

YTTRANDE
2003-10-17Konkurrensverket
Konkurrensavdelning 2

103 85 STOCKHOLM

Yttrande angående Sveriges Försäkringsförbunds ansökan om icke-ingripandebesked/anmälan för undantag för branschrekommendation

Svenska försäkringsmäklarens förening, *Sfm*, har beretts tillfälle att till Konkurrensverket inkomma med ett yttrande på Sveriges Försäkringsförbunds ansökan om ickeingripandebesked/anmälan för undantag för branschrekommendation.

Sfm lämnar följande yttrande.

Bakgrund till dagens ersättningssystem för försäkringsmäklare

En stor del av 1900-talet har präglats av att de svenska försäkringsgivarna velat undvika en etablering av försäkringsmäklare på den svenska försäkringsmarknaden. Detta har kommit till uttryck i olika former av branschöverenskommelser mellan försäkringsbolagen. Anskaffningsöverenskommelsen ersattes den 1 april 1986 av marknadsföringsöverenskommelsen, MÖ, vilken fortsättningsvis omöjliggjorde framväxten av en mycket väl behövd försäkringsmäklarkår. Problemet uppmärksammades av dåvarande Näringsfrihetsombudsmannen, NO, i anledning av en anmälan av förhållandena från företaget Söderman och Soderman. NO fann att MÖ begränsade konkurrensen på försäkringsområdet, men underlät att ingripa eftersom regeringen avsåg att bl.a. låta göra en översyn av försäkringsbolagens anskaffningsverksamhet.

Ett särskilt delbetänkande kom att avges med titeln Försäkringsmäklare i Sverige, SOU 1986:55. Av detta framgår bl.a. att om en försäkringsmäklare förmedlar försäkring för en uppdragsgivares räkning så kommer en viss del av arbetet kring försäljningen att handhas av mäklaren istället för av försäkringsbolagens egna experter. Detta skulle innebära en kostnadsbesparing för försäkringsbolagen. För detta arbete skulle enligt internationell förebild provision utgå. Dock utslöts inte att ersättning i form av arvode skulle kunna utgå om mäklaren hade kommit överens med kunden om detta. I utredningen konstaterades att det är tillåtet med den ersättningsformen trots att provision är det förespråkade ersättningssättet.

Det skall även sägas att under andra hälften av 1990-talet har denna uppfattning bekräftats av försäkringsbolagen i samband med att förmedlingsbegreppet diskuterats mellan *Sfm* och försäkringsbolagsföreträdare, eller med andra ord, vilka arbetsuppgifter ska mäklaren utföra för att uppbära rätt till provision från försäkringsbolagen. Vid dessa diskussioner framhöll försäkringsbolagen att mäklarens rätt till provision grundar sig på det arbete mäklaren tillhandahåller för-

säkringsbolaget i form av alternativ distribution, riskpaketering, riskbesiktning samt allmän skötsel och service under löpande försäkringsperiod vilket som sagts ovan leder till en reduktion av kostnader för försäkringsbolaget. Om mäklarens arbete endast omfattar en begränsad förmedlingstjänst skulle rätten till provision antingen falla bort eller kraftfullt reduceras.

I utredningen hänvisas vidare till propositionen 1983/84:16 om fastighetsmäklare av vilken framgår att ersättning i form av provision innebär ett starkt tryck på mäklaren att så snabbt som möjligt slutföra uppdraget genom att ordna en överlåtelse som tillfredsställer uppdragsgivaren. Detta resonemang är enligt utredningen tillämpligt beträffande provision av försäkringsgivare till en försäkringsmäklare som förmedlat försäkring för en uppdragsgivares räkning. Detta synsätt talar starkt för provisionen som ersättningsform och utredaren fann att fördelarna med ett provisionssystem överväger nackdelarna.

Av prop. 1988/89:136 framgår att mäklarsystemet innebär att mäklaren normalt uppstår provision av försäkringsgivaren för sitt arbete. För att förhindra att det förhållandet att mäklaren erhåller provision från försäkringsgivaren, äventyrar mäklarens oberoende, infördes i lagen om försäkringsmäklare en skyldighet för mäklaren att på begäran upplysa uppdragsgivaren om vilken provision som mäklaren kan påräkna vid olika försäkringsalternativ.

Det finns inte i lagen något förbud mot sk. returprovision vilket enligt förarbetena innebär att en ökad konkurrens och effektivitet på mäklarmarknaden främjas. NO framhöll, såsom Sfm tidigare poängterat för KKV, att skälet till att provisionen är så viktig beror på att den som inte får provision trots att han utför väsentligen samma prestation som försäkringsombud är diskriminerad i förhållande till dessa. NO ansåg alltså att det inte är tillåtet att diskriminera mäklarna i relation till andra distributionskanaler. Detta argument torde kvarstå även idag.

Med detta vill Sfm belysa att dagens ersättningssystem med provision till försäkringsmäklare är väl utrett och accepterat i samband med lagen om försäkringsmäklares tillkomst.

Försäkringsförbundets ansökan om icke-ingripandebesked/anmälan för undantag

Försäkringsförbundet anför att det är vanligt att mäklarens uppdragsgivare och den som har att stå för ersättningen, dvs försäkringstagaren, ofta inte har särskilt stor kännedom om ersättningens storlek. Detta påstående är inte korrekt utan endast ett antagande från Försäkringsförbundets sida. Inom skadeförsäkringsområdet är det enligt Sfm tvärtom vanligt att mäklarens kund väl känner till ersättningens storlek. Att kunden skulle sakna inflytande över provisionens storlek har lagstiftaren stävjat genom att tillåta returprovision varför detta inte utgör något problem i dagsläget. Kunden har en god möjlighet att påverka storleken på ersättningen.

Att försäkringsbolagen skulle ha ett incitament att konkurrera med hög ersättning till mäklarna skall enligt förarbetena stävjas av tillsynsmyndigheten, Finansinspektionen (FI). FI har vid olika tillfällen agerat mot försäkringsbolagen för att se till att så inte sker. Om en mäklare väljer den lösning till en kund som ger högst provision trots att den inte är den bästa lösningen, så sker detta i strid med lagen om försäkringsmäklare och skall sanktioneras av FI. Lagstiftaren har på detta sätt valt att lösa eventuella problem med provisionssystemet på ett, enligt utredningen, tillfredsställande sätt.

Ett provisionsbaserat ersättningssystem avviker INTE från det normala och ändamålsenliga vid upphandling av just försäkringstjänster eftersom provision fortfarande utbetalas till försäkringsbolagens egna försäljningskanaler samt det faktum att försäkringsmäklaren utför arbete åt såväl försäkringstagare som försäkringsbolag vid slutande av och den efterföljande skötseln av ett försäkringsavtal. Vidare är provision det allmänt vedertagna ersättningssystemet för försäkringsmäklare över hela världen.

Försäkringsförbundets hänvisning till att det uppstår rent negativa konsekvenser i anledning av att de totala mäklarprovisionerna uppgår till flera miljoner kr per år måste ses i beaktande av att försäkringsbolagen skulle ha utgifter för sin distribution även om den inte gick via mäklare. Denna kostnad hade då även i det fallet belastat kunden via dennes premiefaktura.

Vad gäller Försäkringsförbundets önskemål om en ökad genomlysning så anser Sfm att total genomlysning av en försäkrings totala kostnad är mycket angelägen. I en sådan genomlysning är dock kostnaden för mäklaren endast en liten del. Skall kunder kunna utvärdera olika distributionskanaler så måste bolagen börja redovisa försäljningskostnaderna för alla försäljningskanaler, inte endast kostnaden för mäklare. Vidare måste försäkringsbolagen synliggöra samtliga sina kostnader för att möjliggöra optimal transparens för kunden.

Sfm:s slutsatser

Såsom tidigare påtalats i detta yttrande så skulle det strida mot konkurrensrättens regler om försäkringsmäklarna inte erhöll provision när de förmedlar försäkring eftersom försäkringsbolagens egna säljkanaler erhåller sådan i dagsläget.

Att de fyra största skadeförsäkringsbolagen tillsammans täcker mer än 90 % av marknaden för företagsförsäkring och att dessa bolag förra hösten justerade ner mäklarprovisionerna med ca 20 % inom loppet av en månad talar sitt tydliga språk. Om dessutom alla skadeförsäkringsbolag som är anslutna till Försäkringsförbundet slutar att betala ut provision till mäklare leder det med största sannolikhet till att en stor del av skadeförsäkringsmäklarna slås ut och får lägga ner sin verksamhet. Detta leder i sin tur till att många kundföretag som idag anlitar mäklare skulle komma att sakna en oberoende part i försäkringsupphandlingar. Försäkringsbolagen kan då, på så sätt som skedde innan lagen om försäkringsmäklare trädde ikraft, diktera villkoren för försäkringarna med bl.a. prisökningar till följd. Oligopoltendenserna förstärks!

Vidare leder ett bortfall av mäklare till att det blir mycket svårare för nya inhemska försäkringsbolag och utländska försäkringsgivare att etablera sig på den svenska försäkringsmarknaden då försäkringsmäklarna många gånger utgör en nödvändig förutsättning för att dessa ska kunna distribuera försäkringar till svenska kunder. Även ett sådant scenario innebär att de svenska försäkringsbolagens dominanta ställning ytterligare förstärks på bekostnad av konkurrens inom området.

Sfm vill härmed även hänvisa till att Försäkringsförbundets agerande är ett led i ett försök av de nordiska försäkringsförbunden att effektivt förhindra en sund konkurrens på den nordiska försäkringsmarknaden med hänvisning till BIPARs anmälan till Kommissionen angående de nordiska förhållandena. BIPARs anmälan bifogas detta yttrande som bilaga 1.

Slutligen anser Sfm att Försäkringsförbundets ansökan om icke-ingripande/anmälan för undantag för branschrekommendation endast har till syfte att ytterligare begränsa konkurrensen på försäkringsområdet inom Sverige och Norden till förfång för försäkringsmäklare och deras kunder.

Å en enig styrelses vägnar

Mats Lindkvist
Ordförande i Sfm

Kristina Hårdänge
Generalsekreterare i Sfm

C/M/S' Hasche Sigle

Rechtsanwälte Steuerberater

Bilaga 1.

Friedrich-Ebert-Anlage 44
60325 Frankfurt am Main
Tel.: +49 (0)69/7 17 01-0
Fax: +49 (0)69/7 17 01-110
www.cmslegal.de

Deutsche Bank AG Frankfurt
BLZ 500 700 10
Kto. 094 043 700

By letter and e-mail:

European Commission
Directorate – General for Competition
Attention to Mrs Magdalena Brenning
Rue Joseph II 70

B – 1049 Brussels

Case COMP/D1/38.748

BIPAR / Federation of Finnish Insurance Companies

- **Extension of Complaint to the Danish Insurance Association**
- **Evidence of collusion throughout the Nordic countries**

Dear Mrs. Brenning,

The purpose of this letter is (i) to extend the Complaint to F&P Forsikring & Pension, the Danish Insurance Association (the **Danish Association**) and (ii) to provide information on the further moves of the insurers in the Nordic countries which make it plain that the collusion is not limited to Finland.

I. Denmark

The extension of the Complaint is based upon (i) the more or less simultaneous termination of existing co-operation and commission agreements with Danish brokers by leading Danish insurers end of June 2003 and (ii) a circular letter called “Information 84/03” dated June 16, 2003 which was sent by the Danish Association to its members along with 5 annexes (the “**Information**”).

1. Co-ordinated introduction of the net-quoting system

Through letters dated June 23, 26 and 27, 2003, Tryg, Top Danmark, Codan and NyKredit have given notice of termination of their existing co-operation and commission agreements with Danish brokers to become effective as of October 1, 2003 for new business and as of January 1, 2004 for existing business. Copies of the termination letters are enclosed.

Meanwhile, the Danish press has reported that even more insurers, namely IF, Alka and Alm.Brand have announced that they will introduce the net-quoting system. The press also reports that the conduct of the Danish insurers has been qualified by the chairman of the Danish Competition Authorities as “betænkelig og mistænkelig”. Copies of the article are enclosed.

In other words: Only within a few days and months, Danish insurers with, pursuant to an estimate of the Danish Brokers Association, an aggregate market share of more than 80 % in the non-life insurance and 50 % in the life insurance (including pensions) will have done away with the traditional system of paying a price for the brokers' services which was practised over many years. There can be no doubt that this is the result of co-ordination and not of individual decisions by the above insurers which only for practical purposes are not named defendants of the Complaint for the time being even though there appears to be an infringement of Art. 81 § 1 of the EC-Treaty not only by the Danish Association, but also by each of the above insurers.

2. Recommendation by the Danish Association

The “Information” must be assessed in light of the above. It obviously reflects the Danish Association's resolve to co-ordinate the conduct of its members on the market and is, therefore, a decision of an association of undertakings within the meaning of Art. 81 § 1 of the EC-Treaty. An English translation (prepared by the Danish Brokers Association) is attached. The following comments are based upon that translation.

- a) In providing its members only with an allegedly neutral “Information”, the Danish Association is more careful than its Norwegian and Finnish counterparts which issued a “Code of Conduct” and a “Recommendation” directly asking their respective members to stop the payment of commissions to brokers.

However, the Danish Association clearly states its preference for the so called “net premium model”. Nr. 18 of Annex 4 where the Danish Association purports that it would only inform its members about the net premium model without encouraging them to switch to that model, therefore, can not be taken seriously.

Even though Annex 1 mentions also problems possibly arising out of the net premium model, that model is described throughout the Information in most favourable terms as promoting competition and transparency, removing any doubts as to the brokers' impartiality and independence etc. The burden placed not only upon the brokers (need to re-negotiate all current contracts with clients, to install new systems for calculating, invoicing and collecting the commission from clients etc.), but also upon the clients (increase of transaction and handling costs through duplication of contracts, invoices, payments etc.), are not mentioned. It is also not mentioned, of course, that the alleged purpose of enhancing competition between the insurance companies and the brokers and of increasing transparency as to the costs charged to the client does not require the recommended change of the system.

As already mentioned in the Complaint (page 5/6), the insurers are interested in transparency only where transparency can be used against the brokers, but not when transparency would require themselves to disclose the portions of the premium which remunerate the insurance companies' own distribution channels and pay their handling and administrative costs (overheads) respectively.

The example of Alka shows in addition that the move to the net-quoting system is intended to throw the brokers out of the market. Alka actually is reported to cancel its agreements with brokers, but not to reduce the level of its premiums even though the brokers commissions so far have been paid out of those premiums. As a result, clients can no longer afford the professional and independent advice by brokers.

- b) The Danish Association has also learned possibly from experience in other Nordic countries that it is more prudent to state that it is up to the individual company to decide whether or not to adopt the new system.

However, in light of the contents of the "Information" and the concurrent termination of the existing agreements with their brokers only shortly after the date of the Information by as many as 4 Danish insurers (including the market leaders) and the following announcement of 3 more insurers to change the system, it would be hard to believe, to put it into the words of the *Sugar* case (1975 ECR 1663, §§ 173-1749), that each of the above insurers would only have adapted itself intelligently to the existing and anticipated conduct of its competitors. There have obviously been contacts between the insurers, the object or effect whereof was either to influence the conduct on the market of the respective other insurers or to disclose to such other insurers the course of conduct which they themselves have decided to adopt or contemplate adopting on the market.

It would be surprising if those insurance companies which are about to introduce the new system had decided to do so without making sure that they will not be the only ones. An insurance company that gives notice of termination of its existing agreements with brokers and informs such brokers that it will no longer pay commission, takes the risk that the brokers will place their business with other companies that compensate adequately their services, provided that such other companies offer the brokers' clients the same quality of coverage and service. The Danish Association actually refers to "the feedback received" and assures its members that it would appear that many companies wish to use the net premium model in the future and that some insurance companies would already be in the process of implementing changes to their broker agreements (page 2 of the "Information" and no. 6 of Annex 4). As shown above (no. 1), these assurances have come true.

- c) The Danish Association also confirms that there is a move throughout the Nordic countries towards the new system (page 1 of Annex 2 and nr. 15 of Annex 4). Even though there are differences in the timing and wording of the recommendations addressed by the various professional associations to their members, it is hard to believe that the decision to change the system regarding the remuneration of brokers in Norway, Finland, Sweden and Denmark (that is the decision to stop remuneration of brokers by the insurance companies in the Nordic Countries altogether) would have been taken by the various professional associations individually without any coordination between them and those companies or groups which do business throughout the Nordic Countries such as IF and Tryg.

II. Sweden

BIPAR actually has learned from the press and its Swedish member association that the Board of the Swedish Insurance Companies Association is about to prepare for a recommendation asking its members to stop the payment of commissions to brokers. However, it appears that the Swedish Association would first try and obtain kind of a pre-clearance from the Swedish Competition Authority. A copy of the respective press release is enclosed.

Irrespective thereof, representatives of IF have already informed brokers and stated in TV interviews (on June 18, 2003 for instance) that IF will stop the payment of commissions to brokers from January 1, 2004 on for new business and from April 1, 2004 on for renewals and that this move will be followed by Tryg and LF. The Swedish Brokers Association has reason to believe that also the Swedish subsidiary of the Zürich Group will join which would bring the market share of Swedish insurers introducing the net-quoting system to some 90 % of the commercial insurance market.

III. Norway

Information on Norway was provided in my letter of June 26, 2003 to Mr. Martinez Rivero. Meanwhile, BIPAR has been informed that the Norwegian Competition Authority has declined to take action against the Norwegian Financial Services Association under the Norwegian Competition Act (the Act). It appears that this decision was based upon a narrow reading of the prohibition of price fixing arrangements in the Act whilst the question as to whether the "Code of Conduct" adopted by the Norwegian Association has as its purpose or effect to restrict competition in a way that is contrary to the intentions of the Act, has not yet been addressed.

It is still suggested that the "Code of Conduct" violates Art. 53 (1) of the EEA-Agreement and that the conditions for allocating jurisdiction to the Commission under Art. 56 of the EEA-Agreement are met.

There is obviously a co-ordinated action by the insurance companies throughout the Nordic countries to do away within a short period of time with the traditional system of remunerating brokers which was practised over many years. The result of that action is a more or less collective refusal to deal with brokers anymore except for free. The facts described above with respect to Denmark, but also to Sweden evidence that the matter brought to the Commission's attention is not limited to Finland and, therefore, should not be left exclusively to the Finnish Competition Authority to be dealt with.

Even though the application for interim measures was withdrawn, BIPAR would welcome any rapid action by the Commission to prevent the insurers from implementing the new system which threatens to inflict serious and irreparable damages to the brokers throughout the Nordic countries. The purpose of the Complaint is not to have fines imposed upon the professional associations of Nordic insurers and/or such insurers themselves after the brokers have been driven out of the market or their position on the market has been substantially weakened as a result of the insurers' collective refusal to deal with brokers anymore except for free. The purpose is to prevent such a "fait accompli" and to keep the brokers as operators on the market where they compete with the insurers' own field organisations and facilitate the access of non domestic insurers to the respective markets.

Needless to say that BIPAR would be happy to meet you and your colleagues to discuss the above in further detail.

Sincerely,

Dr. Heinz-Joachim Freund
Rechtsanwalt