

Úrskurður

áfrýjunarnefndar samkeppnismála

í máli nr. 1/2004

Hörður Einarsson

gegn

samkeppnisráði

I

Með bréfi dags. 29. apríl 2004 hefur Hörður Einarsson hrl. kært ákvörðun samkeppnisráðs nr. [8/2004](#) sem tekin var þann 1. apríl 2004.

Í hinni kærðu ákvörðun komst samkeppnisráð að þeirri niðurstöðu að ekki væri ástæða til íhlutunar af hálfu samkeppnisyfirvalda vegna erindis áfrýjanda til Samkeppnisstofnunar um meintar samkeppnishömlur Frjálsa lífeyrissjóðsins og annarra séreignalífeyrissjóða á vegum fjármálafyrirtækja vegna ákvæða í samþykktum sjóðanna um rekstraraðila þeirra.

Af hálfu áfrýjanda er þess krafist að áfrýjunarnefnd samkeppnismála felli hina kærðu ákvörðun úr gildi og grípi til viðeigandi aðgerða gegn þeim samkeppnishömlum sem kvartað var undan.

Af hálfu samkeppnisráðs er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

II

Málavextir eru þeir að Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 19. maí 2003, frá áfrýjanda, þar sem hann skoraði á stofnunina að taka til rannsóknar samkeppnishömlur sem hann taldi að beitt væri af hálfu Frjálsa lífeyrissjóðsins, sem áfrýjandi er sjóðfélagi í, og eftir atvikum annarra séreignalífeyrissjóða á vegum fjármálafyrirtækja. Í erindinu kom fram að Frjálsi lífeyrissjóðurinn væri rekinn af Kaupþingi banka hf. en sjóðurinn hafi orðið til í núverandi mynd árið 2002 við samruna tveggja lífeyrissjóða, Einingar og Frjálsa lífeyrissjóðsins, sem báðir voru

reknir af sama banka. Frjálsi lífeyrissjóðurinn væri að uppistöðu til svokallaður séreignalífeyrissjóður. Hliðstæðir séreignalífeyrissjóðir væru reknir af öðrum fjármálastofnunum, þ.e. Almenni lífeyrissjóðurinn af Íslandsbanka hf., Íslenski lífeyrissjóðurinn af Landsbanka Íslands hf. og Séreignalífeyrissjóðurinn af Búnaðarbanka Íslands.¹ Áfrýjandi vísaði til þess að samkeppnishamlandi atferli Frjálsa lífeyrissjóðsins ætti rætur að rekja til samþykktu sjóðsins sem miðuðu að því að loka sjóðinn inni til frambúðar hjá Kaupþingi banka hf. þannig að sjóðurinn ætti þess engan kost að leita til annarra um rekstur sjóðsins, sem þó væri eign sjóðfélaga. Eina úrræðið fyrir einstaka sjóðfélaga sem sættu sig ekki við reksturinn eða fyrirkomulag hans væri að flytja inneign sína í séreign í annan lífeyrissjóð og þá gegn umtalsverðu gjaldi sem og í lífeyrissjóð sem í stórum dráttum lyti svipuðum samkeppnishömlum og Frjálsi lífeyrissjóðurinn. Þau ákvæði í umræddum samþykktum sem áfrýjandi taldi miða að því að loka sjóðinn inni hjá Kaupþingi banka hf. voru að bankinn skyldi annast daglegan rekstur sjóðsins, að stjórn bankans skipi meirihluta stjórnarmanna og að breytingar á ákvæðum um samþykktabreytingu, ákvæði um skipun stjórnar og um rekstur sjóðsins nái ekki fram að ganga nema að stjórn bankans samþykki. Benti áfrýjandi á að sams konar ákvæði væru í samþykktum annarra lífeyrissjóða á vegum fjármálafyrirtækja. Samkvæmt þeim skiptu fyrirtækin þannig í reynd markaðinum fyrir lífeyrissparnað í séreign á milli sín með samstilltum samkeppnishömlum og brytu með því ákvæði 10. og 11. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993.

Samkeppnisstofnun sendi erindi áfrýjanda til Frjálsa lífeyrissjóðsins, Kaupþings banka hf., fjármálaráðuneytisins, Íslenska lífeyrissjóðsins og Almenna lífeyrissjóðsins og óskaði eftir umsögn. Í svörum þessara aðila kom fram að kvartanir áfrýjanda ættu ekki við rök að styðjast.

Málsmeðferð Samkeppnisstofnunar er að öðru leyti lýst í hinni kærðu ákvörðun og vísast til þess er þar segir.

Á fundi samkeppnisráðs 1. apríl 2004 var tekin ákvörðun í máli þessu. Ákvörðunarorðin hljóða svo:

„Ekki er talin ástæða til íhlutunar samkeppnisráðs vegna máls þessa.”

¹ Frá og með 1. apríl 2004 hafa Frjálsi lífeyrissjóðurinn og Séreignalífeyrissjóðurinn verið sameinaðir

Mál þetta var flutt skriflega fyrir áfrýjunarnefndinni. Var samkeppnisráði send kæra áfrýjanda og gefinn kostur á að skila inn athugasemdum í málinu. Með bréfi ráðsins dags. 24. maí 2004 til nefndarinnar kom fram að ráðið vísaði til forsendna hinnar kærðu ákvörðunar og teldi ekki ástæðu til þess að tjá sig frekar um málið. Þá var kæra áfrýjanda og bréf samkeppnisráðs sent KB banka hf., fjármálaráðuneytinu, Almenna lífeyrissjóðnum og Íslenska lífeyrissjóðunum til kynningar og þessum aðilum jafnframt gefinn kostur á að skila inn athugasemdum. Bárust athugasemdir frá Íslenska lífeyrissjóðnum hinn 7. júní 2004.

III

Áfrýjandi vísar sérstaklega til þess að í kvörtun sinni til Samkeppnisstofnunar hafi hann bent á að um samstilltar samkeppnishömlur væri að ræða en samkeppnisráð hafi látið undir höfuð leggjast að fjalla um það og með því látið hjá líða að fullnægja rannsóknarskyldu sinni. Telur áfrýjandi að hinar samstilltu aðgerðir eigi sér engar skynsamlegar skýringar aðrar en þær að þeim sé ætlað að takmarka samkeppni, þ.e. ætlað að tryggja að hver fjármálastofnun haldi sínum séreignalífeyrissjóði.

Áfrýjandi gerir athugasemd við þá niðurstöðu samkeppnisráðs að ekki sé um að ræða markaðsráðandi stöðu í málinu. Ef til vill sé engin ein fjármálastofnun og enginn einn lífeyrissjóður í markaðsráðandi stöðu en ljóst sé að upp sé komin sameiginleg markaðsráðandi staða þriggja fjármálastofnana og tengdra lífeyrissjóða sem beiti samhljóða samkeppnishömlum, þ.e. KB banka hf./Frjálsa lífeyrissjóðsins, Landsbanka Íslands hf./Íslenska lífeyrissjóðsins og Íslandsbanka hf./Almenna lífeyrissjóðsins. Bendir áfrýjandi á að ekki þurfi að vera eignatengsl á milli fyrirtækja til þess að um sameiginlega markaðsráðandi stöðu sé að ræða, heldur geti sú staða verið fyrir hendi þó fyrirtæki séu óháð hvert öðru. Misnotkun á hinni markaðsráðandi stöðu sé fólgin í hinum samkeppnishamlandi samþykktarákvæðum sem áfrýjandi hafi fundið að.

Áfrýjandi telur að sjóðfélagar í lífeyrissjóðum "eigi" fjármunina í sjóðnum, hvort sem litið sé á þá sem beina eign þeirra eða sem réttindi. Það sé rangt sem látið sé að liggja í hinni kærðu ákvörðun að það liggja fyrir löggjafarvilji um það að litið sé á heimildir sjóðfélaganna sem réttindi en ekki sem eign. Ljóst sé að um stjórnarskrárvarin réttindi sjóðsfélaganna sé að ræða hverju nafni sem þau nefnist.

Hvað varðar séreignarsjóðina telur áfrýjandi rétt að líta á til þess að menn hafi lagt tiltekna fjárhæðir í séreignarsjóð, fjárhæðir sem þar séu til ávöxtunar fyrir hvern og einn og eignin erfist.

Hvað varðar staðfestingu fjármálaráðuneytisins á samþykktum lífeyrissjóðanna sem samkeppnisráð vísar til í hinni kærðu ákvörðun bendir áfrýjandi á að ráðuneytið hugi ekki að reglum samkeppnisréttarins við þá staðfestingu og hún bindi á engan hátt hendur samkeppnisyrvalda.

Af hálfu samkeppnisráðs er eins og áður hefur komið fram vísað til forsendna hinnar kærðu ákvörðunar og telur ráðið ekki ástæðu til þess að tjá sig frekar um málið.

IV

Niðurstöður

1

Lífeyrissjóðir starfa einkum á vegum stéttarféлага. Þar er samtrygging megininkenni tryggingarstarfseminnar en séreignadeildir hafa þar einnig komið inn á síðari árum, einkum með samningum milli launagreiðenda og launþega. Til hliðar við þessa sjóði starfa svonefndir séreignalífeyrissjóðir og snýst mál þetta um starfsemi þeirra. Hér er um að ræða Frjálsa lífeyrissjóðinn en Kaupþing banki hf. annaðist daglegan rekstur hans, Almenna lífeyrissjóðinn en rekstur hans er í höndum Íslandsbanka hf., Íslenska lífeyrissjóðinn en rekstur hans er í höndum Landsbanka Íslands hf. og Séreignarlífeyrissjóðurinn en rekstur hans var í höndum Búnaðarbanka Íslands hf. Frá og með 1. apríl 2004 hafa Frjálsi lífeyrissjóðurinn og Séreignarlífeyrissjóðurinn verið sameinaðir undir nafni Frjálsa lífeyrissjóðsins og sér KB banki hf. um reksturinn. Enginn ágreiningur er um að þessir sjóðir eru í aðalatriðum reknir sem séreignalífeyrissjóðir. Sú skipan er því megininkenni þeirra þó að samtryggingadeildir finnist þar einnig. Um alla þessa sjóði gilda lög nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða.

2

Í upphaflegri kvörtun áfrýjanda frá 19. maí 2003 til Samkeppnisstofnunar er því haldið fram að þeir lífeyrissjóðir sem fyrr eru nefndir hafi verið stofnaðir fyrir

frumkvæði þeirra fjármálafyrirtækja sem að þeim stóðu. Í upphafi hafi þeir verið hreinir séreignarsjóðir en síðan hafi bæst við samtryggingardeildir vegna lagaákvæða um lífeyrissjóði. Áfrýjandi heldur því fram að í samþykktum þeirra sé að finna ákvæði sem séu samkeppnishamlandi og andstæð samkeppnislögum. Þannig hafi samþykktir Frjálsa lífeyrissjóðsins að geyma ákvæði sem miði að því að loka hann inni til frambúðar hjá KB banka hf. með þeim hætti að sjóðurinn eigi þess engan kost að leita til annarra fjármálastofnana (eða annarra) um rekstur sjóðsins. Sambærileg dæmi megi finna um aðra fyrrgreinda lífeyrissjóði og er það nánar rakið í hinni áfrýjuðu ákvörðun. Það er því rekstrarfyrirkomulag sjóðanna sem sætir gagnrýni, þ.e. að fjármálafyrirtækjum sé falinn daglegur rekstur þeirra og að samþykktir þeirra hafi að geyma ákvæði sem hindri eða geri mjög erfitt að breyta því fyrirkomulagi.

3

Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laga nr. 129/1997 getur sjóðfélagi lífeyrissjóðs ákveðið að ráðstafa til annars aðila en þess lífeyrissjóðs, sem tekur við iðgjaldi vegna hans, þeim hluta iðgjalds sem renna skal til séreignar samkvæmt 3. mgr. 4. gr. laganna og þeim hluta iðgjalds sem renna skal til viðbótartryggingaverndar. Launamönnum og þeim sem stunda atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi er heimilt samkvæmt 8. gr. að gera samning við lífeyrissjóði, viðskiptabanka, sparissjóði, líftryggingafélög og verðbréfafyrirtæki (svonefndir vörsluaðilar lífeyrissparnaðar) um tryggingavernd á grundvelli iðgjalda sem þeir hafa beinan ráðstöfunarrétt yfir samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laganna. Í séreignasjóðina geta því eftir atvikum runnið séreignarhluti iðgjalds til lágmarkstryggingarverndar, sá hluti lágmarksiðgjalds sem er umfram iðgjald til lágmarkstryggingarverndar og svo frjálst framlag til viðbótar við lágmarksiðgjaldið samkvæmt ákvörðun réttihafa. Séreignarsparnaðurinn rennur óskiptur til viðkomandi einstaklings eða aðstandenda hans.

4

Fallast má á þá markaðsskilgreiningu sem fram kemur í hinni áfrýjuðu ákvörðun enda er hún ekki umdeild í máli þessu. Sá markaður sem mál þetta snýst um er því markaður til að taka á móti og ávaxta bundinn og frjálsan lífeyrissparnað í séreign. Einnig má fallast á þá niðurstöðu í hinni áfrýjuðu ákvörðun að landfræðilegi markaðurinn sé Ísland.

5

Eins og fram kemur í hinni áfrýjuðu ákvörðun hélt áfrýjandi því m.a. fram í upphaflegu kvörtunarbréfi sínu að Frjálsi lífeyrissjóðurinn og aðrir lífeyrissjóðir kynnu að hafa verið í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu og sem slíkir misnotað aðstöðu sína með þeim hætti sem greinir í málinu. Samkeppnisráð taldi hins vegar að ekkert sérstakt hefði komið fram til stuðnings slíku sjónarmiði. Þar segir:

"Þannig liggur ekkert fyrir um að eignatengsl séu milli þessara aðila, samstarf eða annað það sem gæti gefið samkeppnisyfirvöldum ástæðu til frekari rannsóknar á slíkum möguleika. Er niðurstaða samkeppnisráðs því sú að engar sérstakar vísbendingar liggi fyrir um að um sameiginlega markaðsráðandi stöðu sé að ræða."

Áfrýjandi hefur í málflutningi sínum ekki dregið fram neitt sérstakt, umfram það sem álykta mátti af gögnum þeim sem lágu fyrir samkeppnisráði, sem bent gat til þess að um sameiginlega markaðsráðandi stöðu væri að ræða. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála telur með hliðsjón af þessu að ekki sé ástæða til að gera athugasemdir við umrædda niðurstöðu samkeppnisráðs.

6

Sem áður segir er það á valdi sjóðfélaga að ákveða hvaða lögformlegi aðili skuli veita viðtöku og ávaxta þann hluta iðgjalds sem renna skal til séreignar. Ljóst er að séreignasjóðirnir geta verið partur af lágmarkstryggingarverndinni en aðrar greiðslur í séreignarsjóðina sem eru umfram lágmarkstryggingarverndina, eins og hún er skilgreind í lögum og samþykktum þeirra, teljast viðbótartryggingarvernd. Bæði launamenn og sjálfstætt starfandi atvinnurekendur geta ákveðið slíka viðbótartryggingarvernd.

Iðgjald til öflunar lífeyrisréttinda skal ákveðið í sérlögum, kjarasamningi, ráðningarsamningi eða með öðrum sambærilegum hætti, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga 129/1997. Um aðild að lífeyrissjóði, greiðslu lífeyrisiðgjalds og skiptingu gjaldsins milli launamanns og launagreiðanda fer eftir þeim kjarasamningi sem ákvarðar lágmarkskjör í viðkomandi starfsgrein, sbr. nánar 2. mgr. 2. gr. laganna. Af þessum ákvæðum leiðir að nán tengsl eru milli kjarasamninga og réttinda í lífeyrisjóðum.

Sú háttsemi sem um er deilt í máli þessu varðar hins vegar hvorki aðild að lífeyrissjóði né greiðslu eða skiptingu lífeyrисиðgjalds heldur samning viðkomandi lífeyrissjóðs við þriðja aðila um að annast daglegan rekstur hans og aðrar ráðstafanir í tengslum við það. Slíkar athafnir falla ótvírætt undir 2. gr. samkeppnislaga og engin vafi er á því að þeir aðilar sem að þeim koma teljast fyrirtæki í skilningi samkeppnislaganna.

7

Ekki verður fram hjá því litið að í upphaflegu kvörtunarbréfi áfrýjanda er því haldið fram að fyrrgreind fjármálafyrirtæki hafi í reynd skipt markaðinum á milli sín með samstilltum aðgerðum. Í kafla 8 í niðurstöðum hinnar áfrýjuðu ákvörðunar er hins vegar sagt að því hafi verið haldið fram (af áfrýjanda í upphaflegu kvörtunarbréfi) að umrædd samþykktarákvæði yrðu að teljast samningar milli fyrirtækja í skilningi 10. gr. samkeppnislaga og jafnframt að ekki hafi verið rökstutt sérstaklega í kvörtunarbréfinu að umræddir lífeyrissjóðir (eða fjármálafyrirtækin sem þeim stýra) hafi haft ólögmett samráð við undirbúning á samþykktum sínum. Aðrir málsaðilar hafi mótmælt þessu og áfrýjandi ekki brugðist sérstaklega við þeim mótmælum. Að lokum var sagt í niðurstöðum hinnar áfrýjuðu ákvörðunar að samkeppnisyfírvöldum væri ekki kunnugt um aðrar ástæður sem gæfu tilefni til frekari rannsóknar á þessar málsástæðu.

Áfrýjunarnefnd samkeppnismála lítur svo á að umrædd málsástæða áfrýjanda hafi ekki fengið þá meðferð sem skyldi og hann átti rétt á. Rétt hefði verið miðað við málsatvik að óska gagna um tildrög þess að umræddum samningum milli lífeyrissjóðanna og rekstraraðila var komið á svo og hverjar hafi verið helstu ástæður þess að samþykkt voru ákvæði fyrir umrædda lífeyrissjóði sem hamlar þeim að skipta um rekstraraðila svo sem áfrýjandi greinir. Eins og áður segir virðist umrædd málsástæða áfrýjanda tæpast hafa fengið neina skoðun í þeirri ákvörðun sem fyrir liggur.

8

Ljóst er að sjóðfélagar eiga almennt mikið undir því að stjórn lífeyrissjóðs haldi skynsamlega á málum þeirra. Þeir eru aðilar að viðkomandi lífeyrissjóði og njóta þar ákveðins réttar. Samkvæmt 30. gr. laga. 129/1997 eiga þeir rétt til fundarsetu á ársfundum með umræðu- og tillögurétti en atkvæðisréttur skal vera í samræmi við samþykktir hlutaðeigandi lífeyrissjóðs. Þeir lífeyrissjóðir sem mál þetta snýst um gera

allir ráð fyrir atkvæðisrétti sjóðfélaga. Þannig hafa sjóðfélagar tækifæri til að hafa áhrif á stjórn viðkomandi lífeyrissjóðs en þó mismunandi eftir nánari ákvæðum samþykktu einstakra lífeyrissjóða. Umtalsverðir hagsmunir eru þannig bundnir við sjóðsaðildina.

Sjóðfélagi á því rétt á að tekið sé til skoðunar hvort ákvæði 17. gr. samkeppnislaga geti átt sérstaklega við í máli þessu. Þeirrar málsmeðferðar naut áfrýjandi ekki í máli þessu.

9

Samkvæmt framansögðu verður ekki hjá því komið að ómerkja málsmeðferðina og vísa málinu aftur til samkeppnisráðs í heild sinni til nýrrar meðferðar.

Úrskurðarorð

Ákvörðun samkeppnisráðs nr. 8/2004 frá 1. apríl 2004 er úr gildi felld og lagt fyrir samkeppnisráð að taka málið fyrir á ný.

Reykjavík, 7. júní 2004

Stefán Már Stefánsson

Erla S. Árnadóttir

Anna Kristín Traustadóttir