt undantas från förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete i konkurrenslagen. Genom gruppundantaget får parterna i avtalet ett skydd mot ingripande så länge som villkoren för undantag är uppfyllda. Ett system med gruppundantag för konkurrensbegränsande avtal inom försäkringssektorn har funnits i svensk rätt sedan 1997 och bedöms ha fungerat väl.

Den 5 oktober 2009 presenterade EU-kommissionen ett förslag till en ny förordning om tillämpningen av undantagsreglerna i artikel 101.3 i EU-fördraget på vissa kategorier av avtal, beslut och samordnade förfaranden inom försäkringssektorn. Den 24 mars 2010 antog kommissionen en ny förordning om gruppundantag och denna trädde i kraft den 1 april 2010 och gäller till utgången av mars 2017.

I förhållande till kommissionens tidigare förordning (358/2003) omfattar den nya förordningen inte samarbeten kring standardvillkor för direktförsäkring, modeller som beskriver avkastningen från ett

försäkringsavtal som innehåller ett sparmoment och samarbeten rörande säkerhetsanordningar. Skälet till det är att samarbeten av det slaget inte är tillräckligt specifika för försäkringsbranschen för att motivera en särreglering i en förordning om gruppundantag.

Ett förslag till nytt svenskt gruppundantag har presenterats av regeringen i en nyligen överlämnad proposition som dock ännu inte har behandlats av riksdagen.

Svenska ändringar kommer att införas i lag för att anpassas till den nya förordningen och träder ikraft den 1 oktober 2010.

Att notera är att det är företagen själva som ansvarar för om man uppfyller villkoren för undantag.

Avslutning

I normala fall leder konkurrens bland annat till lägre priser och bättre produkter eller tjänster av högre kvalitet. Konkurrensverket ser ingen anledning till att detta inte skulle gälla även inom tjänstepensionsområdet. Utan en fungerande konkurrens utvecklas inte viljan att ta fram nya varor och tjänster vilket vore till förfång för konsumenterna. Konkurrensfrågor berör därmed direkt konsumenterna.

Som jag sagt strävar Konkurrensverket efter väl fungerande marknader. Detta innebär att vissa typer av samarbeten inte är tillåtna. Det finns även informationsutbyten som går utöver vad som är tillåtet, så man ska fundera en extra gång på vad man säger när man sitter i möten och andra sammankomster med kolleger från andra försäkringsbolag till exempel.

Jag kan inte nog understryka vårt behov av information från er på marknaden när ni märker att något inte fungerar med bäring på konkurrensfrågor. Vi är beroende av välgrundade anmälningar! Vi är därför angelägna att få kunskap och synpunkter från branschen med förslag till förbättringar.

Konkurrensverket kommer att fortsätta arbeta med alla välgrundade förslag till förbättringar. Så ta tillfället och möjligheten i akt att hjälpa till att främja konsumenternas bästa. Vi har uppmärksammat regeringen på

frågan om konkurrensutsättning av SPV:s arbete med att administrera de statliga pensionerna och hoppas att så sker inom en snar framtid.

Med detta vill jag tacka för möjligheten att komma hit och berätta om vårt arbete. Ställ gärna frågor om sådana finns.

Tack för uppmärksamheten!