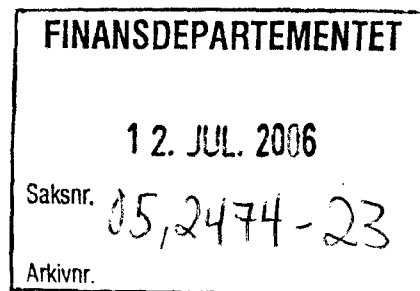




Finansdepartementet
Camilla Wasserfall
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo



Deres ref.: 05/2474
FM CW

Vår ref.: 2006/876 - 6
MAB RASO 543.2

Saksbeh.: Raymond Solberg

Dato: 10.07.2006

■ Høring - NOU 2006:12 - Fellespensjonskasser

1 Innledning

Konkurransetilsynet viser til Finansdepartementets brev datert 2. mai 2006, der tilsynet bes om en uttalelse til forslag om fellespensjonskasser.

Banklovkommissjonen fremlegger i NOU 2006:12 lovforslag om felles pensjonskasser. Forslaget medfører endringer i reglene i forsikringsloven kapittel 7 som innebærer at det åpnes for at flere uavhengige foretak kan gå sammen om å etablere en fellespensjonskasse for foretakenes pensjonsordninger. Samarbeidet mellom foretakene og således etableringen av en fellespensjonskasse, vil være basert på en samarbeidsavtale som omfattes av alle foretakene som inngår i fellespensjonskassen. Det foreslås videre en del særlige regler vedrørende utformingen av vedtektene, fellespensjonskassens øverste organ og særlige forhold knyttet til endringer i samarbeidet som ligger til grunn for fellespensjonskassen.

Konkurransetilsynet har følgende merknader til lovforslaget:

2 Generelt om markedet for pensjonsforsikring

Konkurransetilsynet er generelt positiv til at det foreslås regler som åpner for at flere uavhengige foretak kan gå sammen om å etablere en fellespensjonskasse for foretakenes pensjonsordninger.

Markedet for pensjonsordninger til private foretak har historisk sett vært konsentrert, og preget av få tilbydere. Konkurransetilsynet har i tidligere analyser av markedet konkludert med at konkurransen i dette markedet er svekket. Vi viser i denne sammenheng bl.a. til Konkurransetilsynets høringsuttalelse til NOU 2004:1 – modernisert folketrygd.

På bakgrunn av at konkurransen i markedet for kollektive pensjonsordninger i dag er svekket, er det viktig at lovgivning og myndighetenes øvrige regulering av pensjonsordninger i arbeidsforhold stimulerer til konkurranse mellom flest mulig aktører og bidrar til at alternative leverandører kan etablere seg.

Det norske markedet for kollektive pensjonsordninger har vært preget av fravær av nyetableringer, markedsmessige etableringshindringer og lav kundemobilitet. Etablering av, og deltakelse i, pensjonskasser utgjør således et alternativ til tradisjonelle livsforsikringselskaper for bedrifter og foretak.

3 Nærmere om Banklovkomisjonens forslag

3.1 Skillet mellom pensjonskasser og livsforsikringsselskap

Banklovkomisjonen stiller spørsmål ved om det er behov for noen adgang til å etablere fellespensjonskasser eller om denne formen for pensjonssamarbeid og virksomhet i en slik pensjonsinnretning bør kreves drevet med utgangspunkt i konsesjon som livsforsikringsselskap i stedet for etter konsesjon som fellespensjonskasse.¹

Flertallet foreslår å innføre en adgang for at to eller flere foretak inngår samarbeidsavtale om å ha pensjonsordningene i en felles pensjonskasse, se forslaget til § 7-2 tredje ledd.

Samarbeidsavtalen vil være stiftelsesgrunnlaget for fellespensjonskassen og utgjøre grunnlaget for virksomheten. Det foreslås også en nærmere regulering av avtalegrunnlaget for fellespensjonskassen. Flertallet presiserer på side 25 annen spalte i utredningen at det er vanskelig å generelt bedømme med rimelig sikkerhet i hvilken utstrekning foretak som vurderer pensjonssamarbeid innenfor en fellespensjonskasse, vil kunne oppnå ulike stordriftsfordeler eller andre kostnadsbesparelser sammenliknet med pensjonsordning i egen pensjonskasse eller i livsforsikringsselskap. Det følger videre av utredningen at²

”Det vesentlige i denne sammenheng er imidlertid at det ikke foreligger særlige grunner som tilsier at lovgivningen fortsatt bør stenge for at foretak som mener at pensjonssamarbeid innenfor en fellespensjonskasse vil gi kostnadsfordeler eller andre fordeler, kan velge å etablere en fellespensjonskasse med felles administrasjon av foretakenes pensjonsordninger.”

Flertallet presiserer på side 24 annen spalte at hva gjelder de forsikringsmessige krav til pensjonskassers virksomhet, så er bestemmelsene som gjelder for livsforsikringsselskaper i all hovedsak gitt tilsvarende anvendelse for pensjonskasser, jf. forsikringsloven § 7-10. Utvalgets flertall vurderer det slik at³

”Samlet sett vil dette regelverket gi en fullt ut forsvarlig regulering også av fellespensjonskasser som pensjonsinnretning som bare på enkelte punkter vil atskille seg fra de regler som i tilfelle ville gjelde dersom pensjonsinnretninger i stedet organiseres som livcaptive. Den vesentligste forskjell vil knytte seg til minstekrav til startkapital og senere grunnkapital (foran avsnitt 4).”

Flertallet påpeker at minstekravet til startkapital og senere grunnkapital riktignok er beskjedent, men at kravene vil kunne tilpasses ved fastsettelsen av konsesjonsvilkårene, jf. forsikringsloven § 7-5.⁴

For livcaptive vil konsesjonsmyndighetene derimot ikke ha en tilsvarende adgang til å tilpasse minstekrav til kapital ved å gjøre unntak fra det minstekrav på tre millioner euro som gjelder for alle livsforsikringsselskaper etter livsforsikringsdirektivet. Det følger av side 26 første spalte i utredningen at

”Dette medfører at etableringsterskelen for etablering av et livcaptive med begrenset omfang vil være langt høyere enn for en fellespensjonskasse med et tilsvarende omfang.”

Flertallet legger således til grunn at lovforslaget senker etableringsterskelen for alternative leverandører i markedet og flertallet antar at adgang til å etablere felles pensjonskasser vil kunne ha en gunstig innvirkning på konkurranseforholdene i pensjonsmarkedet.⁵

¹ Se NOU 2006:12 side 25 første spalte.

² Se NOU 2006:12 side 25 annen spalte.

³ Se NOU 2006:12 side 24 annen spalte.

⁴ Se NOU 2006:12 side 25 annen spalte.

⁵ Se NOU 2006:12 side 25 annen spalte.

Banklovkommisjonens mindretall er derimot av den oppfatning at etablering av en pensjonskasse i den form som flertallet foreslår ikke representerer en god løsning. Det følger av utredningen side 26 annen spalte at

”Disse medlemmene mener at den selskapsrettslige reguleringen for den foreslåtte selskapsformen er for løs til å være egnet til å håndtere de interessemotsetninger som naturlig vil kunne oppstå i et slikt samarbeid mellom selvstendige og uavhengige foretak.”

Mindretallet peker blant annet på muligheten for at pensjonskassen regnes som et forsikringsselskap, det vil si som et livcaptive. Videre påpeker mindretallet at⁶

”Flertallets forslag innebærer en betydelig forskjellsbehandling i forhold til livselskapene når det gjelder minstekrav til startkapital, som *disse medlemmene* ikke kan se har noen reell begrunnelse.”

Mindretallet foreslår å innta et sjettede ledd i forslag til § 7-13 hvor det gjøres unntak fra bestemmelsen i forsikringsloven § 7-5. Forsikringsloven § 7-5 stiller krav til at pensjonskasser til enhver tid har en grunnkapital tilsvarende 10 ganger folketrygdens grunnbeløp. Forslaget til mindretallet innebærer at fellespensjonskasser som dekker forsikringsrisiko knyttet til liv eller helse til enhver tid skal ha en minste grunnkapital tilsvarende 100 ganger folketrygdens grunnbeløp.

Uten å gå i detalj på spørsmålene knyttet til hva som er den mest hensiktsmessige organisasjonsformen for pensjonskassene og innvendingene fra mindretallet knyttet til dette, er Konkurransetilsynet positiv til at det legges til rette for at nye aktører kan etablere seg på markedet. Konkurransetilsynet støtter på denne bakgrunn kommisjonens flertall når det foreslår et rettslig skille mellom pensjonskasser som omfatter flere foretak og livsforsikringsselskaper, herunder livcaptive. Dersom fellespensjonskasser kan organiseres som pensjonskasser i motsetning til livsforsikringsselskap, herunder livcaptive, vil det kunne innebære et konkurransemessig korrektiv i et markedet som har vært preget av fravær av nyetableringer, markedsmessige etableringshindringer og lav kundemobilitet. Konkurransetilsynet viser i denne forbindelse til Inst. O. nr. 92 (2004-2005) gjengitt i utredningen på side 11 og 41 hvor finanskomiteen uttaler at

”Fleirtallet vil undertreke at vegen om eit livselskap har ein høgare etableringsterskel for mange små og mellomstore føretak, enn å opprette ei felles pensjonskasse. Felles pensjonskasse for fleire føretak vil kunne redusere administrasjonskostnadane ved ei tenestepensjonsordning for slike små og mellomstore føretak vesentleg.”

Konkurransetilsynet er også enig med Banklovkommisjonen når den på side 40 annen spalte i utredningen skriver at

”Allerede det forhold at lovgivningen åpner for en slik organisering av pensjonsordning vil kunne være et konkurranseinsentiv i forhold til andre pensjonsinnretninger i form av at dersom kostnadene i disse innretningene blir for høye, vil etableringen av fellespensjonskasse kunne bli aktuelt for flere foretak.”

Gjennom etablering og deltakelse i en fellespensjonskasse kan det tenkes at spesielt små og mellomstore bedrifter vil kunne redusere sine administrasjonsutgifter sammenlignet med etablering av en egen pensjonskasse. På denne bakgrunn støtter Konkurransetilsynet flertallets forslag om at fellespensjonskasser kan organiseres som pensjonskasser.

⁶ Se NOU 2006:12 side 26 annen spalte

Ut fra konkurransemessige hensyn er Konkurransetilsynet også enig med flertallet i at i praksis vil et høyt minstekrav til grunnkapital for fellespensjonskasser utgjøre en etableringshindring. Herunder kan det øke etableringshindringene dersom opprettelsen av felles pensjonskasser må skje gjennom opprettelsen av livcaptive med påfølgende høyt minstekrav til startkapital. Fordi konkurransen allerede er svekket i markedet for pensjonsordninger er det viktig at regelverket stimulerer til konkurranse og bidrar til at alternative leverandører kan etablere seg. Reguleringen bør derfor ikke gå lenger enn nødvendig for å nå dens formål, herunder bør det ikke stilles strengere krav til grunnkapital enn det som er nødvendig.

Konkurransetilsynet forutsetter i likhet med flertallet at kravene til en forsvarlig grunnkapital vil kunne ivaretas ved at konsesjonsmyndighetene kan velge å stille høyere mistekrav til grunnkapital enn lovens minimum, i de tilfeller dette er påkrevd. Videre påpekes det at kravene til ansvarlig kapital og solvensmarginkapital bestemmes ut fra de samme regler for både livselskapene og pensjonskasser, jf. forsikringsloven § 7-9. På denne bakgrunn støtter Konkurransetilsynet flertallets oppfatning av at det ikke er behov for å fastsette særlige regler om grunnkapitalens størrelse for fellespensjonskasser.

3.2 Reglene om inntreden og opphør

Banklovkommisjonen foreslår at det tas inn en ny § 7-13 i forsikringsvirksomhetsloven som regulerer situasjonen hvor nye foretak ønsker å slutte seg til ordningen, foretak ønsker å tre ut av samarbeidet, virksomheten i foretak opphører eller det foreligger forhold som medfører at samarbeidet med ett eller flere foretak ikke kan fortsette.

Konkurransetilsynet viser i denne forbindelse til side 36 annen spalte i utredningen hvor Banklovkommisjonen foreslår at foretak kan tre ut av fellespensjonskassen enten fordi det ønsker å flytte pensjonsordningen til en annen pensjonsinnretning eller virksomheten skal opphøre slik at pensjonsordningen også skal avvikles. Videre følger det av utredningen at⁷

”I begge disse tilfellene vil foretaket ha krav på å få med seg de midler som er tilknyttet pensjonsordningen, jf. forsikringsloven § 11-6, foretakspensjonsloven § 15-3 og innskuddspensjonsloven § 13-3.”

Vi viser også til side 37 annen spalte i utredningen hvor det følger at

”Når et foretak trer ut av fellesskapet, tilsier den økonomiske uavhengigheten mellom foretakene at foretaket som trer ut også bør tilordnes en del av egenkapitalen i fellespensjonskassen. *Banklovkommisjonen* foreslår at foretaket skal tilordnes en del av egenkapitalen i pensjonskassen på opphørstidspunktet, beregnet etter forholdet mellom premiereserven eller alderspensjonskapitalen for foretakets gruppe av medlemmer og premiereserven eller alderspensjonskapitalen for de øvrige grupper av medlemmer i pensjonskassen (lovutkastet § 7-13 fjerde ledd).”

Regler som begrenser muligheten for å flytte pensjonsordningene, herunder regler som begrenser foretakenes mulighet til å få med seg innskutt kapital kan ha en innelåsende effekt som begrenser konkurransen. Konkurransetilsynet er derfor positiv til at det innføres regler som åpner for at flere foretak kan slutte seg til pensjonskassen og at foretak kan tre ut av samarbeidet. Ut fra konkurransemessige hensyn er Konkurransetilsynet også positiv til at det foreslås at foretak som trer ut bør tilordnes en del av egenkapitalen i fellespensjonskassen, samt at det oppstilles maksimalrammer for avtalefriheten knyttet til når en eventuell oppsigelse får virkning.

4 Avslutning

Konkurransetilsynet viser til slutt til side 12 annen spalte i utredningen hvor utvalget påpeker at utviklingen av ulike former for avtalt pensjonssamarbeid mellom uavhengige foretak og arbeidsgivere først og fremst er begrunnet i kostnadshensyn. Utvalget peker i denne forbindelse

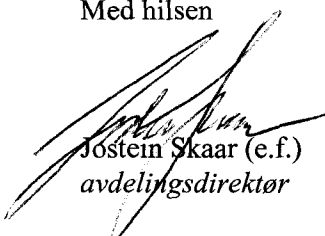
⁷ Se NOU 2006:12 side 36 annen spalte.

på at både felles pensjonskasser og felles pensjonsordninger for flere foretak vil kunne være attraktive alternativer.

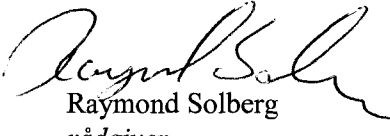
Det fremgår imidlertid på side 7 første spalte i utredningen at mandatet ikke omfatter utredning av spørsmålet om flere uavhengige foretak skal kunne etablere en felles pensjonsordning for ansatte i alle foretakene, men kun spørsmålet om flere foretak skal kunne etablere en fellespensjonskasse for pensjonsordningene til de enkelte foretak.

Konkurransetilsynet er av den oppfatning at det ville vært naturlig å vurdere spørsmålet om felles pensjonsordning i forlengelsen av behandlingen av felles pensjonskasser. Konkurransetilsynet reiser på denne bakgrunn spørsmål ved om adgang til å ha felles pensjonsordning også kan gi samordningsgevinster og bidra til å redusere administrative kostnader knyttet til pensjonsordningene. Adgang til å etablere felles pensjonsordninger kan gi ytterligere bidrag til at alternative leverandører kan etablere seg i markedet.

Med hilsen



Jostein Skaar (e.f.)
avdelingsdirektør



Raymond Solberg
rådgiver