

Fimmtudagurinn 1. apríl 2004

217. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 8/2004

**Erindi Harðar Einarssonar hrl. um meintar samkeppnishömlur
Frjálsa lífeyrissjóðsins og annarra séreignarlífeyrissjóða
á vegum fjármálafyrirtækja vegna ákvæða í samþykktum sjóðanna
um rekstraraðila þeirra**

I.

Erindið

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi frá Herði Einarssyni hrl., dags. 19. maí 2003, vegna Frjálsa lífeyrissjóðsins og annarra séreignarlífeyrissjóða á vegum fjármálafyrirtækja, en þar kemur m.a. fram að Hörður er sjóðfélagi í Frjálsa lífeyrissjóðnum, þ. á m. í séreignadeild hans. Í erindinu er skorað á Samkeppnisstofnun að taka til rannsóknar samkeppnishömlur, sem málshefjandi telur að beitt sé af hálfu Frjálsa lífeyrissjóðsins og eftir atvikum annarra séreignarlífeyrissjóða á vegum fjármálafyrirtækja.

Í erindinu er bent á að Frjálsi lífeyrissjóðurinn sé rekinn af Kaupþingi banka hf., en hann varð til í núverandi mynd árið 2002 við samruna tveggja lífeyrissjóða, Einingar og Frjálsa lífeyrissjóðsins, sem báðir voru reknir af Kaupþingi banka hf. Frjálsi lífeyrissjóðurinn sé að uppistöðu til svokallaður séreignarlífeyrissjóður. Hliðstæðir séreignarlífeyrissjóðir séu reknir af öðrum fjármálastofnunum, þ.e. Almenni lífeyrissjóðurinn af Íslandsbanka hf., Íslenski lífeyrissjóðurinn af Landsbanka Íslands hf. og Séreignarlífeyrissjóðurinn af Búnaðarbanka Íslands hf. Þá segir að algengast sé að umræddir lífeyrissjóðir hafi verið stofnaðir að áeggjan eða frumkvæði fjármálafyrirtækjanna, í upphafi sem hreinir séreignasjóðir, en síðar hafi samtryggingadeildir bæst við sjóðina vegna lagaákvæða um lífeyrissjóði.

Fram kemur að þær samkeppnishömlur sem kvartað er yfir eigi rætur í samþykktum Frjálsa lífeyrissjóðsins og samþykktum annarra hliðstæðra lífeyrissjóða. Um þessi atriði segir m.a. svo í erindinu:

„Samþykktarákvæðin miða að því að loka sjóðinn inni til frambúðar hjá Kaupþingi banka hf., þannig að sjóðurinn á þess engan kost að leita til annarra fjármálastofnana (eða annarra) um rekstur sjóðsins, sem er þó eign sjóðfélaganna.

Sjóðurinn er sviptur samningsfrelsi um rekstraraðila. Eina úrræði einstakra sjóðfélaga, sem ekki sætta sig við reksturinn eða fyrirkomulag hans, er að flytja inneign sína í séreign í annan lífeyrissjóð – og þá gegn umtalsverðu gjaldi, sem auðvitað letur til flutnings, („allt að“ 1% af inneign, grein 15.5.) – og í lífeyrissjóð, sem í stórum dráttum lýtur svipuðum samkeppnishömlum og Frjálsi lífeyrissjóðurinn.“

Í erindinu er síðan vísað til viðkomandi ákvæða í samþykktum Frjálsa lífeyrissjóðsins, þ. á m. til greinar 4.7., þar sem segir að Kaupþing banki hf. skuli annast daglegan rekstur sjóðsins samkvæmt sérstöku samkomulagi, sem stjórn sjóðsins og Kaupþing banki hf. geri þar að lútandi. Þá er vísað til greinar 4.1., en þar kemur fram að Kaupþing banki hf. skipi meirihluta stjórnarmanna í sjóðnum, fjóra af sjö, en þrír séu kjörnir á almennum fundi sjóðfélaga. Loks er vísað til greinar 20.1., sem felur í sér að breytingar á samþykktum sjóðsins, m.a. um skipun stjórnar (grein 4.1.) og um rekstur sjóðsins (grein 4.7.) nái ekki fram að ganga nema stjórn Kaupþings banka hf. samþykki þær.

Því er jafnframt bætt við í erindinu að í samþykktum annarra lífeyrissjóða á vegum fjármálafyrirtækja séu sams konar ákvæði um að viðkomandi fjármálafyrirtæki reki sjóðinn. Sé þannig mælt fyrir um það í samþykktum allra viðkomandi sjóða að rekstur þeirra sé í höndum tiltekinna fjármálafyrirtækja og sé hvergi gert ráð fyrir því að stjórn viðkomandi sjóðs geti samið við annað fyrirtæki um rekstur sjóðsins. Sé því í öllum tilvikum torvelt og í reynd óframkvæmanlegt fyrir sjóð að losna úr böndum rekstraraðilans og semja við annan rekstraraðila. Telur málshefjandi að í reynd skipti fjármálafyrirtækin markaðnum fyrir lífeyrissparnað í séreign á milli sín með samstilltum samkeppnishömlum.

Fram kemur sú skoðun málshefjanda að hann telji að umrædd samþykktarákvæði teljist samningar milli fyrirtækja í skilningi 10. gr. samkeppnislaga, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 4/2002 um stöðluð ákvæði raðgreiðsluskuldabréfa og ákvörðun samkeppnisráðs nr. 35/2001 um sama álitafni. Með því að binda rekstur viðkomandi sjóða við tiltekin fjármálafyrirtæki sé komið í veg fyrir samkeppni um rekstur þeirra.

Málshefjandi vísar til skýrslu Fjármálaeftirlitsins um lífeyrissjóði árið 2001, en þar komi m.a. fram að hrein eign lífeyrissjóða á vegum fjármálafyrirtækja í árslok 2001 hafi verið 42,8 milljarðar króna, þar af í séreign 38,1 milljarður króna. Eignir í séreign í almenna lífeyrissjóðakerfinu hafi á sama tíma numið 4,7 milljörðum króna. Eignir í séreign í öllum lífeyrissjóðum hafi því á þessum tíma numið 42,8 milljörðum króna.

Þá bendir málshefjandi á að þau fjármálafyrirtæki sem reka umrædda lífeyrissjóði séu fyrirtæki í merkingu samkeppnislaga. Hann telur sömuleiðis að umræddir

lífeyrissjóðir séu einnig fyrirtæki í skilningi samkeppnislaga. Til stuðnings því sjónarmiði er vísað í dóm EB dómstólsins í máli Pavel Pavlov¹, en þar hafi mun „félagslegra“ sjóðafyrirkomulag en hér um ræðir talist vera fyrirtækjarekstur í skilningi samkeppnisréttarins.

Niðurstaðan í erindinu er þessi:

„Þær samkeppnishömlur Frjálsa lífeyrissjóðsins/Kaupþings banka hf. og annarra umræddra lífeyrissjóða og fjármálastofnana, sem að framan var lýst, hljóta að teljast brot á ákvæðum samkeppnislaga, sbr. sérstaklega 10. og 11. gr. laganna. Meðal annars verður ekki hjá því komist að líta á sams konar áskilnað í samþykktum allra þessara lífeyrissjóða um rekstur tiltekinna fjármálastofnana á tilteknum lífeyrissjóðum sem misnotkun á markaðsráðandi eða sameiginlegri markaðsráðandi stöðu á markaði séreignalífeyrissjóða, sbr. sérstaklega b. lið 2. mgr. 11. gr. samkeppnislaga.

Ekki er kunnugt um, að Samkeppnisstofnun hafi verið tilkynnt um þá samruna lífeyrissjóða, sem að framan er minnst á.“

II.

Málsmeðferð

1.

Með bréfum Samkeppnisstofnunar dags. 22. maí 2003 var leitað eftir umsögnum Frjálsa lífeyrissjóðsins, Kaupþings banka hf. og fjármálaráðuneytisins. Með bréfum Samkeppnisstofnunar dags. 1. júlí 2003 var ennfremur leitað eftir umsögnum Íslenska lífeyrissjóðsins (Landsbanka Íslands hf.) og Almenna lífeyrissjóðsins (Íslandsbanka hf.).

Í bréfi Kaupþings Búnaðarbanka hf.² (KB banka) dags. 16. júní 2003 komu fram athugasemdir bankans og Frjálsa lífeyrissjóðsins. KB banki telur að starfsemi lífeyrissjóða hérlendis sé, þegar tillit er tekið til hlutverks þeirra samkvæmt lögum nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða (hér á eftir einnig nefnt lífeyrislög), ekki atvinnurekstur í hefðbundnum skilningi þess orðs, og því taki samkeppnislögin ekki til þeirra, sbr. 1. mgr. 2. gr. samkeppnislaga. Bankinn bendir einnig á ákvæði 2. mgr. 2. gr. samkeppnislaga, þar sem fram kemur að lögin

¹ Sameinuð mál C-180/98 til C-184/98 *Pavel Pavlov and Others* [2000] ECR 6451, málsliðir 102-119.

² Kaupþing Búnaðarbanki hf. tók til starfa þann 28. maí 2003 með sameiningu Kaupþing banki hf. og Búnaðarbanki Íslands hf., sbr. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 1672003. Um áramótin 2003/2004 var nafni Kaupþings Búnaðarbanka síðan breytt í KB banki. Verður hér á eftir vísað til fyrirtækisins undir hinu nýju nafni þess.

taki ekki til launa eða annarra starfskjara launþega samkvæmt kjarasamningum. Lífeyrissjóðakerfið sé hluti af almennum starfskjörum launþega. Þótt margir þeirra sem eru félagar í Frjálsa lífeyrissjóðnum séu sjálfstætt starfandi atvinnurekendur, eins og algengt er um þá sjóði sem stofnaðir hafa verið af bönkunum, leiði almenn jafnréttissjónarmið til þess að sömu sjónarmið eigi við um þá sjóði eins og lífeyrissjóði sem eiga bakgrunn sinn í samningum launþega og atvinnurekenda.

Í bréfi KB banka er farið nokkrum orðum um íslenska lífeyrissjóðakerfið og því haldið fram að í erindi málshefjanda virðist blandað saman lágmarkstryggingavernd og viðbótartryggingavernd. Er áhersla lögð á að lífeyrissjóðir í umsjá fjármálafyrirtækja lúti sömu lögmálum og lífeyrissjóðir almennt og um þá gildi sömu lög, þ.e. lífeyrislögin. Frjálsi lífeyrissjóðurinn bjóði annars vegar lágmarks-tryggingavernd skv. I., II. og III. kafla laganna og hins vegar viðbótartryggingavernd skv. I. og II. kafla laganna.

Í umsögn KB banka er bent á skilgreiningu á hugtakinu lágmarkstryggingavernd í 4. gr. lífeyrislaganna, en lögin gera ráð fyrir tveimur möguleikum til að uppfylla slíka tryggingavernd, sem öllum launþegum og sjálfstæðum atvinnurekendum sé skylt að gera. Önnur leiðin byggir eingöngu á sameign en hin á blöndu sameignar og séreignar, svokallaðri bundinni séreign. Bundinni séreign, sem er hluti lágmarkstryggingaverndar, megi þó ekki rugla saman við svokallaða frjálsa séreign, sem sé hluti viðbótartryggingaverndar. Fjölmarginir aðilar aðrir en lífeyrissjóðir bjóði viðbótartryggingavernd skv. II. kafla lífeyrissjóðslaga, en sá sparnaður er frjáls, en stjórnvöld hvetji til slíks lífeyrissparnaðar með skattahagræði.

KB banki leggur áherslu á að allir lífeyrissjóðir, hvort sem þeir bjóða sambættingu eða ekki, hafi sömu skyldur, þ.e. að tryggja sjóðfélögum lágmarksvernd. Sjóðfélögum er jafnframt skylt að kaupa slík réttindi. Lífeyrissjóðirnir hafi því allir sambærileg markmið og þjóni sömu þörfum. Þá er bent á að Frjálsi lífeyrissjóðurinn keppi um sjóðfélaga ekki aðeins við aðra sjóði sem reknir eru af viðskiptabönkunum heldur einnig sjóði eins og Lífeyrissjóð verslunarmanna og Lífeyrissjóð verkfræðinga. Þá geti aðrir en lífeyrissjóðir tekið við séreignarhluta iðgjalds vegna lágmarkstryggingaverndar, svo sem líftryggingafélög, sbr. 1. mgr. 5. gr. lífeyrislaga. Þá kemur fram að KB banki telji framsetningu málshefjanda, þar sem hann vísar til upplýsinga í skýrslu Fjármálaeftirlitsins um hreinar eignir lífeyrissjóða og hlutfall séreignar, vera villandi, þar sem upplýsingar um séreign taki til alls séreignasparnaðar, þ. á m. frjáls séreignasparnaðar (viðbótartryggingaverndar). Gefi þessar upplýsingar engar vísbendingar um að lífeyrissjóðir fjármálafyrirtækja séu sérstakur markaður. Kemst KB banki að þeirri niðurstöðu að lífeyrissjóðir fjármálafyrirtækja myndi ekki sjálfstæðan markað. Í umsögninni kemur ekki fram afstaða til þess hver sé viðeigandi markaður í þessu máli, en skilja verður umsögn bankans svo að markaðurinn sé mun víðtækari en málshefjandi gefur til kynna og nái

annars vegar til markaður allra lífeyrissjóða fyrir lágmarkstryggingavernd og hins vegar til markaður fyrir viðbótartryggingavernd.

Varðandi markaðshlutdeild Frjálsa lífeyrissjóðsins og annarra lífeyrissjóða fjármálafyrirtækja segir í athugasemdum KB banka að við sameiningu við Lífeyrissjóðinn Einingu hafi Frjálsi lífeyrissjóðurinn komist í hóp stærstu lífeyrissjóða landsins. Samkvæmt skýrslu fjármálaráðherra um þróun lífeyrissjóða 1998 til 2001 hafi hrein eign þessara sjóða í árslok 2000 þó aðeins numið tæpum 3% af heildareign lífeyrissjóðanna, og heildareign lífeyrissjóða fjármálafyrirtækja hafi á þessum tíma verið um 6% af eignum lífeyrissjóða alls. Þessi hlutföll hafi væntanlega hækkað eitthvað síðan, en þó ekkert sem máli skiptir.

Um markaðsstöðu á sviði viðbótartryggingaverndar (séreignasparnaðar) er bent á að lífeyrissjóðir fjármálafyrirtækja keppi á því sviði við fjölmarga aðila, bæði aðra lífeyrissjóði, fjármálafyrirtæki sem bjóða t.d. innlánsreikninga og líftryggingafélög. Samkvæmt fyrrnefndri skýrslu fjármálaráðherra buðu í árslok 2000 um 60 aðilar upp á lífeyrissparnað. Af um 3,8 milljarða króna viðbótarlífeyrissparnaði í árslok 2000 voru um 2 milljarðar króna hjá öðrum en lífeyrissjóðum.

Með hliðsjón af framangreindu telur KB banki ljóst að lífeyrissjóðir fjármálafyrirtækja myndi ekki sjálfstæðan markað. Jafnframt liggi fyrir að þeir sjóðir hafi ekki markaðsráðandi stöðu.

KB banki hafnar því að ákvæði þau í samþykktum Frjálsa lífeyrissjóðsins, sem kærandi vísar til, feli í sér samkeppnishömlur í merkingu 10. greinar samkeppnislaga. Ekkert samráð hafi verið haft við aðra lífeyrissjóði eða fjármálafyrirtæki við samningu ákvæða í samþykktum sjóðanna, enda séu þessi ákvæði ekki eins og engin samskipti hafi átt sér stað milli sjóðanna um þetta efni. Bent er á að í lífeyrissjóðunum séu settar ítarlegar reglur um starfsemi sjóðanna og jafnframt lögbundið hvað skuli koma fram í samþykktum lífeyrissjóða, sbr. 27. gr. laganna. Þá hafi verið settar reglugerðir á grundvelli laganna, auk þess sem fjármálaráðuneytið hafi við gildistöku laganna gefið út leiðbeiningar til sjóðanna um efni samþykktu þeirra. Af þessu leiði að svigrúm til skapandi hugsunar um viðkomandi efnisákvæði samþykktu lífeyrissjóða sé takmarkað. Slíkur skortur á frumleika geti þó ekki talist fela í sér samráð. Þá verði samþykktum lífeyrissjóða, sem hafa ákveðið lögbundið hlutverk, ekki jafnað við stöðluð ákvæði skuldabréfa þar sem sammingsfrelsi ríkir.

KB banki fjallar síðan um einstök efnisatriði í gagnrýni kæranda á samþykktum Frjálsa lífeyrissjóðsins, en hún sé þrjúþætt: (i) að Kaupþing banki hf. skuli annast daglegan rekstur sjóðsins skv. samkomulagi við stjórn hans (grein 4.7); (ii) að stjórn Kaupþings banka hf. skipi meirihluta stjórnar (grein 4.1) og (iii) að breytingar á ákvæðum um skipan stjórnar og um rekstur sjóðsins nái ekki fram að ganga nema

stjórn Kaupþings banka hf. samþykki þær (grein 20.1). Telji kærandi eðlilegt að sjóðfélagarnir sem eigi sjóðinn ættu að fá að ráða þessu.

Í bréfi KB banka er vísað til þess að lífeyrissjóðurinn Eining og Frjálsi lífeyrissjóðurinn hafi verið stofnaðir af bankanum og forverum hans, sem settu sjóðunum samþykktir og söfnuðu sjóðfélögum. Sjóðfélagar í lífeyrissjóðnum Einingu hafi í ársbyrjun 1998 verið rúmlega 1600, en 1. janúar 2002 hafi þeir verið rúmlega 13.000. Á sama tímabili hafi sjóðfélögum í Frjálsa lífeyrissjóðnum fjölgað úr 4.100 í 13.500. Þessa miklu fjölgun megi þakka þróunarvinnu bankans og forvera hans ásamt markaðs- og kynningarstarfi sem kostað hafi ómælda fjármuni. Gera megi ráð fyrir að verðmæti sjóðanna hlaupi á hundruðum milljóna króna. Sjóðirnir hafi þannig ekki orðið til af sjálfu sér, heldur voru þeir stofnaðir af forverum bankans sem jafnframt hafi lagt mikla vinnu og fjármuni í áframhaldandi vöxt þeirra. Séu sjóðirnir ein þeirra afurða sem bankinn býður og að því leyti ekki ólíkir afurðum eins og verðbréfasjóðum og innlánsreikningum. Er af hálfu bankans tekið fram að réttindi sem bankinn á séu stjórnarskrárvarin og að hann verði ekki sviptur þeim bótalaust.

Af hálfu KB banka er tekið fram að sjóðfélagar í Frjálsa lífeyrissjóðnum eigi þar réttindi, en þeir eigi þar með ekki sjóðinn sjálfan frekar en þeir sem eiga verðbréf í verðbréfasjóði eigi þar með verðbréfasjóðinn. Vísar bankinn til þess að í tengslum við umfjöllun um frumvarp að lífeyrissjóðnum, sem síðar varð að lögum nr. 129/1997, hafi verið rætt um það álitaefni hver ætti lífeyrissjóðina. Ekki hafi verið afgreidd tillaga um það að lífeyrissjóðirnir væru í eigu sjóðfélaganna, en skv. 27. gr. laganna sé gert ráð fyrir að fjallað sé í samþykktum lífeyrissjóða um aðild og brottfall aðildar, og sé það hugtak skilið frá hugtakinu sjóðfélagi. Grein 4.7 í samþykktum Frjálsa lífeyrissjóðsins miði að því að ná þessu fram. Telur bankinn að niðurstaða umræðu um hver eigi lífeyrissjóðina hafi orðið sú að sjóðirnir sjálfir væru í eigu stofnenda þeirra, t.d. samtaka vinnuveitenda og launþega í tiltekinni starfsgrein, en réttindin séu hins vegar eign sjóðfélaga.

Varðandi tvær síðarnefndu spurningar málshefjanda, þ.e. um að Kaupþing banki skipi meirihluta stjórnar Frjálsa lífeyrissjóðsins og að breytingar á ákvæðum samþykktu sjóðsins nái ekki fram að ganga nema með samþykki stjórnar bankans, segir í athugasemdum bankans að þetta snúi að hinu svokallaða sjóðfélagalýðræði, sem einnig hafi verið til umræðu þegar lífeyrissjóðafrumvarpið var til athugunar. Telur bankinn að í þessu efni hafi niðurstaðan orðið sú að heimila sjóðunum að hafa það fyrirkomulag sem þeir kysu, sbr. 4. tölulið 27. gr. laganna. Þá segir í athugasemdum bankans:

„Frjálsi lífeyrissjóðurinn hefur valið það fyrirkomulag sem tilgreint er í samþykktum hans, en aðrir sjóðir hafi valið annað fyrirkomulag, t.d. svokallað fulltrúalýðræði. Fari þessar greinar í samþykktum Frjálsa lífeyrissjóðsins í bága við ákvæði

samkeppnislaga hlýtur það sama að gilda um ákvæði um atkvæðisrétt í samþykktum annarra lífeyrissjóða.

Með framangreindum rökum hafnar bankinn því að framangreind ákvæði feli í sér samkeppnishamlandi aðgerðir í merkingu 10. gr. samkeppnislaga, í fyrsta lagi hefur ekkert samráð og engin samskipti átt sér stað og í öðru lagi eru ákvæði þessi eðlileg og í samræmi við lög um lífeyrissjóði og það sem almennt tíðkast í starfsemi lífeyrissjóða.“

Í erindi Harðar Einarssonar segir að eina úrræði sjóðfélaga í Frjálsa lífeyrissjóðnum sem ekki sætta sig við rekstur sjóðsins sé að flytja inneign í séreign í annan lífeyrissjóð, en því fylgi þó umtalsverður kostnaðar, og aðeins sé unnt að flytja inneignina í lífeyrissjóði sem í stórum dráttum lúti svipuðum samkeppnishömlum og Frjálsi lífeyrissjóðurinn. Um þessi atriði segir í athugasemdum KB banka að Frjálsi lífeyrissjóðurinn áskilji sér allt að 1% gjald fyrir slíkan flutning, sbr. grein 15.5. í samþykktum hans. Slíkt gjald hafi þó aldrei verið innheimt af sjóðnum, en auk þess geti það ekki talist óhæfilega hátt. Bankinn telur óljóst hvað kvartandi eigi við með því að segja að takmörk séu á því hvert inneign verði flutt. Hafi Frjálsi lífeyrissjóðurinn engin slík takmörk sett. Lögin setji þessu hins vegar skorður, og eftir því verði sjóðurinn að fara, sbr. 8. gr. laganna og 7. gr. reglugerðar nr. 698/1998. Þá leiði það af 3. mgr. 19. gr. laganna að bannað sé að flytja iðgjöld í samtryggingu milli lífeyrissjóða.

Í athugasemdum KB banka er fjallað um tilvísun Harðar Einarssonar í Pavlov-dóminn. Kemur fram að bankinn telji að dómur þessi eigi ekki við þar sem ekki hafi verið settar samræmdar reglur um lífeyrissjóði á grundvelli EES-samningsins. Geti menn hér á landi eingöngu uppfyllt aðildarskyldu sína með aðild að íslenskum lífeyrissjóði. Starfsemi íslenskra lífeyrissjóða hafi því ekki áhrif á viðskipti milli landa, eins og áskilið sé í 53. gr. EES-samningsins. Þá verði íslenska lífeyrissjóðakerfinu ekki að fullu jafnað við það hollenska, þar sem aðildarskylda hér á landi sé skilyrðislaus, en samkvæmt hollenska kerfinu geti einkaaðilar veitt undanþágur frá aðild að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Ennfremur teljist íslensku lífeyrissjóðirnir til almannatryggingakerfis, eins og það er skilgreint í EES-samningnum, og hafi það verið staðfest með nokkrum reglugerðum sem fjármálaráðherra hafi sett.

Að lokum segir í athugasemdum KB banka: „*Þeir sem ósáttir eru við reglur Frjálsa lífeyrissjóðsins eða annarra sambærilegra sjóða geta hætt í sjóðnum og hafið greiðslu til annarra sjóða enda úr fjölmörgum sjóðum að velja eins og dæmin sanna. Hópur manna getur ennfremur tekið sig saman og stofnað nýjan lífeyrissjóð, sbr. 25. gr. [lífeyrislaga]“.*

2.

Umsögn fjármálaráðuneytisins barst með bréfi dags. 18. júní 2003. Þar er tekið fram að um starfsemi lífeyrissjóða gildi lög nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, sbr. lög nr. 56/2000. Á grundvelli laganna hafi verið settar tvær reglugerðir, sú fyrri nr. 391/1998, og sú síðari nr. 698/1998. Markmiðið með lífeyrissjóðalögunum sé að setja almenna umgjörð um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Þeim sé fyrst og fremst ætlað að skilgreina inntak skyldutryggingarinnar og samninga um lífeyrissparnað og setja almenn skilyrði fyrir starfsemi lífeyrissjóða. Samkvæmt 25. gr. laganna veiti fjármálaráðherra lífeyrissjóðum starfsleyfi að uppfylltum tilteknum formlegum og efnislegum skilyrðum, og samkvæmt 28. gr. skal tilkynna fjármálaráðherra allar breytingar á samþykktum lífeyrissjóðs, og öðlast þær ekki gildi fyrr en ráðherra hefur staðfest að þær fullnægi ákvæðum laganna og ákvæðum gildandi samþykktu að fenginni umsögn Fjármálaeftirlitsins. Fram kemur í 5. tölul. 2. mgr. 27. gr. laganna að samþykktir lífeyrissjóða skuli m.a. kveða á um hlutverk stjórnar, fjölda stjórnarmanna og varamanna þeirra, kjörtímabil þessara aðila, svo og hvernig vali þeirra og endurskoðanda skuli háttað. Að lokum segir í umsögn fjármálaráðuneytisins: „*Ekki hefur verið talið að það fyrirkomulag að fjármálastofnanir annist rekstur lífeyrissjóða á grundvelli sérstaks samkomulags gangi gegn ákvæðum laganna.*“

Með vísan til framangreinds og þess að umrædd samþykktarákvæði eru í samræmi við skilyrði laga nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, telur ráðuneytið að samþykktarákvæðin brjóti ekki í bága við ákvæði samkeppnislaga né annarra laga íslenskrar löggjafar.“

3.

Athugasemdir Almenna lífeyrissjóðsins bárust með bréfi dags. 24. júlí 2003. Þar segir að við val á lífeyrissjóði varði það sjóðfélaga miklu hver sé rekstraraðili sjóðsins. Til þess að tryggja stöðugleika í þeim efnum sé nauðsynlegt að kveða á um það í samþykktum lífeyrissjóða hver rekstraraðilinn sé. Í ljósi þessara sjónarmiða hafi Fjármálaeftirlitið gert kröfu um það að í samþykktum sé kveðið á um það hver rekstraraðilinn sé. Að mati Almenna lífeyrissjóðsins verði ekki séð að slík ráðstöfun sé samkeppnishamlandi eða brjóti gegn ákvæðum samkeppnislaga að öðru leyti. Væri fyrirkomulagið þannig að stjórn lífeyrissjóðs eða mikill minnihluti sjóðfélaga gæti skipt um rekstraraðila lífeyrissjóðs, væru hagsmunir þeirra sjóðfélaga sem ekki væru hlynntir slíkri breytingu fyrir borð bornir.

Þá segir í athugasemdum Almenna lífeyrissjóðsins að séreignasjóðir fjármála-fyrirtækja hafi verið stofnaðir af fyrirtækjunum í þeim tilgangi að bjóða viðskiptavinum þeirra þjónustu á sviði lífeyrismála. Enginn sé skyldugur til að greiða í sjóðina og sjóðfélagar geti hvenær sem er hætt og flutt sig til annarra lífeyrissjóða eða vörsluaðila lífeyrissparnaðar. Óvíða sé meiri samkeppni en á markaði fyrir

lífeyrissparnað. Heimild til að bjóða þessa þjónustu hafi lífeyrissjóðir, bankar og sparissjóðir, verðbréfafyrirtæki og líftryggingafélög. Hjá lífeyrissjóðum séu t.d. starfandi 44 séreignadeildir og hjá öðrum aðilum bjóðist fjölmargir kostir fyrir lífeyrissparnað. Með vísan til meðfylgjandi yfirlits um lífeyrissjóðakerfið, sem byggir á skýrslu Fjármálaeftirlitsins um starfsemi lífeyrissjóða á árunum 2001 og 2002, bendir Almenni lífeyrissjóðurinn á að hlutfallslegur vöxtur séreignadeilda hjá almennum lífeyrissjóðum hafi verið mun meiri á síðastliðnu ári heldur en í séreignadeildum þeirra lífeyrissjóða sem starfræktir eru af fjármálafyrirtækjum.

Bent er á að samþykki a.m.k. helmingur sjóðfélaga í Almenna lífeyrissjóðunum breytingu á rekstraraðila, þá nái slík breyting fram að ganga. Athugasemd Harðar Einarssonar hrl. um að stjórn viðkomandi fjármálafyrirtækis (þ.e. Íslandsbanka) þurfi að staðfesta slíka breytingu eigi því ekki við um Almenna lífeyrissjóðinn. Þá segir að telja verði það mun heppilegra fyrirkomulag að sjóðfélögum sé falið það vald að skipta um rekstraraðila fremur en stjórn sjóðsins.

Loks segir að þegar samþykktir lífeyrissjóða voru endurskoðaðar vegna umsóknar um starfsleyfi eftir gildistöku lífeyrisslaga hafi fjármálaráðuneyti og Fjármálaeftirlit farið fram á að í samþykktum kæmu fram upplýsingar um rekstraraðila lífeyrissjóða. Hafi það verið álit þessara aðila að sjóðfélagar ættu að geta lesið allar upplýsingar sem skiptu máli um lífeyrissjóð í samþykktum hans, þ. á m. um rekstraraðila.

Með vísan til framangreindra röksemda hafnar Almenni lífeyrissjóðurinn því að ákvæði í samþykktum sjóðsins um rekstraraðila stríði gegn samkeppnislögum.

4.

Athugasemdir Landsbanka Íslands fyrir hönd Íslenska lífeyrissjóðsins bárust með bréfi Árna Vilhjálmssonar hrl. dags. 4. september 2003. Eru þar í fyrsta lagi settar fram ýmsar skýringar og athugasemdir við íslenska lífeyriskerfið í ljósi ákvæða lífeyrisslaga nr. 129/1997. Í athugasemdum Landsbankans er síðan fjallað um starfsemi lífeyrissjóða í ljósi 2. gr. samkeppnislaga. Er það afstaða bankans og Íslenska lífeyrissjóðsins að lífeyrisréttindi séu kjaramál, þar sem samið sé um lífeyrisgreiðslur vinnuveitenda í lífeyrissjóð fyrir hönd launþega í kjarasamningum. Gildi samkeppnislögin því ekki um þetta efni. Jafnframt telur Íslenski lífeyrissjóðurinn að lífeyrissjóðir geti ekki talist vera í atvinnustarfsemi hvað það varði að taka á móti iðgjöldum vegna lágmarkstryggingaverndar, enda sé lífeyristryggingakerfið skyldukerfi undir opinberu eftirliti. Eðli starfsemi lífeyrissjóða sé því ekki að vera atvinnustarfsemi heldur séu þeir hluti af almannatryggingakerfi landsins. Er ennfremur vísað til þess að starfsemi lífeyrissjóða sé leyfisskyld og lúti ströngu eftirliti opinberra aðila. Starfsemi þeirra sé í almannabágu, enda sé þeim falið ákveðið hlutverk ríkisins, þ.e. að tryggja öllum lágmarksframsöfnun. Segir í athugasemdum Íslenska lífeyrissjóðsins að Evrópuþingurinn hafi komist að þeirri niðurstöðu að

þegar aðilum sé falið slíkt hlutverk þá teljist slíkt ekki atvinnustarfsemi. Hér á landi hafi þetta álit einnig komið fram hjá löggjafanum í skattalögum, þar sem lífeyrissjóðir eru undanþegnir skattskyldu á grundvelli 5. tl. 4. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt og eignarskatt, þ.e. sem félög, sjóðir og stofnanir sem ekki reka atvinnu.

Íslenski lífeyrissjóðurinn lýsir sig ósammála því viðhorfi að af dómi Evrópudómstólsins í máli Pavel Pavlov³ megi draga þá ályktun að íslenskir lífeyrissjóðir teljist stunda atvinnustarfsemi í skilningi samkeppnislaga. Er í því sambandi vísað til þess að hér á landi hvíli fortakslaus lagaskylda til aðildar að lífeyrissjóði á öllum launþegum óháð því hvort þeir eru aðilar að stéttarfélagi eða ekki, sem og að lífeyrissjóðum einum sé heimilt að tryggja lágmarkstryggingavernd. Skipulag lífeyrismála í Evrópulöndum sé hins vegar afar mismunandi eftir löndum og sé t.d. íslenska lífeyriskerfið ólíkt því hollenska. Í Pavlov-málinu hafi álitaefnin lotið að starfsgreinatengdum lífeyrissjóði lækna í Hollandi. Sá sjóður ákvað sjálfur iðgjöldin og réttindin sem sjóðfélagar fengu. Þá máttu lækarnir velja að kaupa lágmarkstryggingavernd frá líftryggingafélagi í stað þess að greiða í sjóðinn. Ennfremur veitti sjóðurinn í vissum tilvikum ákveðnum stéttum lækna undanþágu frá aðildarskyldunni. Meðal annars vegna þess að lífeyrissjóðurinn var í samkeppni við líftryggingafélög taldi Evrópudómstóllinn að sjóðurinn væri í atvinnustarfsemi.

Íslenski lífeyrissjóðurinn telur að markaðurinn sem máli skiptir í þessu sambandi sé markaður fyrir viðbótarlífeyrissparnað. Viðskiptabankar, sparissjóðir, líftryggingafélög, verðbréfafyrirtæki og lífeyrissjóðir hafi heimild til að taka við iðgjaldi vegna samninga um viðbótarlífeyrissparnað, en lög nr. 129/1997 gera það að skilyrði að þeir sem taka á móti viðbótarlífeyrissparnaði hafi starfsstöð á Íslandi eða séu lífeyrissjóðir sem hlotið hafa starfsleyfi fjármálaráðuneytis. Það sem greini þennan lífeyrissparnað frá lágmarkstryggingaverndinni sé að launþegum er frjálst að leggja fyrir með þessum hætti, en greiðsla lágmarksiðgjalds sé lagaskylda. Séu því allar líkur á að móttaka og ávöxtun viðbótarlífeyrissparnaðar teljist atvinnustarfsemi í skilningi samkeppnislaga og löggin taki því til þeirrar starfsemi. Íslenski lífeyrissjóðurinn telur því að þjónustumarkaðurinn sem um ræðir í þessu máli sé móttaka og ávöxtun viðbótarlífeyrissparnaðar og að landfræðilegi markaðurinn sé Ísland.

Markaður þessi hefur að mati Íslenska lífeyrissjóðsins verið í örum vexti síðustu ár, fjölmargir aðilar bjóði þar fram þjónustu sína og þar ríki hörð samkeppni. Þá er bent á að eignir í séreignadeildum hjá þeim sjóðum sem störfuðu eingöngu sem séreignasjóðir fyrir gildistöku lífeyrisslaga þann 1. júlí 1998 hafi eðlilega verið meiri en eignir annarra sem taka á móti viðbótarlífeyrissparnaði. Þetta sé þó engin vísbending um stöðu aðila á markaðnum í dag. Þannig hafi eignir fyrrnefndra sjóða til greiðslu séreignar aukist mun minna en eignir annarra aðila í sömu starfsemi á milli

³ C-180/98 *Pavlov*[2001] 4 CMLR 30.

áranna 2001 og 2002 eða um 12% á meðan eignir í séreignadeildum annarra lífeyrissjóða jukust um 62% og annarra vörsluaðila séreignasparnaðar en lífeyrissjóða um 63%, sbr. skýrsla Fjármálaeftirlitsins um ársreikninga lífeyrissjóða árið 2002.

Íslenski lífeyrissjóðurinn hafnar þeirri fullyrðingu kvartanda að ákvæði í samþykktum sjóðsins feli í sér brot á 11. grein samkeppnislaga, enda sé hún órökstudd. Segir síðan að án þess að fyrir liggja nákvæm úttekt á markaðshlutdeild Íslenska lífeyrissjóðsins sé ljóst að sjóðurinn hafi óverulega hlutdeild á umræddum markaði. Geti hann því samkvæmt 4. gr. samkeppnislaga ekki talist hafa markaðsráðandi stöðu. Þá eigi heldur ekki við vangaveltur um sameiginlega markaðsráðandi stöðu lífeyrissjóða sem störfuðu eingöngu sem hreindir séreignasjóðir fyrir gildistöku lífeyrissjóðslaganna. Forsenda sameiginlegrar markaðsráðandi stöðu sé sú að um sé að ræða eignatengsl eða samvinnu á milli viðkomandi aðila. Því fari fjarri í þessu tilviki. Umræddir sjóðir væru í harðri samkeppni sín á milli og við aðra aðila á markaðnum.

Íslenski lífeyrissjóðurinn er ekki sammála þeirri fullyrðingu kvartanda að ákvæði í samþykktum Íslenska lífeyrissjóðsins feli í sér „samninga“ milli fyrirtækja í skilningi 10. gr. samkeppnislaga sem komi í veg fyrir samkeppni um rekstur lífeyrissjóða á vegum fjármálafyrirtækja. Jafnframt er því andmælt að sjóðurinn eða Landsbankinn hafi tekið þátt í samráði með öðrum fjármálafyrirtækjum um gerð samþykta sjóðanna í þeim tilgangi að draga úr samkeppni frá öðrum aðilum um rekstur sjóðanna, enda liggja í málinu ekkert fyrir um það að sjóðirnir hafi samið um það sín á milli hvers efnis samþykktir þeirra ættu að vera. Þá er lögð áhersla á að samþykktir Íslenska lífeyrissjóðsins, Frjálsa lífeyrissjóðsins, Almenna lífeyrissjóðsins og Séreignalífeyrissjóðsins væru engan veginn samhljóða. Í lögum nr. 129/1997 séu m.a. sett skilyrði fyrir því hvað skuli koma fram í samþykktum lífeyrissjóða. Rekstur lífeyrissjóða sé leyfisskyldur og sé starfsleyfi ekki veitt nema samþykktirnar uppfylli skilyrði laganna. Verði því ekki hjá því komist að samþykktir lífeyrissjóða eigi eitthvað sammerkt. Sérhver breyting á samþykktum lífeyrissjóða þurfi einnig að fara í gegnum sama ferli.

Íslenski lífeyrissjóðurinn lýsir sig einnig ósammála þeirri skoðun kvartanda að grein 4.1 í samþykktum sjóðsins, um það hverjir skuli skipa stjórn hans, feli í sér brot á 10. og 11. gr. samkeppnislaga. Í lögum nr. 129/1997 sé ekki kveðið sérstaklega á um það hverjir skuli sitja í stjórn lífeyrissjóða, og ákvæði í samþykktum lífeyrissjóða um þetta efni séu mismunandi. Þegar launþegar kaupir sér viðbótarlífeyrissparnað hjá líftryggingafélagi, banka, sparissjóði eða verðbréfafyrirtæki geri þeir ekki ráð fyrir því að þeir muni hafa bein áhrif á rekstur viðkomandi fyrirtækis með setu í stjórn þess. Sömu sjónarmið eigi við um rekstur lífeyrissjóðs sem tekur við viðbótarlífeyrissparnaði. Íslenski lífeyrissjóðurinn sé ekki í eigu sjóðfélaga fremur en þeir sem eiga viðbótarlífeyrissparnað á lífeyrisreikningi í banka eigi bankann. Sú

staðreynd að stjórnarmenn séu ekki allir tilnefndir af sjóðfélögum geti því ekki talist brot á 10. eða 11. gr. samkeppnislaga.

Varðandi grein 4.9 í samþykktum Íslenska lífeyrissjóðsins um að Landsbankinn skuli annast daglegan rekstur sjóðsins segir í athugasemdunum að hafa verði í huga að traust á rekstraraðilanum sé ein mikilvægasta forsendan fyrir vali sjóðfélaga á vörsluaðila lífeyrissparnaðar. Hverjir annist daglegan rekstur sjóðsins hafi því alla tíð verið fyrirsjáanlegt. Mikilvægt sé fyrir sjóðfélaga að eyða sem flestum óvissuþáttum og þetta ákvæði sé liður í því.

Í grein 15.6 í samþykktum Íslenska lífeyrissjóðsins segir að kostnaður við flutning bundinnar eða frjálsrar séreignar teljist vera 1% af inneign sjóðfélaga. Í athugasemdum Íslenska lífeyrissjóðsins um þetta atriði er í fyrsta lagi bent á að munurinn á lífeyrissjóðum sem bjóða upp á samþættingu samtryggingar og bundinnar séreignar (t.d. Íslenski lífeyrissjóðurinn) og hefðbundnum lífeyrissjóðum sem ekki bjóði samþættingu felist m.a. í því að sjóðfélagar í fyrnefndu sjóðunum eigi sína bundnu séreign á meðan réttindi í samtryggingarsjóðum séu ekki tengd sjóðfélaga með sama hætti og geti hann ekki flutt þau fyrr en kemur að útgreiðslu lífeyris. Varðandi flutning frjálsrar séreignar gildi það sama hjá öðrum móttakendum viðbótarlífeyrissparnaðar, að réttthafar eigi ekki rétt á að flytja sparnaðinn annað án takmarkana, sbr. 9. gr. laga nr. 129/1997. Vörsluaðilum beri því engin skylda til þess að heimila að hægt sé að flytja sparnað annað, en hins vegar sé heimilt að kveða á um það í reglum um tryggingaverndina. Íslenski lífeyrissjóðurinn hafi þó veitt sjóðfélögum sínum þetta val. Gjaldinu fyrir flutninginn sé ætlað að koma til móts við þann kostnað sem sjóðurinn verður fyrir við flutninginn. Sambærileg ákvæði varðandi flutning séreignar sé að finna í samþykktum annarra sjóða, þ.m.t. þeirra sjóða sem launþegar eiga skylduaðild að á grundvelli kjarasamninga.

Í grein 20.1 í samþykktum Íslenska lífeyrissjóðsins segir að breytingar á samþykktunum öðlist því aðeins gildi að þær hafi verið samþykktar með a.m.k. 2/3 hlutum greiddra atkvæða á aðalfundi sjóðsins eða aukaaðalfundi og hlotið staðfestingu fjármálaráðuneytisins. Einnig þurfi þær samþykki stjórnar Íslenska lífeyrissjóðsins til að ná fram að ganga. Varðandi gagnrýni kvartanda á þessu ákvæði segir í athugasemdum Íslenska lífeyrissjóðsins að sömu sjónarmið eigi við og varðandi ábyrgð rekstraraðila og stjórnar, sbr. það sem rakið var hér að framan.

5.

Með bréfi Samkeppnisstofnunar dags. 8. september 2003 voru Herði Einarssyni send afrit af umsögnum fjármálaráðuneytisins, Frjálsa lífeyrissjóðsins (KB banka), Íslenska lífeyrissjóðsins (Landsbanka Íslands) og Almenna lífeyrissjóðsins (Íslandsbanka). Um þessar umsagnir segir svo í bréfi Harðar Einarssonar dags. 27. september 2003: „*Að mínu mati gefa umsagnirnar ekki tilefni til frekari lögfræðilegra athugasemda af*

minni hálfu. Hafnað er þeim viðbárum, sem í umsögnunum eru fram bornar til réttlætningar á atferli þeirra lífeyrissjóða og fjármálafyrirtækja, er hlut eiga að máli.“

III.

Niðurstöður

Á fundi samkeppniráðs, þann 1. apríl 2004, var ákvörðun tekin í máli þessu. Þátt í fundinum tóku Kirstín Flygenring, Atli Freyr Guðmundsson, Karitas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson og Ragnheiður Bragadóttir.

1.

Sjónarmið kæranda

Í máli þessu óskar Hörður Einarsson, sem er sjóðfélagi í Frjálsa lífeyrissjóðnum, eftir því að samkeppnisyfirkvöld taki til rannsóknar samkeppnishömlur sem hann telur að beitt sé af hálfu Frjálsa lífeyrissjóðsins og KB banka, sem er rekstraraðili sjóðsins. Meintar samkeppnishömlur eigi rætur í samþykktum sjóðsins. Í samþykktunum segi m.a. að KB banki skuli annast daglegan rekstur sjóðsins, bankinn skipi meirihluta stjórnarmanna í sjóðnum og breytingar á samþykktum sjóðsins m.a. um skipan stjórnar og umsjón með rekstri hans nái ekki fram að ganga nema stjórn KB banka samþykki þær. Samþykktarákvæði þessi miði að því að loka sjóðinn inni til frambúðar hjá KB banka, þannig að sjóðurinn eigi þess engan kost að leita til annarra aðila um rekstur sjóðsins, sem þó sé eign sjóðfélaganna. Sjóðurinn sé m.ö.o. sviptur samningsfrelsi um rekstraraðila. Hliðstæðum samkeppnishömlum sé beitt hjá séreignalífeyrissjóðum sem reknir eru af öðrum fjármálastofnunum, þ.e. Íslenska lífeyrissjóðnum, sem Landsbanki Íslands rekur, og Almenna lífeyrissjóðnum, sem Íslandsbanki rekur. Telur Hörður að meintar samkeppnishömlur feli í sér brot á ákvæðum samkeppnislaga, sérstaklega 10. og 11. gr. laganna og að í reynd skipti fjármálafyrirtækin á milli sín markaðnum fyrir lífeyrissparnað í séreign með samstilltum samkeppnishömlum, þannig að um misnotkun á markaðsráðandi eða sameiginlegri markaðsráðandi stöðu á markaði séreignalífeyrissjóða sé að ræða.

2.

Sjónarmið annarra málsaðila

Af athugasemdum KB banka verður sú ályktun dregin að bankinn telji að málefni lífeyrissjóða falli utan gildissviðs samkeppnislaga. Telur bankinn að starfsemi lífeyrissjóða feli ekki í sér atvinnustarfsemi í hefðbundnum skilningi þess orðs, auk þess sem lífeyrissjóðakerfið sé hluti af almennum starfskjörum launþega. Þótt margir sjóðfélaga í Frjálsa lífeyrissjóðnum og öðrum lífeyrissjóðum sem stofnaðir hafa verið af fjármálafyrirtækjum séu sjálfstætt starfandi atvinnurekendur, leiði almenn jafnræðissjónarmið til þess að sömu sjónarmið eigi við um þá sjóði eins og lífeyrissjóði sem eiga bakgrunn sinn í samningum launþega og atvinnurekenda, enda

lúti þeir sömu lögmálum, um þá gildi sömu lög og hlutverk og skylda þeirra séu hin sömu. Starfsemi lífeyrissjóða falli því utan gildissviðs samkeppnislaga skv. 2. gr. laganna.

KB banki telur að lífeyrissjóðir fjármálafyrirtækja myndi ekki sjálfstæðan markað heldur starfi þeir á viðtækari markaði annars vegar allra lífeyrissjóða fyrir lágmarkstryggingavernd og hins vegar markaði fyrir viðbótartryggingavernd, þar sem auk lífeyrissjóða bjóði fjölmargir aðrir aðilar fram þjónustu sína. Telur bankinn liggja fyrir að sjóðir fjármálafyrirtækja hafi ekki markaðsráðandi stöðu.

KB banki hafnar því að í ákvæðum samþykktu Frjálsa lífeyrissjóðsins felist samkeppnishömlur í skilningi 10. gr. samkeppnislaga. Ekkert samráð hafi verið haft við samningu þessara ákvæða. Ákvæðin markist af ítarlegum lagafyrirmælum sem gilda um starfsemi lífeyrissjóða. Ákvæðin séu eðlileg og í samræmi við lög um lífeyrissjóði. Samþykktum lífeyrissjóða verði ekki jafnað við stöðluð ákvæði skuldabréfa, þar sem samningsfrelsi ríkir, og sé því ekki hægt að líta á þær sem samninga milli fyrirtækja.

Í umsögn fjármálaráðuneytisins segir að ekki hafi verið talið að það fyrirkomulag að fjármálastofnanir annist rekstur lífeyrissjóða á grundvelli sérstaks samkomulags gangi gegn ákvæðum laga um lífeyrissjóði og að önnur ákvæði samþykktu lífeyrissjóða sem málshefjandi geri athugasemdir við hafi verið talin samræmast skilyrðum laganna. Telji ráðuneytið að samþykktarákvæðin brjóti hvorki í bága við ákvæði samkeppnislaga né annarra laga íslenskrar löggjafar.

Almenni lífeyrissjóðurinn hafnar því að ákvæði í samþykktum sjóðsins um rekstraraðila stríði gegn samkeppnislögum. Telur sjóðurinn að það geti ekki talist samkeppnishamlandi að kveða á um það í samþykktum hver rekstraraðili lífeyrissjóðs skuli vera. Þvert á móti varði það sjóðfélaga miklu að slíkt sé gert þannig að nauðsynlegur stöðugleiki sé tryggður. Það gæti talist andstætt hagsmunum meirihluta sjóðfélaga, ef stjórn lífeyrissjóðs eða mikill minnihluti sjóðfélaga gæti skipt um rekstraraðila. Ef a.m.k. helmingur sjóðfélaga í Almenna lífeyrissjóðnum samþykkti breytingu á rekstraraðila, næði slík breyting fram að ganga, enda ekki kveðið á um að stjórn Íslandsbanka þurfi að staðfesta slíka breytingu. Þá er bent á að enginn sé skyldugur til þess að greiða í þá séreignalífeyrissjóði sem fjármálafyrirtæki hafi stofnað og mál þetta snýst um. Geti menn flutt sig til annarra lífeyrissjóða eða vörsluaðila lífeyrissparnaðar.

Landsbanki Íslands telur að hvað varðar starfsemi vegna lágmarkstryggingaverndar geti Íslenski lífeyrissjóðurinn ekki talist stunda atvinnustarfsemi, heldur sé slík starfsemi hluti af almannatryggingakerfinu. Þá séu lífeyrisréttindi kjaramál. Með vísan til 2. gr. samkeppnislaga gildi löggin því ekki um þetta efni. Markaðurinn sem máli

skipti í þessu sambandi sé markaðurinn fyrir móttöku og ávöxtun viðbótarlífeyrissparnaðar og landfræðilegi markaðurinn sé Ísland. Á þessum markaði starfi fjölmargir aðilar, enda hafi viðskiptabankar, sparisjóðir, líftryggingafélög, verðbréfafyrirtæki og lífeyrissjóðir heimild til slíkrar starfsemi. Hafi Íslenski lífeyrissjóðurinn óverulega markaðshlutdeild á þessum markaði, og geti hann ekki talist markaðsráðandi. Þá eigi ekki við vangaveltur málshefjanda um sameiginlega markaðsráðandi stöðu lífeyrissjóða á vegum fjármálafyrirtækja, enda hvorki um eignatengsl né samvinnu milli sjóðanna að ræða. Geti því ekki verið um að ræða brot á 11. gr. samkeppnislaga.

Þá er því andmælt að Íslenski lífeyrissjóðurinn eða Landsbankinn hafi tekið þátt í samráði með öðrum fjármálafyrirtækjum um gerð samþykktu sjóðanna, enda liggja ekkert fyrir í málinu um að svo hafi verið. Sömuleiðis er því andmælt að ákvæði í samþykktum sjóðsins feli í sér samninga milli fyrirtækja í skilningi 10. gr. samkeppnislaga. Með rökum sem áður hefur verið getið um lýsir Íslenski lífeyrissjóðurinn sig einnig ósammála þeirri skoðun að ákvæði í samþykktum sjóðsins um hverjir skipi stjórn hans og að Landsbankinn skuli annast rekstur hans feli í sér samkeppnishömlur og brot á 10. og 11. gr. samkeppnislaga.

3.

Helstu álitafni málsins

Í máli þessu er því haldið fram af málshefjanda að Frjálsi lífeyrissjóðurinn og aðrir lífeyrissjóðir í umsjá fjármálafyrirtækja viðhafi ásamt viðkomandi fjármálafyrirtækjunum samkeppnishömlur sem miði að því að fyrirbyggja að aðrir aðilar geti tekið að sér rekstur þessara sjóða. Er málið reist á því að í þessu felist brot á 11. gr. samkeppnislaga og hugsanlega einnig 10. gr. laganna.

Í málum sem varða hugsanlega misnotkun á markaðsráðandi stöðu verður að skilgreina þann markað sem við á. Fyrst verður þó að taka afstöðu til ólíkra sjónarmiða málsaðila um gildissvið samkeppnislaga í þessu máli. Þegar niðurstaða um þessi atriði liggur fyrir, þarf síðan hugsanlega að rannsaka hvort um misnotkun eða samkeppnishömlur er að ræða. Áður en fjallað verður um þessi atriði er þó nauðsynlegt að gera grein fyrir meginatriðum gildandi laga um starfsemi lífeyrissjóða ásamt sérstöðu þeirra lífeyrissjóða sem mál þetta fjallar um.

4.

Meginatriði lífeyrisslaga og sérstaða séreignalífeyrissjóða

Skipulag íslenska lífeyrissjóðakerfisins ber þess merki að sjóðirnir eiga sér mislanga forsögu. Tildrög elstu lífeyrissjóðanna má rekja aftur til fyrstu áratuga 20. aldarinnar. Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins var stofnaður með lögum frá Alþingi árið 1943. Um miðbik 20. aldarinnar var þátttaka í lífeyris- eða eftirlaunasjóðum fyrst og fremst bundin við starfsmenn ríkisins, nokkurra bæjarfélaga, banka og stærri fyrirtækja í

samvinnu- og einkarekstri. Upphaf lífeyrissjóða á almennum vinnumarkaði hófst hins vegar ekki fyrr en í kjölfar kjarasamninga sem gerðir voru árið 1969, en í framhaldi af þeim voru stofnaðir ýmsir lífeyrissjóðir fyrir verkafólk og starfsstéttir innan ASÍ. Árið 1974 voru sett lög sem skylduðu alla launþega til að eiga aðild að lífeyrissjóði viðkomandi starfsstéttar eða starfshóps. Jafnframt var vinnuveitanda gert skylt að halda eftir af launum starfsfólks síns iðgjaldahluta þess og standa viðkomandi lífeyrissjóði skil á honum ásamt mótframlagi sínu, samkvæmt reglum um iðgjaldagreiðslur í reglugerð viðkomandi sjóðs, sem staðfest skyldi af fjármálaráðuneytinu. Í reynd fólst í þessu að samanlagður iðgjaldahluti launþega og vinnuveitanda skyldu nema a.m.k. 10% af iðgjaldastofni⁴. Árið 1980 var skyldan síðan útvíkuð til reiknaðra launa sjálfstætt starfandi einstaklinga og atvinnurekenda⁵. Var það ekki síst þessi síðastnefnda lagasetning sem ýtti undir stofnun séreignalífeyrissjóða. Þá má geta þess að fram til ársins 1987 var iðgjald almennt aðeins greitt af dagvinnulaunum, en í almennum kjarasamningum í febrúar 1986 var samið um að hafnar skyldu greiðslur iðgjalda af öllum launum. Var þeirri skipan komið á í jöfnum árlegum áföngum frá byrjun árs 1987 til ársbyrjunar 1990. Forsaga lífeyrissjóðanna er því talsvert breytileg og eins og fram kemur í greinargerð KB banka voru, þegar lög nr. 129/1997 tóku gildi um mitt ár 1998, starfandi þrenns konar sjóðir: sjóðir tengdir ákveðnum fyrirtækjum eða stofnunum (starfshópasjóðir), sjóðir tengdir ákveðnum stéttarfélögum og svokallaðir frjálsir sjóðir, en til þeirra gátu einstaklingar greitt sem ekki var skylt að greiða til annarra sjóða. Starfshópa- og stéttarfélagasjóðir eru í flestum tilvikum samtryggingasjóðir og sumir þeirra, einkum opinberu sjóðirnir, eru með ábyrgð launagreiðenda. Frjálsu sjóðirnir voru yfirleitt reknir sem séreignasjóðir.

Með lögum nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða (lífeyrislögin) var í fyrsta sinn samþykkt heildarlöggjöf um starfsemi lífeyrissjóða. Fjármálaráðherra setti síðan reglugerð nr. 391/1998 um sama efni. Í lögunum er skilgreint inntak skyldutryggingarinnar jafnframt því sem ákvæði eru um samninga um lífeyrissparnað. Þá setja lögin almenna umgjörð og skilyrði fyrir rekstri lífeyrissjóða, þ. á m. um að slík starfsemi sé háð starfsleyfi sem fjármálaráðherra veitir, um heimildir lífeyrissjóða til fjárfestinga, um fjárreiður og eftirlit með starfsemi sjóðanna o.fl.

Samkvæmt 1. grein lífeyrislaganna er öllum launamönnum og þeim sem stunda atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi rétt og skylt að tryggja sér lífeyrisréttindi með aðild að lífeyrissjóði frá og með 16 ára til 70 ára aldurs. Samkvæmt 2. gr. skal lágmarksiðgjald til lífeyrissjóða vera a.m.k. 10% af iðgjaldsstofni eins og var samkvæmt eldri lögum. Þar er einnig staðfest að aðild að lífeyrissjóði fari eftir þeim kjarasamningi sem ákvarðar lágmarkskjör í hlutaðeigandi starfsgrein eða sérlægum ef

⁴ Lög nr. 9/1974, um starfskjör launþega o.fl.

við á. Taki kjarasamningur ekki til viðkomandi starfssviðs eða séu ráðningarbundin starfskjör ekki byggð á kjarasamningi velur viðkomandi einstaklingur sér lífeyrissjóð eftir því sem reglur einstakra sjóða leyfa. Aðild að lífeyrissjóði skal ávallt tiltaka í skriflegum ráðningarsamningi. Reyndin er sú að í flestum tilvikum er mælt fyrir um skylduaðild launamanna að tilteknum lífeyrissjóði í kjarasamningum. Ákvæði 3. greinar um iðgjaldastofn er sömuleiðis sambærilegt eldri lögum.

Meðal helstu nýmæla í lífeyrislögunum er hins vegar ákvæði 4. greinar um lágmarkstryggingavernd sem hverjum lífeyrissjóði ber að tryggja sjóðfélögum sínum. Þar segir að lágmarkstryggingavernd sem lífeyrissjóður veitir miðað við 40 ára inngreiðslutíma iðgjalds skuli fela í sér 56% af þeim mánaðarlaunum sem greitt er af í mánaðarlegan ellilífeyri ævilangt frá þeim tíma sem taka hans hefst, þó ekki síðar en frá 70 ára aldri. Þá felur lögbundin lágmarkstryggingavernd í sér samsvarandi réttindi til örorkulífeyris ásamt því að kostnaði vegna maka- og barnalífeyris skuli jafnað milli sjóðfélaga. Lífeyrissjóði ber að tilgreina í samþykktum sínum það iðgjald sem þarf til að standa undir þeirri lágmarkstryggingavernd sem hann veitir. Ef ekki reynist nauðsynlegt að verja öllu lágmarksiðgjaldinu, þ.e. 10%, til öflunar lágmarks-tryggingaverndar, getur viðkomandi einstaklingur áunnið sér viðbótartryggingavernd í frjálstri séreign.

Ákvæði um lágmark tryggingaverndar gefur lífeyrissjóði kost á því að útfæra verndina þannig, í samræmi við tryggingafræðilega athugun, að iðgjaldi til lágmarks-tryggingaverndar sé varið að hluta til öflunar lífeyrisréttinda í sameign og að hluta til öflunar lífeyrisréttinda í séreign⁶. Sérhverjum lífeyrissjóði ber að starfrækja samtryggingadeild, einnig þeim sem áður voru hreinir séreignasjóðir. Kjósi sjóður að nýta sér heimild til þess að iðgjald vegna lágmarkstryggingaverndar gangi að hluta til öflunar réttinda í séreign, ber jafnframt að starfrækja séreignadeild fyrir slíka séreign, sem nefnist bundin séreign. Samtryggingadeild og eftir atvikum séreignadeild fyrir bundna séreign skulu veita a.m.k. lögboðin lágmarksréttindi til elli-, örorku-, maka- og barnalífeyris. Þegar til greiðslu lífeyris kemur fær sjóðfélagi þá bæði greiðslu úr samtryggingadeild og af séreign sinni. Falli sjóðfélagi frá áður en hann hefur fengið greidda út alla séreign sína, fellur hún til erfingja hans og skiptist eftir ákvæðum erfðalaga.

Eins og fyrr sagði eru einnig í lögunum ákvæði um lífeyrissparnað sem launamönnum og þeim sem stunda atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi er heimilt að gera samning um við svonefnda vörsluaðila lífeyrissparnaðar, en auk lífeyrissjóða geta það verið viðskiptabankar, sparissjóðir, líftryggingafélög og verðbréfafyrirtæki. Getur slíkur sparnaður t.d. verið í formi bundinna innlánsreikninga, lífeyristrygginga eða hlutdeildar í verðbréfasjóðum. Samkvæmt lögunum er slíkur lífeyrissparnaður heimill

⁵ Lög nr. 55/1980, um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda.

í þremur tilvikum, þ.e. sem séreignarhluti iðgjalds til lágmarkstryggingaverndar, sem sá hluti lágmarksiðgjalds sem er umfram iðgjald til lágmarkstryggingaverndar og loks sem frjálst framlag til viðbótar við lágmarksiðgjald samkvæmt ákvörðun réttthafa⁷. Lögin heimila síðan að hefja útborgun lífeyrissparnaðar og vaxta til réttthafa frá 60 ára aldri hans, með jöfnum árlegum greiðslum á eigi skemmri tíma en sjö árum. Séreignasparnaður rennur óskiptur til viðkomandi einstaklings eða aðstandenda hans.

Samkvæmt 5. gr. laganna og 7. gr. reglugerðar nr. 391/1998 getur sjóðfélagi ákveðið að ráðstafa lífeyrissparnaði í séreign, jafnt bundnum sem frjálsum, til annars eða annarra aðila en þess lífeyrissjóðs sem viðkomandi einstaklingur á aðild að. Nýti sjóðfélagi þessa heimild, ber viðkomandi launagreiðanda eða lífeyrissjóði að færa greiðslu samkvæmt ákvörðun sjóðfélaga til annars aðila án sérstaks kostnaðarauka fyrir sjóðfélagann, sbr. 2. mgr. 5. gr.

Þótt skipting iðgjalda til öflunar lífeyrisréttinda geti samkvæmt lögnum verið með ýmsum hætti, er það í reynd svo að hjá langflestum sjóðum með skylduáðild er öllu lágmarksiðgjaldinu varið til öflunar lífeyrisréttinda í samtryggingu. Í árslok 2000 höfðu 56 lífeyrissjóðir starfsleyfi fjármálaráðherra og af þeim tóku 45 sjóðir enn við iðgjöldum. Þar af veittu 38 sjóðir lágmarkstryggingavernd alfarið í formi samtryggingar, en 7 sjóðir buðu samþættingu séreignar og samtryggingar.⁸ Í kjölfar sameininga á árunum 2002-2003 hefur síðastnefndu sjóðunum fækkað í 5 og eru þeir nú eftirtaldir: Almenni lífeyrissjóðurinn, Frjálsi lífeyrissjóðurinn, Íslenski lífeyris-sjóðurinn, Lífeyrissjóður Tannlæknafélags Íslands og Séreignalífeyrissjóðurinn. Þá skal þess getið að í árslok 2000 buðu 26 lífeyrissjóðir upp á samning um lífeyrissparnað en slík þjónusta var einnig í boði hjá 34 öðrum vörsluáðilum lífeyrissparnaðar, þ.e. bönkum, sparissjóðum, verðbréfafyrirtækjum og líftryggingafélögum.

Til skýringar á framangreindu má nefna að sjóðfélagi í Frjálsa lífeyrissjóðnum sem greiðir 10% lögbundið framlag til sjóðsins hefur um tvær tryggingadeildir að velja, tryggingadeild 1 og tryggingadeild 2⁹. Er hlutverk þeirra beggja að veita sjóðfélögum og fjölskyldum þeirra lögboðna tryggingavernd, en í því felst réttur til ellilífeyris, maka-, barna- og örorkulífeyris. Í tryggingadeild 1 er gert ráð fyrir að taka ellilífeyris hefjist við 70 ára aldur. Þar skiptist lágmarksiðgjaldið (10%) þannig að 7,14% er iðgjald til lágmarkstryggingaverndar, en 2,86% er í frjálsri séreign, sem byrja má að taka út frá 60 ára aldri. Í tryggingadeild 2 er gert ráð fyrir að taka ellilífeyris hefjist við 85 ára aldur. Lágmarksiðgjaldið þar skiptist þannig að 2,99% fer í

⁶ Þetta er einnig nefnt samþætting lágmarkstryggingaverndar í samtryggingu og séreign.

⁷ Hið síðastnefnda er gjarnan nefnt viðbótarlífeyrissparnaður eða frjáls lífeyrissparnaður.

⁸ Skýrsla fjármálaráðherra um þróun lífeyrismála 1998-2001, lögð fram á Alþingi á 127. löggjafarþingi 2001-2002.

⁹ Upplýsingar þessar eru fengnar á heimasíðu Frjálsa lífeyrissjóðsins hjá KB banka þann 11. febrúar 2004.

lágmarkstryggingavernd (elli-, örorku-, maka- og barnalífeyrir), 6,55% í bundna séreign og 0,46% í frjálsa séreign. Er gert ráð fyrir að bundna séreignin verði nýtt sem lífeyrir á aldursbilinu 70-85 ára.

Með hliðsjón af framansögðu má segja að sérstaða séreignalífeyrissjóða felist annars vegar í því að hluta af lágmarksiðgjaldi er ráðstafað til séreignadeilda¹⁰, þ.e. ýmist hluti af iðgjaldi til lágmarkstryggingaverndar eða viðbótariðgjald (innan 10% lögboðins lágmarks) umfram iðgjald til lágmarkstryggingaverndar, en hjá öðrum lífeyrissjóðum er meginreglan sú að 10% lágmarksiðgjaldi er öllu ráðstafað til samtryggingar og eru réttindi í sumum sjóðum þá umfram lögboðna lágmarkstryggingavernd. Ekkert er því þó til fyrirstöðu að lífeyrissjóðir sem byggst hafa á samtryggingu og skylduaðild geti boðið séreignaleiðir sem hluta af lágmarksiðgjaldi (og þar með orðið séreignalífeyrissjóðir). Hins vegar felst sérstaðan í því að í reynd er almennt ekki skylduaðild að séreignalífeyrissjóðum, og er stór hluti sjóðfélaga þeirra sjálfstætt starfandi menn, stjórnendur eða launamenn, sem ekki eiga skylduaðild að ákveðnum lífeyrissjóði. Taka verður þó fram að sumir lífeyrissjóðir sem að meginhluta til byggja á skylduaðild bjóða einnig velkomna aðila sem er frjálst að velja sér lífeyrissjóð. Þá reka margir hefðbundnir lífeyrissjóðir séreignadeildir til ávöxtunar á frjálsum viðbótariðgjöldum, með sama hætti og séreignalífeyrissjóðir gera. Að öðru leyti en að framan greinir hafa séreignalífeyrissjóðir enga sérstöðu. Allir lífeyrissjóðir lúta sömu lögum, eins og lýst hefur verið, og er frumskylda þeirra að tryggja sjóðfélögum lögboðna lágmarkstryggingavernd. Samkvæmt lífeyrislögunum standa séreignaleiðir einnig öllum sjóðum opnar, en nýting þeirra ræðst af aðstæðum og vilja hjá hverjum lífeyrissjóði.

5.

Gildissvið samkeppnislaga

Í athugasemdum KB banka vegna Frjálsa lífeyrissjóðsins og Landsbanka Íslands vegna Íslenska lífeyrissjóðsins er því haldið fram að starfsemi lífeyrissjóða sé ekki atvinnurekstur auk þess sem lífeyrismál og lífeyrisréttindi séu hluti af starfskjörum launþega, sem samið er um í kjarasamningum. Samkeppnislögin gildi því ekki um þetta efni, sbr. 2. gr. samkeppnislaga. Samkeppnisráð telur nauðsynlegt að taka afstöðu til þessa álitaefnis.

Í 2. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 segir:

„Lögin taka til hvers konar atvinnustarfsemi, svo sem framleiðslu, verslunar og þjónustu, án tillits til þess hvort hún er rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum.

¹⁰ Eins og áður sagði erfist lífeyrissparnaður í séreign við andlát.

Lögin taka ekki til launa eða annarra starfskjara launþega samkvæmt kjarasamningum.“

Í 4. gr. segir að atvinnurekstur sé hvers konar atvinnustarfsemi, óháð formi eignarhalds og án tillits til þeirrar vöru, þjónustu eða réttinda sem verslað eða sýslað er með gegn endurgjaldi. Skilgreining á hugtakinu fyrirtæki skiptir hér einnig máli, þar sem 10. gr. tekur til samkeppnishamlandi samninga og samþykkt milli fyrirtækja og 11. gr. til misnotkunar eins eða fleiri fyrirtækja á markaðsráðandi stöðu, en í 4. gr. er fyrirtæki skilgreint sem einstaklingur, félag, opinberir aðilar og aðrir sem stunda atvinnurekstur.

Málshefjandi heldur því fram að lífeyrissjóðir þeir sem erindið fjallar um séu fyrirtæki í skilningi samkeppnislaga og taki samkeppnislögin því að öllu leyti til þeirra álitafna sem hér um ræðir. Því til stuðnings vísar hann í dóm EB dómstólsins í sameinuðum málum Pavel Pavlov o.fl.¹¹, en þar hafi dómstóllinn komist að þeirri niðurstöðu að starfsgreinatengdur lífeyrissjóður lækna í Hollandi væri fyrirtæki í skilningi samkeppnisréttarins. Samkeppnisráð vísar á hinn bóginn til þess að dómstóll EB hefur við mat á gildissviði samkeppnisreglna bandalagsins komist að þeirri niðurstöðu að aðilar sem annast þjónustu á sviði sjúkra- og eftirlaunatrygginga eða annarra félagslegra trygginga séu undanþegnir samkeppnisreglum, þegar um skylduaðild með föstu lágmarksiðgjaldi er að ræða.¹² Þessi niðurstaða dómstólsins víkur að vísu frá því viðhorfi sem dómstóllinn hefur í meginatriðum fylgt að við mat á því hvort tiltekin starfsemi teljist vera atvinnurekstur skipti eðli starfseminnar mestu máli. Þá hafa ýmsir fræðimenn lýst efasemdum um þetta viðhorf dómstólsins. Það stendur þó ennþá óbreytt.

Líta má svo á að starfsemi íslenskra lífeyrissjóða sé í eðli sínu efnahagslegs eðlis, og er þjónusta þeirra í raun veitt gegn endurgjaldi, sem fjármagnar rekstrarkostnað þeirra. Á hinn bóginn verður að telja að reglur um skyldutryggingu lífeyrisréttinda séu hluti af starfskjörum launamanna, sem eigi uppruna sinn í kjarasamningum. Þannig hefur komið fram að lífeyrissjóðir á almennum vinnumarkaði eiga uppruna sinn í kjarasamningum árið 1969, en þá var komið á skylduaðild launamanna að tilteknum lífeyrissjóðum. Með lögum nr. 55/1980, um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, varð aðildarskyldan víðtækari og náði þá einnig til sjálfstætt starfandi manna. Þau lög hafa þó verið skýrð með hliðsjón af samningnum frá 1969, en samkvæmt lögnum getur sjálfstæðum atvinnurekanda verið skylt að vera í

¹¹ Sameinuð mál C-180/98 til C-184/98 Pavel Pavlov and Others [2000] ECR 6451, málsliðir 102-119.

¹² Sjá t.d. eftirfarandi fræðigreinar: 'Undertaking' as a Jurisdictional Element for the Application of EC Competition Rules, eftir Vicoria Louri, birt í Kluwer Law International Journals, Legal Issues of Economic Integration, 2002 – Volume 29, Issue 2, bls. 169 og *Nailing the Jellyfish: Social Security and Competition Law*, eftir Alexander Winterstein, birt í European Competition Law Review, Volume 20, Issue 6, ágúst 1999, bls. 327. Einnig má benda á dóm dómstóls EB í sameinuðum málum C-264/01, C-306/01, C-354/01 og C-355/01 um sjúkratryggingasjóði í Þýskalandi.

lífeyrissjóði sinnar starfsstéttar.¹³ Þannig segir t.d. í athugasemdum við 2. gr. frumvarps til laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða: „... Hitt er ljóst að lífeyrismál hafa verið á samningsforræði aðila vinnumarkaðarins og ekki eru forsendur til að hlutast til um þá skipan. Því þykir eðlilegt að staðfesta að meginlínur aðildar verði áfram starfstengdar og í samræmi við þann kjarasamning sem ákvarðar lágmarkskjör í viðkomandi starfsgrein...“. Þá liggur fyrir að réttur manna til lífeyris á grundvelli almannatrygginga er m.a. háður greiðslum lífeyris frá lífeyrissjóði. Loks má nefna að fyrir liggur að öll starfstengd og skyldubundin framlög í lífeyrissjóði falla undir ákvæði 29. gr. EES-samningsins um samstarf á sviði almannatrygginga til að veita launþegum og sjálfstætt starfandi einstaklingum frelsi til flutninga og undir reglugerð ráðsins (EBE) nr. 1408/71 um beitingu almannatryggingareglna gagnvart launþegum og fjölskyldum þeirra sem flytjast milli aðildarríkja. Að öllu virtu telur samkeppnisráð ljóst að skyldutrygging lífeyrisréttinda, jafnt þeirra sem eiga samnings- eða lögbundna aðild að tilteknum lífeyrissjóði, sem þeirra sem frjálst er að velja sér lífeyrissjóð, eru hluti af starfskjörum manna, sem mörkuð hafa verið í kjarasamningum á vinnumarkaði eða lögum sem þeim tengjast með beinum hætti. Verður því að telja að starfsemi lífeyrissjóða, jafnt þeirra sem byggja á aðildarskyldu sem séreignasjóða, falli að því er skyldutryggingu lífeyrisréttinda varðar utan gildissviðs samkeppnislaga.

6.

Markaðsskilgreining

Af framangreindu leiðir að einungis starfsemi séreignadeilda lífeyrissjóðanna fellur undir gildissvið samkeppnislaga. Eins og fram hefur komið er á því sviði ekki um að ræða skylduaðild og er sjóðfélögum frjálst að ráðstafa iðgjöldum til allra vörsluaðila lífeyrissparnaðar, jafnt lífeyrissjóða sem banka, sparissjóða, líftryggingafélaga og verðbréfafyrirtækja. Markaðurinn í máli þessu er því móttaka og ávöxtun bundins og frjáls lífeyrissparnaður í séreign. Reglur um þennan sparnað eru þó bundnar því skilyrði að vörsluaðilar lífeyrissparnaðar hafi starfsstöð hér á landi¹⁴. Landfræðilegi markaðurinn er því Ísland.

7.

Staða Frjálsa lífeyrissjóðsins og annarra séreignalífeyrissjóða á markaði

Samkvæmt skýrslu Fjármálaeftirlitsins um ársreikninga lífeyrissjóða fyrir árið 2002 voru lífeyrissjóðirnir í lok þess árs alls 51, en þar af tóku 11 þeirra ekki lengur við iðgjöldum. Fullstarfandi sjóðir voru því 40, þar af voru 28 lífeyrissjóðir án ábyrgðar annarra, en 12 með ábyrgð annarra.

¹³ Sjá hæstaréttardóm frá 26. september 1996 í máli Trésmiðjunnar K-14 hf. gegn Sameinaða lífeyrissjóðnum.

¹⁴ Samkvæmt upplýsingum fjármálaráðuneytisins er unnið að undirbúningi frumvarps til breytinga á lögum, sem felur í sér að þessu skilyrði yrði aflétt. Þar með yrði tryggt að fjármálafyrirtæki á Evrópska efnahagssvæðinu, sem uppfylltu önnur skilyrði laganna, byggju við jöfn skilyrði til þess að veita þessa þjónustu. Í kjölfar slíkrar breytingar gæti markaðssvæðið stækkað.

Í árslok 2002 nam hrein eign lífeyrissjóða til greiðslu lífeyris samtals um 678,9 ma.kr. Þar af nam hrein eign séreignadeilda samtals um 49,9 ma.kr. og skiptist hún milli 23ja lífeyrissjóða. Heildareign séreigna hjá lífeyrissjóðum sem störfuðu sem hreinir séreignasjóðir fyrir gildistöku laga nr. 129/1997 nam um 44,3 ma.kr. Að auki nam séreignasparnaður hjá öðrum vörsluaðilum lífeyrissparnaðar samtals um 9,1 ma.kr. Séreignasparnaður hjá lífeyrissjóðum og öðrum vörsluaðilum lífeyrissparnaðar var því í árslok 2002 um 58,9 ma.kr. Hrein eign Frjálsa lífeyrissjóðsins í séreign nam á sama tíma um 17,8 ma.kr. Samkvæmt þessum mælikvarða var markaðshlutdeild Frjálsa lífeyrissjóðsins því 30,2%. Hrein séreign hjá Almenna lífeyrissjóði VÍB og Lífeyrissjóði arkitekta og tæknifræðinga, sem þann 1. janúar 2003 voru sameinaðir í Almenna lífeyrissjóðinn, nam um 16,3 ma.kr. Hlutdeild þess sjóðs í séreignasparnaði var því 27,6%. Með sama hætti nam hrein séreign hjá Íslenska lífeyrissjóðnum um 5,5 ma.kr., og var markaðshlutdeild hans því 9,3% og hrein séreign hjá Séreignalífeyrissjóðnum var um 3,4 ma.kr. og markaðshlutdeild hans því 5,9%¹⁵.

Hlutdeild framangreindra sjóða í heildareign í lífeyrissparnaði gefur þó ekki rétta mynd af stöðu þeirra á markaðnum. Eðlilega hafa þeir lífeyrissjóðir sem störfuðu sem hreinir séreignasjóðir við gildistöku laga nr. 129/1997 þann 1. júlí 1998 háa hlutdeild í slíkum samanburði, enda hafa eignir þeirra safnast upp á löngum tíma. Með lífeyrisslögnum var bönkum, sparissjóðum, verðbréfafyrirtækjum og líftryggingafélögum heimilað að taka við lífeyrissparnaði á grundvelli samninga um lífeyrissparnað og viðbótartryggingavernd og einstaklingum þar með gefinn kostur á að mynda lífeyrissparnað í séreign umfram lögbundna lágmarkstryggingavernd í samtryggingu. Hefur lífeyrissparnaður í séreign vaxið mun hraðar síðustu árin hjá öðrum aðilum en þeim lífeyrissjóðum, sem áður voru hreinir séreignarsjóðir. Eignir síðarnefndu sjóðanna til greiðslu séreignar jukust mun minna en annarra aðila í sömu starfsemi á milli árána 2001 og 2002 eða um 12,5% á meðan eignir í séreignadeildum annarra lífeyrissjóða uxu um 63% og annarra vörsluaðila lífeyrissparnaðar um 64%. Með hliðsjón af þessum atriðum telur samkeppnisráð ljóst að hvorki Frjálsi lífeyrissjóðurinn, Almenni lífeyrissjóðurinn né Íslenski lífeyrissjóðurinn séu í markaðsráðandi stöðu á markaði séreignalífeyrissparnaðar.

Í erindi sínu gefur kærandi til kynna að Frjálsi lífeyrissjóðurinn og aðrir lífeyrissjóðir á vegum fjármálafyrirtækja kunni að vera í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu. Þetta sjónarmið er þó ekki rökstutt sérstaklega í kærinni. Í gögnum málsins hefur heldur

¹⁵ Séreignalífeyrissjóðurinn var stofnaður og rekinn af Búnaðarbanka Íslands, en er nú í umsjá KB banka hf. Þann 12. mars 2004 var tilkynnt að stjórnir Frjálsa lífeyrissjóðsins og Séreignalífeyrissjóðsins hefðu ákveðið að sameina sjóðina frá og með 1. apríl 2004. Yrði sameiningin með þeim hætti að Frjálsi lífeyrissjóðurinn tæki við eignum og skuldbindingum Séreignalífeyrissjóðsins, og verði hinn sameinaði sjóður rekinn undir nafni Frjálsa lífeyrissjóðsins. Samtals nam hrein séreign hjá Frjálsa lífeyrissjóðnum og Séreignalífeyrissjóðnum í árslok 2002 um 21,2 ma.kr., og var sameinuð hlutdeild þessara sjóða í séreignalífeyrissparnaði um 36%.

ekkert sérstakt komið fram til stuðnings slíku sjónarmiði. 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 liggja fyrir um að um sameiginlega markaðsráðandi stöðu sé að ræða.

8.

Meintar samkeppnishömlur

Umkvörtun málshefjanda grundvallast einkum á tilvísun til 11. gr. samkeppnislaga, en samkvæmt henni er misnotkun eins eða fleiri fyrirtækja á markaðsráðandi stöðu bönnuð. Í erindinu segir m.a. að ekki verði hjá því komist að líta á sams konar áskilnað í samþykktum allra umræddra lífeyrissjóða um rekstur tiltekinna fjármálastofnana á tilteknum lífeyrissjóðum sem misnotkun á markaðsráðandi eða sameiginlegri markaðsráðandi stöðu á markaði séreignalífeyrissjóða. Af framangreindu leiðir hins vegar að staða viðkomandi aðila á markaðnum, eins og hann hefur verið skilgreindur hér að framan, er með þeim hætti að ekki getur verið um slíkt brot að ræða.

Í erindi málshefjanda er einnig vísað til þess að ákvæði samþykktar Frjálsa lífeyrissjóðsins og annarra lífeyrissjóða á vegum fjármálafyrirtækja feli í sér samkeppnishömlur sem jafngildi brotum á 10. gr. samkeppnislaga. Er því haldið fram að umrædd samþykktákvæði verði að teljast samningar milli fyrirtækja í skilningi 10. gr. samkeppnislaga. Í kærinni er þó ekki sérstaklega rökstutt að umræddir lífeyrissjóðir og/eða fjármálafyrirtækin sem þeim stýra hafi haft ólöglegt samráð við undirbúning á samþykktum sínum. Í umsögnum annarra málsaðila var því mótmælt að þeir hefðu tekið þátt í slíku samráði og bent á að ekkert kæmi fram í kærinni sem gæfi slíkt samstarf til kynna annað en tilvísun kæranda í 10. gr. samkeppnislaga. Kæranda voru sendar þessar athugasemdir til umsagnar. Í bréfi hans til Samkeppnisstofnunar er ekki sérstaklega brugðist við þessum mótmælum annarra málsaðila. Samkeppnisyfirvöldum er ekki kunnugt um aðrar aðstæður sem gefi tilefni til frekari rannsóknar á þessari málsástæðu.

Í 17. gr. samkeppnislaga segir að samkeppnisráð geti gripið til aðgerða gegn m.a. aðstæðum sem hafi skaðleg áhrif á samkeppni, og er þá ekki skilyrði að slíkar aðgerðir brjóti í bága við bannákvæði í 10., 11. eða 12. gr. laganna. Minnt er á að kærandi telur tiltekin ákvæði samþykktar Frjálsa lífeyrissjóðsins fela í sér samkeppnishömlur. Er þar bent á grein 4.7 um að Kaupþing banki skuli annast daglegan rekstur sjóðsins, grein 4.1 um að stjórn Kaupþings banka skipi meirihluta stjórnarmanna og loks grein 20.1 um að breytingar á ákvæðum samþykktanna nái ekki fram að ganga nema stjórn Kaupþings banka samþykki þær. Kærandi bendir einnig á að sambærileg ákvæði sé að finna í samþykktum annarra lífeyrissjóða á vegum fjármálafyrirtækja.

Gagnrýni málshefjanda á nefndum samþykkaákvæðum byggist m.a. á því viðhorfi hans að viðkomandi lífeyrissjóðir séu eign sjóðfélaganna og ættu þeir því að hafa fullan rétt á að ákveða sameiginlega hver annist rekstur sjóðanna, hverjir skipi stjórn þeirra ásamt því að taka ákvarðanir um breytingar á samþykktum sjóðanna án afskipta eða neitunarvalds annarra. Samkeppnisráð telur hins vegar að ekki liggi fyrir að sjóðfélagar í viðkomandi lífeyrissjóðum séu eigendur þeirra. Í þessu sambandi skal bent á að við umfjöllun á Alþingi um frumvarp til laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða fluttu tveir þingmenn breytingartillögu sem einkum fól í sér að í fyrstu grein yrði bætt við ákvæði sem segði að lífeyrissjóðir væru eign sjóðfélaga sinna.¹⁶ Þessi tillaga náði hins vegar ekki fram að ganga. Telur samkeppnisráð ljóst að niðurstaða af umfjöllun um eignarhald á lífeyrissjóðunum hafi orðið sú að ekki hafi verið fallist á að sjóðfélagar væru eigendur sjóðanna, heldur megi líta svo á að lyktir hafi orðið þær að sjóðfélagar væru eigendur að réttindum í sjóðunum, líkt og eigendur hlutdeildarskírteina í verðbréfasjóðum eiga réttindi í sjóðunum. Það mat að umrædd samþykkaákvæði feli í sér samkeppnishömlur byggist því að hluta á sjónarmiði málshefjanda um eignarhald á lífeyrissjóðunum, sem samkeppnisráð er ekki sammála.

Samkeppnisráð bendir jafnframt á að rekstur lífeyrissjóða er leyfisskyld starfsemi, sbr. V. kafla lífeyrislaga. Mat fjármálaráðherra á umsókn um starfsleyfi byggist m.a. á athugun á því hvort samþykktir sjóðanna samrýmist lögunum. Allar breytingar á samþykktum krefjast sömuleiðis samþykktar fjármálaráðherra. Samþykktir Frjálsa lífeyrissjóðsins og annarra lífeyrissjóða sem erindi málshefjanda beinist að hafa verið staðfestar af fjármálaráðherra. Í umsögn sinni til Samkeppnisstofnunar hefur fjármálaráðuneytið tekið fram að það telji að samþykkaákvæði þau sem málshefjandi gagnrýnir séu í samræmi við skilyrði laga nr. 129/1997.

Með vísan til þess sem að framan segir telur samkeppnisráð að í máli þessu liggi ekki fyrir að um brot á 10. eða 11. gr. samkeppnislaga sé að ræða og ekki séu skilyrði til íhlutunar á grundvelli 17. gr. laganna.

IV. Ákvörðunarorð:

„Ekki er ástæða til íhlutunar samkeppnisráðs vegna máls þessa.“

[Máli þessu var áfrýjað; sjá úrskurð Áfrýjunarnefndar nr. [1/2004](#)]

¹⁶ Þingskjal 526, 249. mál á 122. löggjafarþingi 1997-98.