

Påstått missbruk av dominerande ställning – Juristförsäkring

Konkurrensverkets beslut

Konkurrensverket kommer inte att utreda saken ytterligare.

Ärendet

Help försäkring filial (Help) har i ett klagomål som inkom till Konkurrensverket den 28 juni 2019 anfört att Folksam ömsesidig sakförsäkring (Folksam) överträtt förbuden mot missbruk av dominerande ställning i 2 kap. 7 § konkurrenslagen (2008:579), KL, samt artikel 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF), genom underprissättning av juristförsäkringar. Help uppger också att Folksam är dominerande på en relevant marknad för juristförsäkringar som tillhandahålls gentemot fackförbund. Det påstådda missbruket inleddes enligt Help i februari 2019 och pågår fortfarande.

Företagen

Folksam

Folksam är ett ömsesidigt försäkringsbolag som erbjuder ett stort sortiment skadeförsäkringar, huvudsakligen riktat till privatkunder i Sverige. Förutom skadeförsäkringsverksamheten bedriver Folksamgruppen även livförsäkringsverksamhet genom Folksam ömsesidig livförsäkring. 2019 hade Folksamgruppen premieintäkter om 55 543 miljoner SEK.

Help

Help är en svensk filial till det norska försäkringsbolaget Help Forsikring AS. Help etablerades i Sverige 2012 och är specialiserat på juristförsäkringar. Help Forsikring AS har tillhandahållit juristförsäkringar på den norska marknaden sedan 2005. Help Forsikring AS ägs av det tyska försäkringsföretaget ARAG SE som är etablerat i 17 länder. ARAG-gruppen hade 2019 premieintäkter om 1 764 miljarder EUR.

Konkurrensverkets utredning

Konkurrensverkets utredning har fokuserat på frågan om Folksam missbrukar en dominerande ställning genom att sälja juristförsäkring till ett pris som understiger dess kostnader.

Huvudsakliga utredningsåtgärder

Under utredningen har Konkurrensverket ålagt Folksam att inkomma med uppgifter, bland annat om sin verksamhet och om marknadsförhållanden avseende juristförsäkring och gruppörsäkringar som erbjuds till fackförbund i Sverige. Folksam har också yttrat sig i ärendet. Konkurrensverket har inhämtat uppgifter från och varit i kontakt med andra försäkringsbolag som erbjuder juristförsäkring eller andra gruppskadeförsäkringar, bland annat Help. Genom intervjuer och en enkät har även uppgifter från fackförbund inhämtats.

I utredningen har bland annat följande framkommit.

Marknadsförhållanden

Juristförsäkring, såsom den erbjuds av Folksam och Help, är en produkt som riktas till privatkunder och som innehåller olika delmoment, nämligen juridisk rådgivning, rättsskyddsförsäkring och skydd vid ID-stöld. Folksams juristförsäkring innehåller även samtalsstöd. Det finns för närvarande endast två företag som tillhandahåller juristförsäkring i Sverige, Help och Folksam.

Juristförsäkring säljs i första hand som en gruppörsäkring. Det innebär att försäkringsgivarna säljer försäkringen genom gruppöreträdare, i detta fall primärt genom fackförbund. Help erbjuder juristförsäkring även direkt till privatkunder, vilket Folksam inte gör.

En gruppörsäkring är en försäkring som tecknas via en grupp som den försäkrade tillhör. Detta kan exempelvis vara som medlem i ett fackförbund eller en annan intresseorganisation, men också som anställd hos ett företag. Härvid skiljer man mellan två olika avtal. Ett gruppavtal sluts mellan en företrädare för en bestämd grupp (till exempel ett fackförbund, en intresseorganisation, en arbetsgivare) och ett försäkringsbolag. Ett därifrån skilt avtal är gruppörsäkringsavtalet, som sluts mellan försäkringsbolaget och försäkringstagaren (dvs. den individuella medlemmen i gruppen) på de villkor som framgår av gruppavtalet.

För gruppavtal gäller enligt 17 kap. 1 § försäkringsavtalslagen (2005:104), FAL, olika anslutningsmetoder som skiljer obligatoriska gruppörsäkringar från frivilliga gruppörsäkringar. Genom obligatorisk anslutning blir medlemmarna i gruppen som tecknar försäkringen automatiskt bundna genom medlemskap i gruppen och premien betalas av gruppen (till exempel via medlemsavgiften). Frivilliga gruppavtal tecknas av en grupp, men medlemmarna kan individuellt

välja om de vill teckna försäkringen som erbjuds via gruppavtalet. Premien betalas då av den försäkrade medlemmen.

Frivilliga gruppförsäkringar kan ingås genom att gruppmedlemmen aktivt tackar ja till en försäkring eller låter bli att tacka nej till en försäkring (jfr. 17 kap. 1 och 3 § FAL). Att gruppmedlemmen aktivt måste tacka ja till en försäkring kallas även för egen anmälan, opt-in eller positiv avtalsbindning. Att försäkring ingås genom att gruppmedlemmen låter bli att tacka nej kallas även för reservationsanslutning, opt-out eller negativ avtalsbindning.

Marknadsundersökningen i ärendet har visat att en gruppförsäkring som tecknas genom egen anmälan tenderar att ha lägre anslutningsgrad än en gruppförsäkring som tecknas genom reservationsanslutning. Det innebär att premien för en gruppförsäkring som tecknas genom egen anmälan generellt är högre än premien för en identisk gruppförsäkring som tecknas med reservationsanslutning.

Help tillämpar obligatorisk anslutning och reservationsanslutning för sin juristförsäkring. Folksam däremot tillämpar primärt egen anmälan för juristförsäkring.¹ Folksam tillämpade inledningsvis reservationsanslutning, men bytte i februari 2019 anslutningsmetod till egen anmälan. Folksam justerade inte premien i samband med bytet av anslutningsmetod vilket enligt Helps klagomål ledde till missbruk i form av underprissättning.

Skäl för beslutet

Rättslig grund

Enligt 2 kap. 7 § KL, och artikel 102 FEUF, är missbruk av dominerande ställning förbjudet. För att kunna fastställa att ett agerande omfattas av förbudet krävs dels att en dominerande ställning etableras, dels att agerandet kan anses utgöra ett missbruk.

Relevant marknad och dominerande ställning

En dominerande ställning har av EU-domstolen definierats som en stark ekonomisk ställning hos ett företag som gör det möjligt för företaget att i betydande omfattning agera oberoende av kunder och konkurrenter och i sista hand konsumenterna.²

För att kunna göra en bedömning av om ett företag har en dominerande ställning är det nödvändigt att definiera relevant produktmarknad och relevant geografisk marknad.³ Syftet med att definiera både en produktmarknad och en geografisk marknad är att identifiera de faktiska konkurrenter till de berörda företagen som

¹ Undantaget är vissa lokala avtal som slutits som obligatoriska gruppavtal.

² Mål C-27/76, *United Brands mot kommissionen*, EU:C:1978:22, p. 65.

³ Mål C-27/76, *United Brands mot kommissionen*, EU:C:1978:22, p. 11.

är i stånd att begränsa deras beteende och hindra dem från att agera oberoende av ett effektivt konkurrenstryck.⁴

Europeiska kommissionen (kommissionen) har i preliminära bedömningar delat upp försäkringsmarknaden i tre breda kategorier av försäkringsprodukter: livförsäkring, skadeförsäkring och återförsäkring.⁵ Ur ett efterfrågeperspektiv kan skadeförsäkring åtminstone i teorin delas in i lika många enskilda produkter som de olika typer av risker som täcks.⁶ Detta skulle innebära att skadeförsäkringar skulle kunna delas upp i relevanta marknader för, exempelvis, hemförsäkringar, motorförsäkringar, ansvarsförsäkringar, kreditförsäkringar, reseförsäkringar, osv.

I situationer då utbudssubstitutionen är jämförbar med efterfrågesubstitution vad gäller effektivitet och omedelbarhet kan också denna beaktas när marknaderna definieras.⁷ Kommissionen har i tidigare praxis som rört bedömningen av anmälda företagskoncentrationer indikerat att det finns betydande utbudssubstitution mellan försäkringar eftersom vissa försäkringsprodukter kräver en gemensam uppsättning färdigheter och resurser inklusive riskförvaltning, administration, it-system och teknik.⁸ Det finns dock ingen praxis från kommissionen där någon marknad för försäkringar till privatkunder slutligt har avgränsats.

Konkurrensverket har, med produkten juristförsäkring som utgångspunkt, utrett om utbudssubstitution kan tyda på en bredare relevant produktmarknad än en marknad endast omfattande juristförsäkring. Utredningen, som i denna del framförallt baseras på uppgifter inhämtade från skadeförsäkringsbolag verksamma i Sverige utöver Folksam och Help, indikerar att andra skadeförsäkringsbolag skulle kunna ställa om och börja erbjuda produkten juristförsäkring relativt snabbt. Detta tyder på att utbudssubstitutionen är tillräckligt betydande för att andra sakförsäkringar skulle kunna ingå på samma relevanta produktmarknad som juristförsäkring.

Konkurrensverket har därefter undersökt om gruppskadeförsäkringar skulle kunna vara en separat produktmarknad, skild från individuella skadeförsäkringar. Även om det finns olikheter i villkor- och premiesättning samt skillnader i hur produkterna säljs, indikerar utredningen att utbudssubstitution

⁴ Kommissionens tillkännagivande om definitionen av relevant marknad i gemenskapens konkurrenslagstiftning, EUT 1997/C 372/03, p. 2.

⁵ Se bl.a. Europeiska kommissionens beslut i följande ärenden: COMP/M.6957, IF P&C/Topdanmark, p. 15; COMP/M.6217, Baloise Holding/Nateus/Nateus Life, p. 10 och COMP/M.6053, CVC/Apollo/Brit Insurance, p. 12.

⁶ Se bl.a. Europeiska kommissionens beslut i följande ärenden: COMP/M.8617, Allianz/LV General Insurance Businesses, p. 9; COMP/M.7233, Allianz/Going concern of Unipolaisai Assicurazioni, p. 11; COMP/M.6957, IF P&C/Topdanmark, p. 18 och COMP/M.6848, Aegon/Santander/Santander Vida/Santander Generales, p. 24.

⁷ Kommissionens tillkännagivande om definitionen av relevant marknad i gemenskapens konkurrenslagstiftning, EUT 1997/C 372/03, p. 20.

⁸ Europeiska kommissionens beslut av den 5 februari 2008 i ärende COMP/M.4950, Aviva/Bank Zachodni, p. 16.

skulle kunna binda samman gruppskadeförsäkringar och individuella skadeförsäkringar till samma relevanta produktmarknad.

Utredningen har också undersökt om försäljning till olika grupper av kunder, framförallt fackförbund, skulle kunna avgränsas till separata produktmarknader. Utredningen har visat att det finns vissa skillnader i marknadsförhållanden vid försäljning till fackförbund jämfört med andra typer av gruppföreträdare. Sammantaget talar dock Konkurrensverkets utredning för att graden av utbudssubstitution kan göra en avgränsning till gruppskadeförsäkringar till fackförbund för snäv.

Den geografiska marknaden för skadeförsäkringar har i praxis bedömts vara nationell.⁹ Konkurrensverket utredning tyder på att den geografiska marknaden även i detta ärende skulle kunna omfatta Sverige.

Konkurrensverket har även undersökt om Folksam innehar en dominerande ställning på de olika potentiella marknader som analyserats. Bedömningen av om ett företag innehar en dominerande ställning grundar sig i allmänhet på flera faktorer som var för sig inte nödvändigtvis är avgörande och som tar sikte på frågan om det aktuella företaget har en betydande marknadsmakt under en längre period. Av betydelse är bland annat hur effektivt konkurrenstryck som företaget utsätts för, företagens och konkurrenters marknadsandelar samt förekomsten av potentiell konkurrens och motverkande köparmakt.¹⁰ Angående marknadsandelar kan särskilt noteras att höga och över tid stabila marknadsandelar utgör en viktig preliminär indikation på att företaget har en dominerande ställning.¹¹

På en bred skadeförsäkringsmarknad är Folksams marknadsandelar klart under de nivåer som talar för dominans. Även på en eventuell generell marknad för gruppskadeförsäkringar visar utredningen att Folksams marknadsandelar ligger under de nivåer som förknippas med dominans.

I ett snävare segment gällande gruppskadeförsäkringar till fackförbund har Folksam en stark marknadsposition, särskilt inom vissa delar av segmentet. Denna marknadsposition har sin förklaring i Folksams historiska relation med fackförbunden och i synnerhet med LO-förbunden. Folksam är ett ömsesidigt försäkringsbolag vilket innebär att kunderna, inklusive fackförbunden, äger Folksam. Fackförbunden och Folksam har dessutom etablerat flera olika samarbetsorgan gällande erbjudande och utformning av försäkringar som erbjuds fackförbundsmedlemmarna. Dessa omständigheter får anses påverka Folksams

⁹ Se exempelvis Europeiska kommissionens beslut av den 10 december 2018 i ärende COMP/M.9056 Generali CEE/AS, p. 16.

¹⁰ Kommissionens tillkännagivande om definitionen av relevant marknad i gemenskapens konkurrenslagstiftning, EUT 1997/C 372/03, p. 12.

¹¹ Kommissionens tillkännagivande om definitionen av relevant marknad i gemenskapens konkurrenslagstiftning, EUT 1997/C 372/03, p. 15.

möjligheter att, trots dess starka marknadsposition, agera oberoende i förhållande till fackförbunden.

På en eventuell marknad för juristförsäkring måste bedömningen av marknadsmakt även ta hänsyn till att juristförsäkringen är en relativt ny produkt. Det innebär att marknadsandelarna hos de företag som är aktiva på en sådan marknad inte går att bedöma över en längre period och att höga marknadsandelar inte behöver vara förenat med betydande marknadsmakt. I sammanhanget kan även noteras att If skadeförsäkring har aviserat lansering av en ny tjänst innefattande juridisk rådgivning, i första hand riktad till fackförbund.¹²

Sammantaget visar inte utredningen att Folksam har uppnått en sådan marknadsposition att företaget, vid rådande marknadsförhållanden, är dominerande på någon relevant marknad som har avgränsats i ärendet.

Konkurrensverket går i det följande över till att även redogöra för utredningens slutsatser beträffande det ifrågasatta agerandet.

Missbruk

Missbruk är ett objektivi begrepp som särskilt omfattar sådant beteende av ett dominerande företag som kan påverka strukturen på en marknad där konkurrensen redan är försvagad just till följd av det dominerande företags existens och som, genom att företaget använder andra metoder än sådana som räknas till normal konkurrens om varor och tjänster på grundval av de ekonomiska aktörernas prestationer, hindrar att den konkurrens som föreligger på marknaden upprätthålls eller utvecklas.¹³ Sådant beteende kan utgöra ett utestängande missbruk.

Konkurrensverket har i ärendet utrett huruvida Folksam har gjort sig skyldigt till ett missbruk av dominerande ställning genom underprissättning. Missbruk genom underprissättning kan avse hela den relevanta marknaden i ärendet eller ett segment av den relevanta marknaden.¹⁴ EU-domstolen har bland annat i mål C-62/86 *Akzo mot kommissionen* fastställt att ett pris i regel utgör missbruk i form av underprissättning antingen om priset ligger under det dominerande företags genomsnittliga rörliga kostnader, eller om priset ligger under företags genomsnittliga totala kostnader och det samtidigt är klarlagt att prissättningen utgör ett led i en konkurrensbegränsande plan.¹⁵ Kommissionen använder i regel den genomsnittliga påverkbara kostnaden (AAC¹⁶) och den långsiktiga

¹² Se <https://via.tt.se/pressmeddelande/if-lanserar-tjanst-for-okad-juridisk-trygghet?publisherId=391729&releaseId=3282665>.

¹³ Se EU-domstolens dom i mål C-85/76, *Hoffmann-La Roche mot kommissionen*, EU:C:1979:36, p. 91.

¹⁴ Se exempelvis Europeiska kommissionens beslut av den 18 juli 2019 i ärende COMP/AT.39711, Qualcomm, p. 1139 och mål C-62/86, *Akzo mot kommissionen*, EU:C:1991:286, p. 42.

¹⁵ Mål C-62/86, *Akzo mot kommissionen*, EU:C:1991:286, pp. 70-71.

¹⁶ Average avoidable costs.

genomsnittliga marginalkostnaden (LRAIC¹⁷) för att avgöra om dominantens prissättning leder till utestängning av konkurrenter.¹⁸

För att avgöra vilken gren av Akzo-testet som ska tillämpas på en potentiell underprissättning utförs först ett priskostnadstest. Beroende på resultatet från priskostnadstestet utreds därefter om det dominerande företaget haft ett utestängande syfte med prissättningen i fråga.

Folksams underprissättning inleddes enligt Help i februari 2019 då Folksam bytte anslutningsmetod från reservationsanslutning till egen anmälan utan att justera upp premien som de försäkrade betalar för juristförsäkring. Anslutningsgraden bland försäkringstagare vid reservationsanslutning är betydligt högre än vid egen anmälan. Denna omständighet påverkar i sin tur kostnaden för försäkringsgivaren som då borde vidta intäktshöjande eller kostnadssänkande åtgärder för att fortsatt kunna täcka sina rörliga kostnader.

Konkurrensverket har granskat Folksams data rörande kostnader och intäkter för produkten juristförsäkring. Granskningen visar att Folksams priser för juristförsäkring är mycket låga i relation till kostnaderna. Konkurrensverket noterar dock att Folksam enligt egen uppgift avser att genomföra flera åtgärder för att höja intäkterna och sänka kostnaderna avseende juristförsäkring.

Med hänsyn till vad utredningen har visat i övrigt är det inte nödvändigt att slutligt ta ställning till huruvida priset för juristförsäkring understiger något av de relevanta kostnadsmåtten som nämns ovan.

Slutsats

Då utredningen inte visar att Folksam har uppnått en sådan marknadsposition att företaget, vid rådande marknadsförhållanden, är dominerande på någon relevant marknad som har avgränsats i ärendet, finner Konkurrensverket inte skäl att fortsätta utreda ärendet. Konkurrensverket skriver därför av ärendet från vidare handläggning.

Konkurrensverkets beslut att skriva av ärendet innebär inte ett ställningstagande till om Folksams prissättning av produkten juristförsäkring utgör en överträdelse av konkurrensreglerna.

Särskild talan

Konkurrensverkets beslut att inte utreda det påtalade konkurrensproblemet ytterligare kan inte överklagas. Detta följer av 7 kap. 1 § KL.

¹⁷ Long-run average incremental costs.

¹⁸ Vägledning om kommissionens prioriteringar vid tillämpningen av artikel 82 EG-fördraget på företags missbruk av dominerande ställning genom utestängande åtgärder, EUT 2009/C 45/7, p. 26.

De företag som berörs av förfarandet och/eller verksamheten kan däremot på egen hand väcka talan vid domstol för att få saken prövad enligt 3 kap. 2 § KL.

Särskild talan om förbud mot missbruk av dominerande ställning enligt 2 kap. 7 § KL (eller enligt artikel 102 FEUF) väcks genom ansökan om stämning vid Patent- och marknadsdomstolen.

Detta beslut har fattats av generaldirektören. Föredragande har varit sakkunniga Katharina Voss.

Rikard Jermsten

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats.

Kopia till:

Folksam ömsesidig sakförsäkring

Help försäkring filial