

Föstudagur, 30. apríl 2004

219. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 17/2004

Rannsókn á samkeppnishindrandi samstarfi á íslenska váttryggingamarkaðnum

I.

Inngangur

1.

Rannsókn samkeppnisyfirvalda

Mál þetta varðar almenna rannsókn samkeppnisyfirvalda á samkeppnishindrandi samstarfi á íslenska váttryggingamarkaðnum, einkum starfsháttum Sambands íslenskra tryggingafélaga (SÍT), Íslenskrar endurtryggingar hf. (ÍE) og samstarfi annarra aðila þessa máls innan vébanda SÍT og ÍE. Nánar tiltekið hefur rannsókn samkeppnisyfirvalda lotið að því að kanna hvort SÍT, ÍE eða aðildarfyrirtæki SÍT hafi með samningum, samþykktum eða samstilltum aðgerðum hafst eitthvað að sem lýtur að eða er ætlað að hafa áhrif á verð, skiptingu markaða eða gerð tilboða, sbr. 10. og 12. gr. samkeppnislaga, eða hvort málsaðilar hafi á annan ólögmetan hátt reynt að hindra samkeppni.

Rannsókn þessi rekur upphaf sitt annars vegar til sérstakrar athugunar samkeppnisyfirvalda á samskiptum Alþjóðlegrar miðlunar ehf. og Skráningarstofunnar hf., og aðkomu SÍT að því máli¹ og hins vegar til samkeppnisréttarlegra álitaefna tengdum starfrækslu Samsteypu íslenskra fiskiskipatrygginga (SÍFT). Í ljósi vísbendinga sem fram höfðu komið um að aðildarfélög SÍT hefðu í starfsemi sinni hugsanlega brotið gegn bannákvæðum samkeppnislaga var ákveðið að fara á starfsstöðvar SÍT og ÍE og framkvæma þar leit að gögnum og upplýsingum sem varpað gætu frekara ljósi á málið. Sú leit var framkvæmd 30. september 1997. Var lagt hald á allmikið magn gagna og myndar hluti þeirra grundvöll máls þessa.

Á grundvelli þeirra gagna sem aflað var tóku samkeppnisyfirvöld fyrst til athugunar samráð í tengslum við Samsteypu íslenskra fiskiskipatrygginga. Í lok júlí 1998 sendi Samkeppnisstofnun aðilum frumathugun þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að rekstur samsteypunnar færi gegn ákvæðum samkeppnislaga. Í svari SÍFT við

¹ Sjá ákvörðun samkeppnisráðs nr. 50/1997.

frumathuguninni, sbr. bréf dags. 24. september 1998, var tilkynnt að aðildarfélög samsteypunnar hefðu samþykkt að slíta henni. Í ljósi þessa tilkynnti Samkeppnisstofnunar aðilum að samkeppnisyfirvöld myndu ekki hafast frekar að vegna SÍFT. Með ákvörðun samkeppnisráðs nr. 50/1997 var fyrir mælum beint til Skráningarstofunnar hf. vegna samkeppnishamlna gagnvart Alþjóðlegri miðlun ehf.

Eftir frekari athugun á gögnum málsins ritaði Samkeppnisstofnun þann 15. apríl 1999 bréf til aðila málsins. Í bréfum þessum var óskað eftir margvíslegum gögnum og skýringum vegna atriða tengdum rannsókn samkeppnisyfirvalda á váttryggingamarkaðnum.

Eftir að rannsókn samkeppnisyfirvalda hófst sendi Félag íslenskra bifreiðaeigenda (FÍB) erindi, dags. 3. júní 1999, til Samkeppnisstofnunar vegna meintra aðgerða aðildarfélaga SÍT gegn FÍB-tryggingu þegar hún hóf starfsemi sína árið 1996. Laut erindi FÍB að því að lækkun váttryggingafélaganna á iðgjöldum í kjölfar innkomu FÍB-trygginga á markaðinn væri brot á 10. gr. samkeppnislaga. Vegna þessa var öllum íslensku váttryggingafélögum sent bréf og þeim gefinn kostur á að gera athugasemdir við erindið. Þegar athugasemdir félaganna höfðu borist var ákveðið af hálfu samkeppnisyfirvalda að sameina rannsókn á erindi FÍB framangreindri rannsókn þeirra.

Þann 28. júlí 2000 sendi Samkeppnisstofnun bréf til SÍT og aðildarfélaga þess þar sem óskað var eftir nánari skýringum og gögnum varðandi tiltekin atriði í rannsókn samkeppnisyfirvalda. Meðal annars var óskað eftir upplýsingum um fjölda tryggingaskírteina í nokkrum váttryggingagreinum, afriti af greinargerð Fjármálaeftirlitsins til váttryggingafélaganna vegna hækkana þeirra á tryggingariðgjöldum árið 1999 o.fl.

Með bréfi, dags. 14. nóvember 2000, til aðildarfélaga SÍT, óskaði Samkeppnisstofnun enn eftir upplýsingum vegna rannsóknar sinnar. Laut beiðnin að upplýsingum um forsendur iðgjaldsáskvarðana í nokkrum váttryggingagreinum. Svör frá aðildarfélögum bárust í desember og janúar 2001.

Eftir yfirferð málgagna og upplýsinga var málsaðilum send frumathugun Samkeppnisstofnunar í upphafi árs 2002 þar sem þeim var kynnt málið eins og það lá fyrir að mati Samkeppnisstofnunar og þeim gefinn kostur á að koma að andmælum. Helstu niðurstöður frumathugunarinnar voru að innan SÍT, ÍE og félaganna hefði átt sér stað samvinna á ýmsum sviðum sem færi í bága við samkeppnislög, t.a.m. samstarf um skilmálagæð, viðskiptakjör og um verð í bifreiðatryggingum.

Málsaðilar skiluðu athugasemdum sínum við frumathugun Samkeppnisstofnunar í lok ágúst 2002 þar sem færðar voru skýringar og gerðar athugasemdir við ýmis atriði sem

fjallað var um í frumathuguninni. Eftir nákvæma yfirferð samkeppnisyfirvalda á athugasemdum félaganna hafa komið fram fullnægjandi skýringar á ýmsum þáttum málsins. Þrátt fyrir þetta hafa að mati samkeppnisyfirvalda tiltekin atriði í starfsemi og samstarfi innan SÍT og ÍE ekki verið í samræmi við kröfur samkeppnislaga um sjálfstæði keppinauta.

2.

Málsaðilar

Aðilar þessa máls eru Vátryggingafélag Íslands hf. (VÍS), Sjóvá-Almennar tryggingar hf. (SA), Tryggingamiðstöðin hf. (TM), Samband íslenskra tryggingafélaga (SÍT), sem eru hagsmunasamtök félaganna og Íslensk endurtrygging hf. (ÍE) sem annast hefur endurtryggingar fyrir tryggingafélögin og félögin eiga sameiginlega.

II.

Niðurstöður

Á fundi samkeppnisráðs, þann 30. apríl 2004, var ákvörðun tekin í þessu máli. Þátt í fundinum tóku Kirstín Þ. Flygenring, Karitas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson og Ragnheiður Bragadóttir.

1.

Í 18. gr. reglna um málsmeðferð samkeppnisyfirvalda nr. 922/2001 segir að samkeppnisráði sé heimilt á öllum stigum máls að ljúka því með sátt. Aðilar þess máls sem hér er fjallað um og samkeppnisyfirvöld hafa gert með sér sátt um niðurstöðu málsins. Í henni felst að málsaðilar fallast á að hlíta þeim fyrirmælum sem fram koma í ákvörðunarorði. Mun rannsókn samkeppnisyfirvalda á samkeppnishindrunum innan SÍT og ÍE sem hófst með húsleit í starfsstöðvum samtakanna 30. september 1997, eins og áður er vikið að, ljúka með þeim hætti sem rakið verður í þessari ákvörðun.

Umfjölluninni hér á eftir verður skipt niður í eftirfarandi liði: Í fyrsta lagi verður gerð grein fyrir því samstarfi innan SÍT og ÍE sem samkeppnisyfirvöld gera athugasemdir við. Í öðru lagi mun verða gerð grein fyrir samvinnu tryggingafélaganna og ÍE á vátryggingamarkaði sem var í andstöðu við samkeppnislög. Loks verður fjallað um þær breytingar sem hafa orðið á starfsháttum og starfsemi á vátryggingamarkaði í kjölfar rannsóknar samkeppnisyfirvalda og vikið að sérstökum reglum Evrópuréttarins um heimilað samráð og samstarf vátryggingafélaganna, sem að öðru jöfnu yrði talið ólöglegt.

2.

Samkeppnishömlur á váttryggingamarkaðnum

2.1. Samkeppnishömlur SÍT og ÍE

2.1.1. Hagsmunasamtök

Reynsla bæði hér og erlendis sýnir að starfsemi hagsmunasamtaka keppinauta á samkeppnismarkaði geti leitt til þess að úr samkeppni dragi á viðkomandi markaði. Er það enda svo að sérstaklega er fjallað um það í samkeppnislögum að samtökum fyrirtækja, stjórnarmönnum þeirra, starfsmönnum og öðrum trúnaðarmönnum er óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana á samkeppni sem bannaðar eru í lögnum. Samkeppnisráð telur gögn þessa máls sýna að innan SÍT hafi á ýmsum sviðum verið farið út fyrir þann ramma sem samkeppnislög setja samstarfi fyrirtækja innan hagsmunasamtaka.

Þess er fyrst að geta að váttryggingamarkaðurinn hefur nokkra sérstöðu hér á landi sem skiptir máli þegar starfsemi SÍT og tilgangurinn með henni er virtur. Váttryggingamarkaðurinn á Íslandi er fákeppnismarkaður þar sem þau þrjú tryggingafélög sem aðild eiga að þessu máli eru sameiginlega með um 90% markaðshlutdeild á heildarmarkaðnum. Hlutdeild hvers félags fyrir sig er í kringum 30% og þjónustuframboð félaganna er einsleitt, þ.e. hvert og eitt þeirra býður í megindrátum svipaðar tegundir trygginga og þjónustuleiða og hin félögin gera. Innan SÍT hafa umrædd tryggingafélög, eðli máls samkvæmt, töggl og hagldir. Forstjórar félaganna skipa og hafa frá fyrstu tíð skipað stjórn SÍT og hafa þeir skipst á um að veita stjórninni forustu. Á vettvangi SÍT hafa í tímans rás verið starfandi ýmsar nefndir og vinnuhópar þar sem starfsmenn tryggingafélaganna hafa komið saman og fjallað um sameiginleg hagsmunamál starfsgreinarinnar og þar með félaganna þriggja. Þetta er rakið hér til að sýna að fyrirkomulag hagsmunagæslu á váttryggingamarkaðnum hefur frá fyrstu tíð skapað hættu á samkeppnishindrunum, ómeðvituðum og/eða meðvituðum. Frá sjónarmiði samkeppnisyfirvalda felst alvarleg hættu á samkeppnishömlum í því einu að fáir einsleitir keppinautar reki saman hagsmunasamtök. Eðli tiltekinna fákeppnismarkaða leiðir til þess að hættu er á skertri samkeppni. Sameiginleg seta forustumanna fyrirtækja á slíkum markaði í stjórnnum hagsmunasamtaka og tíð fundahöld um sameiginleg hagsmunamál auka þessa hættu.

Það er mat samkeppnisráðs að samvinna innan SÍT hafi á tíðum náð lengra en samkeppnislög heimila. Á vettvangi SÍT hefur verið rætt um hugsanlega innkomu nýrra keppinauta og viðbrögð aðildarfélaga SÍT við þeim, rætt um opinbera umfjöllun um iðgjöld og hafa félögin með atbeina SÍT, tekið sameiginlega til varnar á opinberum vettvangi fyrir iðgjaldastefnu sína.

Innan SÍT eru starfræktar Alþjóðlegar bifreiðatryggingar á Íslandi (ABÍ), sem hafa það hlutverk að bæta tjón af völdum óþekktra, óváttryggðra og erlendra ökutækja.

Aðild að ABÍ er nauðsynleg þeim sem hyggjast selja ökutækjatrýggingar hér á landi. Þá er á vettvangi SÍT rekinn gagnabanki um ökutækjatrýggingar, sk. bílabanki, og einnig er þar rekinn sk. húsabanki vegna brunatrýgginga húseigna. Allt þetta samstarf er óhjákvæmilega til þess fallið að auka tengslin milli tryggingafélaganna og veldur það hættu á því að þau, beint eða óbeint, sammælist um aðgerðir eða athafnir sem efla hag þeirra sameiginlega á kostnað keppinauta og neytenda. Sú hættu er enn meiri sökum þeirra markaðsaðstæðna sem áður er getið.

Í eftirfarandi tölulíðum verða rakin helstu atriði í starfsemi SÍT og ÍE sem samkeppnisyfirköld gera athugasemdir við.

2.1.2. Söfnun og miðlun upplýsinga innan SÍT

Samkeppnisráð telur að gögn málsins sýni að upplýsingamiðlun um m.a. markaðsleg málefni hafi átt sér stað frá SÍT til tryggingafélaganna sem aðild eiga að sambandinu. Telur samkeppnisráð að upplýsingamiðlunin hafi verið til þess fallin að hafa samkeppnishamlandi áhrif og hafi m.a. auðveldað aðildarfélögum SÍT að bregðast við samkeppni frá nýjum keppinautum og aukið líkurnar á samstilltum viðbrögðum aðildarfélaga SÍT. Það er mat samkeppnisráðs að slík miðlæg upplýsingamiðlun sé ekki í samræmi við kröfu samkeppnislaga um að keppinautar bregðist á sjálfstæðan hátt við aðstæðum á markaði. Ráðið bendir á að sérstaklega strangar kröfur eru gerðar til keppinauta á fákeppnismarkaði í þessum efnum. Það er mat samkeppnisráðs að með háttsemi sinni hafi SÍT seilst of langt í hagsmunagæslu fyrir tryggingafélögin og hvatt til hindrana sem eru ekki í samræmi við samkeppnislög.

2.1.3. Opinbert fyrirvar SÍT um verðlagsmál váttryggingafélaganna

Að mati samkeppnisráðs sýna gögn málsins að SÍT hefur m.a. sinnt því hlutverki að verja opinberlega verðlagsstefnu aðildarfélaga sinna. Slíkt er ekki eðlilegt hlutverk hagsmunasamtaka keppinauta, sérstaklega í þeim tilvikum þar sem félagsmenn starfa á fákeppnismarkaði. SÍT hefur t.d. gripið til andsvara á opinberum vettvangi, s.s. í fjölmiðlum, þegar tryggingafélögin hafa legið undir ámæli um há váttryggingaiðgjöld og þegar félögin hafa verið gagnrýnd fyrir breytingu á verðskrá. Einnig hefur SÍT tjáð sig um rekstrarafkomu tryggingafélaganna og afkomu af einstökum tryggingagreinum.

Samkeppnislög krefjast þess að keppinautar ræði ekki sín á milli á nokkurn hátt um atriði sem varða verðlagningu á vöru þeirra eða þjónustu eða forsendur verðlagningarinnar. Á þetta sérstaklega við um keppinauta á fákeppnismarkaði þar sem samkeppni er fyrirfram takmörkuð. Í þessu samhengi er ljóst, að mati samkeppnisráðs, að tjái forsvarsmenn hagsmunasamtaka keppinauta sig opinberlega um verðlagsmál eða haldi uppi vörn um verðlagsstefnu aðildarfélaga samtakanna, þá sé það væntanlega á grundvelli fyrirfram mótaðra hugmynda eða stefnu um slík mál, sem hlýtur að grundvallast á umræðu sem farið hefur fram innan

hagsmunasamtakanna. Slík verðlagssumræða innan hagsmunasamtaka samrýmist ekki banni samkeppnislaga um verðsamráð. Með því að tjá sig opinberlega um verðlagsstefnu aðildarfélaga þá gengur SÍT því lengra í hagsmunagæslu en samkeppnislög heimila.

Samkeppnislög gera þá kröfu til keppinauta að hver um sig ákveði allt sem viðkemur verðlagningu og viðbrögðum við samkeppni algerlega á sjálfstæðan hátt og á eigin forsendum. Í ljósi þess sem hér segir telur samkeppnisráð að SÍT hafi farið gegn samkeppnislögum hvað framangreint varðar.

2.1.4. Hagsmunagæsla og málarekstur SÍT gagnvart nýjum keppinautum á tryggingamarkaðnum

Hagsmunagæsla samtaka fyrirtækja þarf í eðli sínu ekki að vera andstæð samkeppnislögum. Í slíkri hagsmunagæslu felst m.a. að koma fram fyrir hönd tiltekins atvinnuvegar og reyna að hafa áhrif á almenn starfsskilyrði greinarinnar t.d. gagnvart opinberum aðilum. Öðru máli gegnir þegar hagsmunasamtök eru nýtt til að hindra aðila sem er að undirbúa aðgerðir til að knýja fram lækkun iðgjalda og til að trufla innkomu nýs keppinautar. Að mati samkeppnisráðs benda gögn málsins til þess að SÍT hafi, með endurteknum athugasemdum til opinberra eftirlitsaðila vegna innkomu nýrra keppinauta, beitt sér í þeim tilgangi að hefta samkeppni og með því farið gegn samkeppnislögum.

Aðildarfyrirtæki SÍT eru keppinautar sem eiga að hegða sér sjálfstætt á markaði og er óheimilt að grípa til sameiginlegra aðgerða gegn viðskiptavinum eða keppinautum sínum. Mat á því hvort keppinautar beiti óréttmætum viðskiptaháttum og ákvörðun um viðbrögð við athöfnum keppinautanna er hluti af markaðshegðun hvers fyrirtækis. Slík samkeppnisleg viðbrögð eru hagsmunasamtökum óviðkomandi enda eiga þau að mótast af forsendum hvers keppinautar. Þegar málavextir eru eins og í þessu máli, þ.e. að SÍT kvartaði endurtekið við eftirlitsaðila vegna innkomu nýs keppinautar á markað, og fyrir liggur að innan Sambandsins hafi verið fundað um komandi samkeppni, þá hefur að mati samkeppnisráðs SÍT stigið skrefi lengra en samkeppnislög heimila.

2.1.5. Samvinna innan SÍT og ÍE vegna áhrifa nýrra laga á iðgjöld

Samkeppnisráð telur að gögn málsins sýni að samvinna innan SÍT tengd setningu skaðabótalaga nr. 50/1993 og tengd breytingum á sömu lögum á árunum 1995-1999 hafi ekki verið fyllilega í samræmi við samkeppnislög. Í gögnum málsins kemur t.d. fram að innan stjórnar SÍT hafi farið fram umræður um það að fjárhagsleg áhrif skaðabótalaganna sem sett voru árið 1993 yrðu metin, þ.m.t. áhrifin á iðgjöld félaganna og iðgjaldþörf og samþykkt að ÍE tæki að sér það starf. Fleiri dæmi eru af svipuðum toga þar sem fram kemur það mat SÍT að iðgjöld þurfi að hækka um ákveðið hlutfall til þess að afkoma aðildarfélaga rýrni ekki.

Ákvæði reglugerðar EB nr. 3932/92 veita tilteknum tegundum samninga og samstarfi milli váttryggingafélaganna undanþágu frá banni EES-samningsins við samkeppnishamlandi samráði að vissum skilyrðum uppfylltum.² Hér er meðal annars um að ræða útreikninga á „grunniðgjaldi“ (e. *pure premium*) sem byggja á sameiginlegri gagnasöfnun eða fjölda bótakrafna.

Í reglugerðinni eru ákveðnar formreglur sem m.a. lúta að því að skýrt skuli koma fram í gögnum að þau séu ekki bindandi fyrir félögin og að tryggður skuli að vissu marki almennur aðgangur að slíkum upplýsingum. Við mat SÍT og ÍE á fjárhagslegum áhrifum breytinga á skaðabótalögum var form þessarar reglugerðar EB ekki ætíð uppfyllt.

Að mati samkeppnisráðs virðist SÍT í einhverjum tilvikum einnig hafa gengið lengra í útreikningum á áhrifum fyrirhugaðra lagabreytinga og í upplýsingamiðlun tengdri útreikningunum en samkeppnislög og tryggingareglugerð EB heimila.

2.1.6. Afskipti SÍT af kaupverði og viðskiptakjörum á þjónustu hjá „birgjum“ tryggingafélaganna

Í banni 10. gr. samkeppnislaga felst bæði bann við hvers konar samvinnu um söluverð og hvers konar samvinnu um verð á vöru eða þjónustu sem keppinautar kaupa. Ástæða þessa er sú að samvinna um kaupverð á vöru eða þjónustu, sem m.a. myndar grundvöll verðlagningar, hefur þau áhrif að kostnaður keppinauta verður samræmdur. Hann verður einsleitari og gagnsærri og leiðir til samræmingar á söluverði hjá viðkomandi keppinautum. Að mati samkeppnisráðs sýna gögn málsins að SÍT hafi gengið lengra en samkeppnislög heimila við að leiðbeina og þjónusta aðildarfélög sín varðandi mat og útreikninga á kaupverði á þjónustu frá birgjum félaganna. Slík samvinna á fákeppnismarkaði er til þess fallin að takmarka samkeppni

Sem dæmi um þetta þá er að finna í gögnum málsins tilmæli frá SÍT til aðildarfyrirtækjanna um hvornig þau skuli haga sér í tengslum við bótauppgjör fyrir líkamstjón. Í þessum tilmælum er því beint til aðildarfyrirtækja hvaða verð eða verðbil eðlilegt sé að leggja til grundvallar varðandi lögmennspóknun og hvaða aðferð eigi að nota til að reikna út þóknunina, þ.e. miðað við vinnuframlag. Annað dæmi varðar útgáfu SÍT á eyðublaði sem læknum er ætlað að nota þegar þeir gefa áverkavottorð til váttryggingafélags. Eyðublað þetta var sent aðildarfyrirtækjum með bréfi. Í bréfinu kemur fram að rætt hafi verið um að eðlileg gjaldtaka lækna fyrir útfyllingu eyðublaðsins gæti numið tiltekinni fjárhæð.

² Veitt lagagildi hér á landi með reglugerð nr. 375/1994. Ný reglugerð framkvæmdastjórnar EB nr. 358/2003 hefur ekki tekið gildi hér á landi.

Í 1. mgr. 10. gr. samkeppnislaga segir að samningar og samstilltar aðgerðir milli fyrirtækja á sama sölustigi séu bannaðar þegar þær lúta að eða er ætlað að hafa áhrif á t.d. verð eða skiptingu markaða. Þetta orðalag felur það í sér að ákvæðið telst brotið við það eitt að fyrirtæki á sama sölustigi hafi með sér hvers konar samvinnu um þau atriði sem falla undir 10. gr., án tillits til þess hvort samvinnan hafi haft áhrif á markaðnum. Að mati ráðsins er ótvírætt að leiðbeinandi hugmyndir SÍT um hvaða verð sé eðlilegt að greiða fyrir þjónustu lögmanna og lækna og við hvað eðlilegt sé að miða við kostnaðarútreikning, eru til þess fallnar að hafa áhrif á verðlagningu á viðkomandi þjónustu.

2.1.7. Umræða um aðgerðir innan vébanda SÍT og ÍE gagnvart keppinautum eða viðskiptavinum aðildarfélaga

Árið 1995 stóð FÍB fyrir aðgerðum til að reyna að lækka iðgjöld í ökutækjatrýggingum. Félagið gerði um sumarið 1995 verðkönnun á iðgjöldum ökutækjatrýgginga hér á landi og í Norður-Evrópu. Birtist könnunin í FÍB blaðinu sem kom út í lok júlí 1995 og var hún kynnt á blaðamannafundi 1. ágúst 1995. Skoruðu fyrrisvarsmenn FÍB á íslensku váttryggingafélögin að nýta sér batnandi afkomu og fækkun tjóna til að lækka umrædd iðgjöld

Í gögnum málsins kemur fram að í stjórn SÍT hafi verið rætt um hugsanleg viðbrögð SÍT og aðildarfélaga SÍT við opinberri umfjöllun um iðgjöld í ökutækjatrýggingum.

Að mati samkeppnisráðs er það ekki í samræmi við ákvæði samkeppnislaga þegar innan hagsmunasamtaka fyrirtækja er fjallað sameiginlega um gagnrýni samtaka viðskiptavina á verðlagningu viðkomandi fyrirtækja og lagt á ráðin um viðbrögð við þeirri gagnrýni. Slík sameiginleg viðbrögð keppinauta fara gegn undirstöðurökum laganna um sjálfstæði keppinauta í öllum þáttum sem lúta að verðlagningu.

2.2. Samkeppnishamlandi samvinna tryggingafélaganna og ÍE á váttryggingamarkaði

2.2.1. Samstarf innan ÍE um að hamla samkeppni í starfsábyrgðartryggingum

Á árunum 1993-1994 fór þess að gæta í löggjöf að tilteknum leyfisskyldum starfsstéttum væri gert að taka váttryggingu eða leggja fram bankaábyrgð, sem bætti viðskiptamönnum þeirra tjón, sem rekja mætti til hinnar leyfisskyldu starfsemi. Þessi þróun hafði það í för með sér að til urðu nýir hópar viðskiptavina tryggingafélaganna og gaf hún því tilefni til hugsanlegrar aukinnar samkeppni á váttryggingamarkaði. Gögn málsins bera með sér að aðildarfyrirtæki SÍT hafi fjallað sameiginlega um starfsábyrgðartryggingar og aukna samkeppni á því sviði. Í gögnum málsins er að finna minnisblað um starfsábyrgðartryggingar sem fannst hjá ÍE þar sem lýst er fundum m.a. fulltrúa frá VÍS, SA og TM, auk ÍE. Í minnisblaðinu er því lýst að fulltrúar nokkurra tryggingafélaga hafi hist á tveimur fundum og rætt um

starfsábyrgðartryggingar nokkurra starfsstétta og hugsanlegt fyrirkomulag á samstarfi um ýmsa þætti í því sambandi. Af minnisblaðinu virðist mega ráða að aðilar á fundunum hafi orðið sammála um að starfsábyrgðartryggingar væru svið þar sem ekki væri æskilegt að stunda harða samkeppni. Þá voru og ræddir ýmsir þættir sem lúta að samstarfi váttryggingafélaganna. Minnisblaðið sýnir að keppinautarnir á váttryggingamarkaðnum hafa fjallað sameiginlega um samkeppni á tilteknum markaði og þróun hennar og skipst á upplýsingum þessu tengdu.

Að mati samkeppnisráðs var sú umfjöllun tryggingafélaganna á vettvangi ÍE sem minnisblaðið vitnar um til þess fallin að draga úr eða koma í veg fyrir samkeppni á þessu sviði váttryggingaþjónustu og var hún því ekki í samræmi við ákvæði samkeppnislaga.

2.2.2. Samvinna í tryggingum smærri fiskiskipa

Í tengslum við aðild Íslands að EES-samningunum var felldur niður einkaréttur bátaábyrgðarfélaga til að tryggja vélskip undir 100,49 rúmlestum brúttó, sbr. lög nr. 116/1993, sem samþykkt voru 16. desember 1993. Þetta komst að fullu til framkvæmda 1. janúar 1995, sbr. reglugerð nr. 673/1994 um skylduváttryggingu fiskiskipa. Lagabreyting þessi var gerð til þess að auka samkeppni í þessum tryggingum.

Af gögnum málsins virðist ljóst að skömmu eftir að umrædd lög voru samþykkt, eða í ársbyrjun 1994, áttu sér stað umræður á milli váttryggingafélaganna á vettvangi ÍE um væntanlega samkeppni. Þetta má ráða af minnisblaði sem fannst við húsleit hjá ÍE. Einnig dregur samkeppnisráð þá ályktun af málgögnum að aðilar málsins hafi ákveðið að hafa með sér svipað samstarf og þeir höfðu um tryggingar á stærri fiskiskipum. Það samstarf var innan Samsteypu íslenskra fiskiskipatrygginga sem var lögð niður árið 1998 í kjölfar athugasemda Samkeppnisstofnunar um að samstarfið samrýmdist ekki samkeppnislögum.

Að mati samkeppnisráðs er framangreint ekki í samræmi ákvæði samkeppnislaga.

3.

Breytingar á starfsemi og starfsháttum á váttryggingamarkaðnum í kjölfar rannsóknar samkeppnisfyrivalda og sérstakar reglur Evrópuréttarins um samstarf váttryggingafélaga.

3.1.

Í köflunum hér að framan hefur verið gerð grein fyrir þeim helstu atriðum tengdum samkeppnisháttum á váttryggingamarkaðnum sem samkeppnisfyrivöld gera athugasemdir við. Fleiri atriði í starfi váttryggingafélaganna, samtaka þeirra, félaga í eigu þeirra og tryggingasamsteypa hafa verið til rannsóknar í máli þessu.

Meðal þeirra atriða er rannsókn á því hvort lækkun iðgjalda í ökutækjetryggingum árið 1996 og hækkun iðgjalda á árinu 1999 og aðdragandi verðbreytinganna hafi byggst á ólögmætu samráði tryggingafélaganna. Í tengslum við þá athugun voru kannaðar allar breytingar á iðgjöldum bifreiðatrygginga frá og með árinu 1993 og skoðaðar rekstrar- og tryggingafræðilegar forsendur að baki þeim. Óskað var eftir afritum af öllum minnisblöðum, greinargerðum, áætlunum, útreikningum og samantektum á rekstrarlegum forsendum vegna aðgerða sem félögin gripu til vegna samkeppni frá FÍB. Þá voru skoðaðar forsendur ákvörðunar iðgjalds í lögboðnum ábyrgðartryggingum ökutækja með tilliti til sundurliðunar iðgjaldsins í áhættuiðgjald og viðskiptaiðgjald og rannsökuð hlutdeild kostnaðar og hagnaðar. Einnig var upplýsinga aflað um fjölda tryggingaskírteina í bifreiðatryggingum og ýmsum öðrum váttryggingagreinum.

Kannaðar voru fundargerðir SÍT og fundargerðir stjórnar og framkvæmdastjórnar tryggingafélaganna frá árunum 1993 til 1999 og skoðuð samskipti félaganna í tengslum við iðgjaldabreytingar á árunum 1996 og 1999. Ennfremur var skoðað fyrirkomulag á upplýsingagiöf í gegnum svokallaðan Bilabanka, þ.e. hvaða upplýsingum félögin dreifðu sín á milli í gegnum bankann og hvort sú upplýsingagiöf raskaði samkeppni í bifreiðatryggingum. Þá var tjonanefnd váttryggingafélaganna rannsökuð m.t.t. aðgangs að nefndinni og starfsemi hennar. Að lokum var aflað gagna frá Fjármálaeftirlitinu t.a.m. úttekt sem eftirlitið gerði vegna hækkunar bifreiðaiðgjalda félaganna á árinu 1999.

Þegar litið er til framangreindrar rannsóknar, og að teknu tilliti til athugasemda félaganna við frumathugun Samkeppnisstofnunar, er það mat samkeppnisráðs að í umræddum verðbreytingum felist ekki ólögmætt samráð eða samstilltar aðgerðir. Á hinn bóginn bendir margt til þess að verðbreytingarnar og tímasetning þeirra mótist af gerð tryggingamarkaðarins hér á landi og því óheppilega nána og umfangsmikla starfi sem farið hefur fram innan SÍT og ÍE án þess að það hafi, í þessu tilviki, falið í sér brot á samkeppnislögum. Að öðru leyti en rakið er í fyrri köflum hefur ekki verið sýnt fram á að starfsemi aðila þessa máls hafi farið gegn ákvæðum samkeppnislaga.

3.2.

Að mati samkeppnisráðs virðist sem rannsókn samkeppnisyfirvalda á váttryggingamarkaðnum hafi þegar leitt til þess að váttryggingafélögin hafi tekið til endurskoðunar samskipti sín og samstarf með ákvæði samkeppnislaga og markmið þeirra að leiðarljósi.

Reglugerð EB nr. 3932/92 um beitingu 3. mgr. 81. gr. Rómarsáttmálans gagnvart tilteknum flokkum samninga og samstilltra aðgerða á sviði váttrygginga hefur að geyma svonefnda hópundanþágu frá banni við samstarfi eða samráði váttryggingafélaga, sem að öðru jöfnu yrði talið ólögmætt. Reglugerð þessi er hluti

EES-samningsins og gildir því hér á landi. Hópundanþága reglugerðarinnar tekur til eftirtalinna fjögurra gerða samstarfs eða samráðs:

1. Sameiginlegra athugana og útreikninga á tjónskostnaði, þ.e. þeim þætti sem myndar grunniðgjald (e. *pure premium*).
2. Samningar samræmdra váttryggingaskilmála í einstökum váttryggingagreinum.
3. Samtrygginga á váttryggingaáhættum, þ.m.t. starfræksla á endurtryggingasamsteypum, enda fari markaðshlutdeild þátttakenda ekki yfir tiltekið mark.
4. Sameiginlegra prófana og/eða viðurkenninga á öryggisbúnaði.

Í reglugerð EB nr. 3932/92 er að finna frekari kröfur um formskilyrði, sem váttryggingafélögin verða að uppfylla, til þess að njóta hópundanþágu vegna samræmdra váttryggingaskilmála og sameiginlegra athugana/útreikninga á áhættu. Meðal slíkra skilyrða er að skýrt komi fram að gögnin séu í dæmaskyni og ekki bindandi fyrir félögin. Í febrúar 2003 var gefin út ný reglugerð um þetta efni, sem koma skyldi til framkvæmda 1. apríl 2003, þ.e. reglugerð EB nr. 358/2003. Samkvæmt ákvörðun sameiginlegrar nefndar EFTA og ESB í júlí 2003 var samþykkt að taka hina nýju reglugerð upp í EES- samninginn með gildistöku frá 1. apríl 2003. Reglugerðin hefur þó eins og áður hefur komið fram ekki tekið gildi hér á landi.

Í grófum dráttum er hin nýja reglugerð áþekk að efni og reglugerðin frá árinu 1992, að öðru leyti en því, að heimildir váttryggingafélaga til að njóta hópundanþágunnar vegna endurtryggingasamstarfs eru rýmkaðar. Þar er m.a. það nýmæli að finna, að váttryggjendum skuli heimilt að setja á fót endurtryggingasamsteypur og hafa með sér samvinnu um samtryggingu óháð markaðshlutdeild í greininni til þriggja ára, ef um er að ræða nýjar áhættur.

Þegar rannsókn samkeppnisyfirvalda hófst voru starfræktar nokkrar tryggingasamsteypur á vegum váttryggingafélaganna. Markmið tryggingasamsteypanna var að annast endurtryggingar aðildarfélaganna. Þannig sömdu tryggingafélögin um að endurtryggja hvert hjá öðru að hluta en að öðru leyti var samið við endurtryggjendur fyrir hverja samsteypu sem heild. Þótt megintilgangur tryggingasamsteypanna hafi verið að veita aðildarfélögum þeirra endurtryggingavernd þá leiddi af starfseminni að váttryggingaskilmálar voru oft staðlaðir og iðgjöldin samræmd, a.m.k. sá hluti þeirra sem taldist áhættuiðgjald. Í tengslum við ÍE voru starfandi eftirtaldar tryggingasamsteypur þegar rannsókn samkeppnisyfirvalda hófst: Samband slysatryggjenda, Tryggingasamsteypa frjálsra ábyrgðartrygginga og Samsteypa íslenskra fiskiskipatrygginga. Í kjölfar athugasemda samkeppnisyfirvalda hafa tryggingafélögin lagt af framangreindar samsteypur. Ennfremur hefur formlega verið slitið Sambandi brunatryggjenda á Íslandi og Tækninefnd bifreiðatryggingafélaganna sem hvorugt hafði haft með höndum starfsemi um nokkurt skeið. Vegna athugasemda samkeppnisyfirvalda hefur verið

tekin sú ákvörðun að ÍE hætti allri endurtryggingastarfsemi og verður starfsemin eingöngu fólgin í að gera upp eldri skuldbindingar vegna endurtrygginga.

Vegna aðgerða samkeppnisyfirvalda og athugasemda þeirra virðist samkeppnisráði ljóst að váttryggingafélögin hafi tekið samskipti félaganna og samstarf til endurskoðunar þannig m.a. að starfsumhverfi váttryggingastarfsemi hafi orðið skýrara. Þá hefur SÍT verið settar nýjar samþykktir þar sem m.a. ítarlegar og skýrar er mælt fyrir um tilgang þess en áður var gert. Gleggri skil hafa verið gerð á annars vegar starfsemi SÍT og hins vegar starfsemi Alþjóðlegra bifreiðatrygginga á Íslandi sf. (ABÍ). Þannig hefur gagnabanki vegna lögboðinna ökutækjatrýgginga (bílabanki) verið færður frá SÍT yfir til ABÍ. Þá er unnið að því að færa starfsemi húsabankans til Landskrár fasteigna, sem Fasteignamat ríkisins annast rekstur á.

4.

Viðurlög

Samkvæmt 52. gr. samkeppnislaga getur samkeppnisráð lagt stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja sem brjóta gegn bannákvæðum laganna, nema brotið teljist óverulegt eða af öðrum ástæðum sé ekki talin þörf á sektum til að stuðla að og efla virka samkeppni.

Eins og nánar er gerð grein fyrir í þessari ákvörðun telur samkeppnisráð að háttsemi hjá SÍT og innan vébanda ÍE hafi í ýmsu verið til þess fallin að raska samkeppni á váttryggingamarkaðnum og í ákveðnum tilvikum farið gegn samkeppnislögum á því tímabili sem hér er til umfjöllunar. Slík háttsemi gæti í vissum tilfellum leitt til þess að þeir sem hlut ættu að máli sættu viðurlögum á grundvelli samkeppnislaga.

Meðferð þessa máls sem hófst með húsleit hjá SÍT og ÍE í september 1997 hefur tekið á sjöunda ár. Ýmsar ástæður hafa valdið því að málsmeðferð hefur tekið svo langan tíma. Rannsókn samkeppnisyfirvalda hefur verið umfangsmikil og flókin en jafnframt hafa ytri aðstæður, t.d. ófyrirséð umfangsmikil mál, haft talsverð áhrif.

Eins og mál þetta er vaxið og að öllu framangreindu virtu, þar með talið hvað tíma áhrærir, telur samkeppnisráð nægjanlegt að beina fyrirmælum til aðila málsins varðandi samstarf þeirra innan SÍT og almennt, í því skyni að efla virka samkeppni. Eru fyrirmælin sett fram í ákvörðunarorði.

5.

Samandregin niðurstaða

Í ljósi þess að samkeppnisyfirvöld og aðilar þessa máls hafa orðið ásátt um lyktir þess er ekki þörf á að skilgreina sérstaklega þá samkeppnismarkaði sem rannsóknin tekur til eða stöðu fyrirtækjanna á þeim. Það er þó nauðsynlegt að ítreka það sem áður er sagt að einkenni markaðsgerðarinnar í váttryggingastarfsemi hér á landi er fákeppni

þar sem þau þrjú tryggingafélög sem hér hafa komið að máli eru í sameiningu ríkjandi.

Eins og fram hefur komið sýna gögn málsins að háttsemi innan SÍT og ÍE sem tengist hagsmunagæslu fyrir aðildarfélög og eigendur hefur á stundum hamlað samkeppni og farið út fyrir þann ramma sem samkeppnislög setja starfsemi fyrirtækja á samkeppnismarkaði.

Því hefur verið lýst að ýmsar breytingar hafi verið gerðar er lúta að samstarfi tryggingafélaganna og hagsmunagæslu þeirra eftir að rannsókn samkeppnisyfirvalda hófst árið 1997. Snertiflötum fyrirtækjanna sem skapað geta hættu á samkeppnishömlum hefur því verið fækkað. Fákeppni og samkeppnisleg einkenni hennar eru þó enn til staðar.

Þrátt fyrir að dregið hafi verið úr samstarfi sem hugsanlega getur leitt til samkeppnishindrana með því að tryggingasamsteypurnar hafa verið leystar upp og ÍE nánast lögð niður telur samkeppnisráð þörf á að setja hegðun tryggingafyrirtækjanna og hagsmunasamtaka þeirra skorður svo að dregið verði enn frekar úr hættunni á samkeppnishindrunum á umræddum fákeppnismarkaði. Samkeppnisráð hefur einnig bent á að sértæk hagsmunagæsla SÍT með stjórnarsetu forstjóra hinna einsleitu aðildarfélaga á markaði eins og áður hefur verið lýst er óheppileg í samkeppnislegu tilliti. Hagsmunagæsla innan vébanda samtaka fleiri fyrirtækja sem sinna fjölbættari rekstri væri að mati samkeppnisráðs æskileg með tilliti til markmiðs samkeppnislaga.

III.

Ákvörðunarorð:

„Í því skyni að koma í veg fyrir röskun á samkeppni á váttryggingamarkaði og með það fyrir augum að efla samkeppni í viðskiptum, sbr. 1. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, og með heimild í 17. gr. laganna beinir samkeppnisráð eftirfarandi fyrirmælum til Sambands íslenskra tryggingafélaga (SÍT), Íslenskrar endurtryggingar hf. (ÍE) og eftirfarandi aðildarfélaga SÍT; Sjóvár-Almennra trygginga hf., Tryggingamiðstöðvarinnar hf. og Váttryggingafélags Íslands hf. (aðildarfélögin):

1. gr.

Skipi eitt framangreindra aðildarfélaga SÍT stjórnarmann í félaginu, forstjóra þess eða starfsmann á næsta stjórnunarstigi við forstjóra í stjórn eða varastjórn SÍT er nefndum aðildarfélögum SÍT óheimilt að skipa menn í sambærilegum stöðum hjá félagunum í stjórn eða varastjórn SÍT. Hið sama

gildir um skipan stjórnar hjá öðrum samtökum og félögum þar sem meginstarfsemin er á váttryggingasviði.

2. gr.

Ef SÍT eða ÍE afla og miðla upplýsingum og gögnum til aðildarfélaga eða annarra, hvort heldur er í ræðu eða riti, beint eða óbeint, mega upplýsingarnar og gögnin ekki lúta að:

- a. verði, verðlagningu, verðstefnu og viðskiptakjörum á þjónustu aðildarfélaga eða núverandi eða hugsanlegra keppinauta þeirra,**
- b. verði og viðskiptakjörum á aðföngum og þjónustu sem aðildarfélögin eða keppinautar þeirra kaupa eða kunna að kaupa vegna starfsemi sinnar,**
- c. þjónustu, markaðsmálum, viðskiptastefnu, samkeppnisháttum og áætlunum aðildarfélaganna eða keppinauta þeirra og**
- d. umfjöllun um rekstrar-, efnahags- og viðskiptalega stöðu viðskiptavina aðildarfélaganna eða keppinauta þeirra, raunverulegra eða hugsanlegra.**

Bann 1. mgr. tekur þó ekki til þeirrar samvinnu sem reglugerð EB nr. 3932/92 heimilar. Hið sama gildir um þá samvinnu sem reglugerð EB nr. 358/2003 mun heimila.

3. gr.

Stjórnarmönnum og starfsmönnum SÍT og ÍE er óheimilt að miðla til aðildarfélaganna upplýsingum sem tilgreindar eru í 1. mgr. 2. gr. ákvörðunarorðs þessa, sbr. þó 2. mgr. 2. gr. Skulu stjórnarmenn og starfsmenn SÍT og ÍE undirrita sérstaka yfirlýsingu um trúnað og þagnarskyldu varðandi tilgreindar upplýsingar. Skulu afrit þessara yfirlýsinga send Samkeppnisstofnun.

4. gr.

SÍT og ÍE er óheimilt að fara með opinbert fyrirsvar varðandi verðlagningu og þjónustu aðildarfélaga sinna. Tekur þetta m.a. til umræðu á opinberum vettvangi, um verð og verðbreytingar aðildarfélaga og um kröfur viðskiptavina þeirra um lægra verð eða bætt viðskiptakjör. Þátttaka í almennri umfjöllun m.a. í fjölmiðlum, í fræðslu- og upplýsingaskyni, fellur ekki undir þetta bann.

5. gr.

SÍT og ÍE er óheimilt að sinna hagsmunagæslu sem lýtur að málarekstri fyrir stjórnvöldum, varðandi það að núverandi eða væntanlegir keppinautar aðildarfélaga uppfylli ekki ákvæði laga og stjórnvaldsreglna sem gilda um fyrirtæki á váttryggingamarkaði.

6. gr.

SÍT, ÍE og aðildarfélögum er óheimilt að leggja sameiginlegt mat á það hvaða áhrif fyrirhugaðar breytingar á lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum hafa á verðlagningu, viðskiptakjör eða þjónustuframboð aðildarfélaga.

Bann 1. mgr. tekur þó ekki til þeirrar samvinnu sem reglugerð EB nr. 3932/92 heimilar. Hið sama gildir um þá samvinnu sem reglugerð EB nr. 358/2003 mun heimila.

7. gr.

SÍT, ÍE og aðildarfélögin skulu kynna ákvörðunarorð þetta fyrir starfsmönnum og stjórnarmönnum sínum. Upplýsa skal Samkeppnisstofnun innan þriggja mánaða frá birtingu ákvörðunarinnar um framkvæmd hennar.

8. gr.

Verði verkefni SÍT eða ÍE færð til annarra samtaka skulu fyrirmæli 2., 3., 4., 5. og 6. gr ákvörðunarorðs taka til þeirra samtaka.

9. gr.

SÍT, ÍE og aðildarfélögin skulu innan eins árs frá gildistöku þessarar ákvörðunar gera Samkeppnisstofnun ítarlega grein fyrir því hvernig farið hefur verið eftir fyrirmælum í þessu ákvörðunarorði.

10. gr.

Brot á fyrirmælum sem sett eru í ákvörðun þessari sæta viðurlögum samkvæmt XIII. kafla samkeppnislaga.

Ákvæði til bráðabirgða:

11. gr.

Þrátt fyrir ákvæði 1. gr. þessa ákvörðunarorðs er forstjórum aðildarfélaga SÍT heimilt að skipa stjórn ÍE þar til starfsemi ÍE verður slitið en þó að hámarki í eitt ár frá gildistöku ákvörðunarinnar. Forstjórum aðildarfélaga SÍT er einnig heimilt að skipa stjórn Alþjóðlegrar bifreiðatryggingar á Íslandi sf. í allt að eitt ár frá gildistöku ákvörðunar þessarar.“