

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 24.3.2009  
COM(2009) 138 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT  
EN DE RAAD**

**over de werking van Verordening (EG) nr. 358/2003 van de Commissie betreffende de  
toepassing van artikel 81, lid 3, van het Verdrag op bepaalde groepen van  
overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen in de  
verzekeringssector**

{SEC(2009) 364}

## 1. INLEIDING EN ACHTERGROND VAN DE EVALUATIE

1. Op grond van Verordening (EG) nr. 358/2003 van de Commissie<sup>1</sup>, de groepsvrijstellingsverordening verzekeringen, wordt artikel 81, lid 3, van het EG-Verdrag ("het Verdrag")<sup>2</sup> toegepast op bepaalde groepen van overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen in de verzekeringssector. De Europese Commissie ("de Commissie") moet uiterlijk zes jaar na de inwerkingtreding<sup>3</sup> van deze groepsvrijstellingsverordening bij het Europees Parlement en de Raad verslag uitbrengen over de werking van de groepsvrijstellingsverordening<sup>4</sup>.
2. De groepsvrijstellingsverordening verstrikt op 31 maart 2010. In 2008 heeft de Commissie de werking van de groepsvrijstellingsverordening gedurende de afgelopen zes jaar geëvalueerd op basis van een raadplegingsdocument evenals gerichte vragenlijsten die aan bepaalde belanghebbenden werden toegezonden<sup>5</sup>. Deze evaluatie werd uitgevoerd in samenwerking met het European Competition Network (ECN). De resultaten van de evaluatie en de voorstellen van de Commissie voor de wijziging van de groepsvrijstellingsverordening zijn in dit verslag opgenomen. Aan het verslag is een omvangrijker, meer gedetailleerd werkdocument van de Commissie gehecht; beide documenten zijn op de website van DG Concurrentie geplaatst.
3. Opgemerkt zij dat het verslag slechts het voorlopige oordeel van de Commissie over de werking van Verordening nr. 358/2003 bevat en geenszins vooruitloopt op een definitief besluit over het resultaat van de evaluatie. Het vormt een van de stappen in een uitvoerig raadplegingsproces waaraan alle belanghebbenden werden verzocht een bijdrage te leveren.
4. Sinds 1 mei 2004 is de verzekeringssector, net als de meeste andere sectoren, onderworpen aan de algemeen toepasselijke bepalingen van Verordening (EG) nr. 1/2003 van 16 december 2002 (Verordening nr. 1/2003) betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag. Deze verordening bepaalt dat overeenkomsten<sup>6</sup> die aan de voorwaarden van artikel 81, lid 3, voldoen niet verboden zijn, zonder dat hiertoe een voorafgaande beslissing vereist is. Ondernemingen en ondernemersverenigingen moeten voortaan zelf beoordelen of hun overeenkomsten in overeenstemming zijn met artikel 81.

---

<sup>1</sup> Verordening (EG) nr. 358/2003 van de Commissie van 27 februari 2003 betreffende de toepassing van artikel 81, lid 3, van het Verdrag op bepaalde groepen van overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen in de verzekeringssector (PB L 53 van 28.2.2003).

<sup>2</sup> Steeds wanneer in dit document wordt verwezen naar artikel 81, wordt artikel 81 van het EG-Verdrag bedoeld.

<sup>3</sup> 1 april 2003.

<sup>4</sup> Deze verplichting is vastgesteld in artikel 8 van Verordening (EG) nr. 1534/91 van de Raad.

<sup>5</sup> DG Concurrentie heeft in april 2008 een raadplegingsprocedure in gang gezet voor een duur van drie maanden, en zij bood belanghebbenden ruim de tijd om bewijsstukken in te dienen. Na afloop van de raadpleging zond de Commissie bijkomende gedetailleerde vragenlijsten, met name aan groepen belanghebbenden van wie zij aanvullende inlichtingen nodig had, zoals kleine verzekeraars, verzekeringspools en producentenverenigingen van veiligheidsvoorzieningen.

<sup>6</sup> Telkens wanneer in dit document de term "overeenkomsten" wordt gebruikt, worden hiermee overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen bedoeld.

Momenteel geldt voor slechts enkele sectoren een sectorspecifieke groepsvrijstellingsverordening; voor andere sectoren (zoals zeevervoer en luchtvervoer) werd de desbetreffende groepsvrijstellingsverordening niet verlengd.

## **2. VOORNAAMSTE RESULTATEN VAN DE EVALUATIE EN ANALYSE**

5. Ter beantwoording van de vraag of de groepsvrijstellingsverordening al of niet verlengd moet worden, richt de analyse van de Commissie zich op drie kernvragen met betrekking tot elk van de vier groepen van overeenkomsten die in het kader van de groepsvrijstellingsverordening zijn vrijgesteld, te weten:
- (a) is de verzekeringssector door de zakelijke risico's of andere omstandigheden "bijzonder" en verschillend van andere sectoren, waardoor er een grotere behoefte aan samenwerking tussen verzekeraars bestaat;
  - (b) zo ja, is er voor deze grotere behoefte aan samenwerking een juridisch instrument zoals de groepsvrijstellingsverordening nodig om deze samenwerking te beschermen of te vergemakkelijken; en
  - (c) zo ja, wat is het meest geschikte juridische instrument (d.w.z. de huidige groepsvrijstellingsverordening of een gedeeltelijke verlenging, een gewijzigde verlenging, of richtsnoeren).

### **2.1 Gemeenschappelijke berekeningen, tabellen en onderzoeken**

6. Volgens de groepsvrijstellingsverordening (artikel 1, onder a)) zijn, onder bepaalde voorwaarden, overeenkomsten vrijgesteld die betrekking hebben op de gemeenschappelijke opstelling en verspreiding van (i) berekeningen van de gemiddelde kosten van de dekking van een welbepaald risico in het verleden en (ii) berekeningen in verband met verzekeringen die een kapitalisatie-element bevatten, mortaliteitstabellen en tabellen waaruit de frequentie van ziekte, ongevallen en invaliditeit blijkt (tabellen). De groepsvrijstellingsverordening (artikel 1, onder b)) verleent onder bepaalde omstandigheden tevens vrijstelling voor het gemeenschappelijk verrichten van onderzoek naar de mogelijke gevolgen van algemene omstandigheden die zich aan de invloed van de belanghebbende ondernemingen onttrekken, naar de frequentie of de omvang van toekomstige schadeclaims voor een bepaald risico of risicocategorie, of naar de rentabiliteit van verschillende soorten beleggingen, en de verspreiding van de resultaten van deze onderzoeken.
7. De kosten van verzekeringsproducten zijn onbekend op het moment dat de prijs wordt vastgesteld en het risico wordt verzekerd. De berekening van risico is cruciaal voor het bepalen van de prijs van alle verzekeringsproducten en lijkt een factor die de sector onderscheidt van andere sectoren, met inbegrip van de banksector. Daarom is de toegang tot statistische gegevens uit het verleden van het grootste belang om de prijs van risico's op technische basis te bepalen. De documenten waarover de Commissie beschikt wijzen dan ook uit dat samenwerking op dit gebied niet alleen kenmerkend is voor het verzekeringsbedrijf maar ook noodzakelijk is om de prijs van risico's te kunnen bepalen.

8. Overeenkomsten die voor een toename zorgen van het aantal verzekeraars dat mogelijk in staat is een bepaald risico te dekken, verbeteren over het algemeen de markttoegang en versterken de mededinging. Indien verzekeraars mogen samenwerken op het gebied van de berekening van risicodekking dan kan dit de toetreding van kleine en middelgrote ondernemingen bevorderen. De grote meerderheid van respondenten benadrukte de grote behoefte aan samenwerking op dit punt die in de sector bestaat, en verwees hierbij naar de groepsvrijstellingsverordening.
9. Een groot aantal verzekeraars, enkele toezichthoudende autoriteiten en een vereniging op het gebied van risicomangement betoogden dat verzekeraars zonder de groepsvrijstellingsverordening niet meer zouden samenwerken op het gebied van gemeenschappelijke berekeningen, tabellen en onderzoeken of de resultaten van de samenwerking niet zouden delen met kleinere of buitenlandse verzekeraars. Bepaalde grote verzekeraars (die volgens verenigingen van verzekeraars de relevante informatie alleen of samen met niet meer dan een of twee grote verzekeraars zouden kunnen verzamelen) zouden hiertoe wellicht niet bereid zijn. Volgens de groepsvrijstellingsverordening dienen verzekeringsondernemingen, wanneer zij deze vormen van samenwerking aangaan, op niet-discriminerende basis toegang te verlenen tot de verzamelde gegevens aan andere verzekeringsondernemingen. Betoogd werd dat indien de groepsvrijstellingsverordening niet zou worden verlengd, verzekeraars in onderling overleg de toegang tot de verzamelde gegevens voor bijvoorbeeld kleinere of buitenlandse verzekeringsondernemingen zouden kunnen blokkeren om de markt af te schermen. Dit zou nadelig zijn voor kleinere/buitenlandse verzekeraars, die zouden worden verhinderd of ontmoedigd om de markt te betreden. Een aantal respondenten, met name kleine en middelgrote verzekeraars, merkten in het kader van de evaluatie op dat zij de markt niet hadden kunnen betreden als zij geen gebruik hadden kunnen maken van de uitwisseling van gegevens die dankzij deze vrijstelling werd vergemakkelijkt. Verder blijkt dat hoe nieuwer een markt is, hoe belangrijker het is om toegang te hebben tot dergelijke gegevens om nieuwkomers te helpen risico's accuraat te beoordelen.
10. Sommige respondenten wezen erop dat er alternatieven zijn voor deze horizontale samenwerking: met name zouden verzekeraars het aantal medewerkers inzake onderzoek en ontwikkeling kunnen uitbreiden om de markt te analyseren, of gegevens zouden door overheden/overheidsinstanties kunnen worden verzameld en gepubliceerd. Het lijkt echter duidelijk dat de eerste optie waarschijnlijk geen efficiënte manier is om dit doel te bereiken, en dat de tweede afhankelijk is van de openbare autoriteiten, waarvoor een dergelijke taak wellicht geen prioriteit is.
11. De Commissie is dan ook van mening dat er goede redenen zijn om samenwerking op dit gebied te beschermen en te vergemakkelijken en dat de bestaande groepsvrijstellingsverordening dit op doeltreffende wijze lijkt te doen. Verder lijkt het vooralsnog belangrijk om te voorkomen dat deze concurrentiebevorderende samenwerking afneemt, ook al zou de kans hierop klein zijn. De Commissie heeft nog niet besloten of zij de structuur of de bewoordingen van de huidige vrijstelling zal wijzigen en of, mocht zij tot de conclusie komen dat verlenging noodzakelijk is, dit een volledige of gedeeltelijke verlenging zal zijn. Haar beslissing zal afhangen van de bijdragen die zij wellicht nog zal ontvangen en zal gebaseerd zijn op een grondige en specifieke analyse van alle beschikbare gegevens en informatie.

## 2.2      *Standaardpolisvoorwaarden*

12.      Onder bepaalde voorwaarden verleent de groepsvrijstellingsverordening vrijstelling voor de gemeenschappelijke vaststelling en verspreiding van niet-bindende standaardpolisvoorwaarden voor het directe verzekeringsbedrijf en van niet-bindende modellen waaruit de opbrengst van verzekeringspolissen blijkt.
  
13.      Tijdens de evaluatieperiode verklaarden een aantal verzekeraars en verenigingen van verzekeraars dat samenwerking bij de opstelling van standaardpolisvoorwaarden ervoor zorgt dat de kosten voor verzekeraars, en daardoor de premies die zij hun cliënten aanrekenen, laag worden gehouden. Zij betoogden dat de kosten voor verzekeraars zonder de groepsvrijstellingsverordening zouden stijgen doordat een grotere inspanning nodig zou zijn om overeenstemming te bereiken over de formulering van polissen, met name door het ontbreken van een gemeenschappelijk uitgangspunt.
  
14.      De Commissie is het er mee eens dat standaardpolisvoorwaarden gunstige gevolgen kunnen hebben voor de mededinging en consumenten. Bij deze evaluatie gaat het er echter in de eerste plaats om of deze groep van overeenkomsten kenmerkend is voor de verzekeringssector. Het antwoord op die vraag lijkt te zijn dat technisch of juridisch ingewikkelde overeenkomsten in een snel veranderend juridisch klimaat in meerdere sectoren gangbaar zijn. Standaardpolisvoorwaarden worden in sommige van die sectoren gebruikt zonder de rugdekking van een groepsvrijstellingsverordening. In de banksector bijvoorbeeld, waaraan de diensten van de Commissie eveneens vragenlijsten hebben toegezonden, worden in een aantal lidstaten standaardpolisvoorwaarden tussen banken onderling vastgesteld voor diensten als geldoverschrijvingen, de uitgifte van kaarten, het gebruik van geldautomaten, voorwaarden voor rekeningen, leningovereenkomsten en betalingen. Bovendien is door vertegenwoordigers van de banksector betoogd dat er geen wettelijk kader (zoals de groepsvrijstellingsverordening) nodig is om polisvoorwaarden op te stellen en dat de afwezigheid van een dergelijk kader de banken geen concrete moeilijkheden heeft opgeleverd.
  
15.      Sommige respondenten betoogden in de loop van de evaluatieprocedure van de Commissie dat de rechtsonzekerheid bij het niet-verlengen van de groepsvrijstellingsverordening minder samenwerking tot gevolg zou hebben doordat deze samenwerking door de Commissie of de nationale mededingingsautoriteiten zou kunnen worden aangevochten. Volgens deze respondenten zou er, indien de verordening niet wordt verlengd, een individuele beoordeling moeten plaatsvinden die tijdrovend en kostbaar zou zijn, met name voor kleinere verzekeraars die hun kosten aan de polishouders zouden doorberekenen. Zelfs in de huidige situatie is echter een zorgvuldige juridische beoordeling van de overeenstemming van de standaardpolisvoorwaarden met de groepsvrijstellingsverordening noodzakelijk. Bovendien zijn deze standaardpolisvoorwaarden in sommige gevallen in de nationale wetgeving opgenomen, waardoor de behoefte aan samenwerking minder groot is. Verder zijn er gevallen waarin de nationale toezichthouder (bijvoorbeeld de FSA in het VK) de marktdeelnemers aangemoedigde contractzekerheid te verkrijgen waarbij hij verklaarde dat hij, indien de markt niet zelf voor regulering zorgde, met nieuwe regels zou komen. Veel nationale verenigingen van verzekeraars hebben daarnaast reeds enige tijd het voortouw genomen op het gebied van standaardpolisvoorwaarden, waarmee wordt bevestigd dat het onwaarschijnlijk is dat

zonder groepsvrijstellingsverordening geen standaardpolisvoorwaarden meer zouden worden vastgesteld, temeer omdat deze voorwaarden volgens de Commissie niet in strijd zijn met artikel 81, lid 1, of voldoen aan de vrijstellingscriteria van artikel 81, lid 3.

16. Concluderend zij opgemerkt dat samenwerking op het gebied van standaardpolisvoorwaarden geen specifiek kenmerk van de verzekeringssector is en daarom niet noodzakelijkerwijs een sectorspecifieke groepsvrijstellingsverordening vergt. Evenmin lijkt het risico bijzonder groot dat er minder of niet wordt samengewerkt op het gebied van standaardpolisvoorwaarden indien de groepsvrijstellingsverordening niet wordt verlengd. Indien de groepsvrijstellingsverordening niet wordt verlengd kan de Commissie echter wel overwegen om richtsnoeren vast te stellen.

### **2.3 Gemeenschappelijke verzekering van bepaalde risicogroepen (pools)**

17. Onder bepaalde voorwaarden verleent de groepsvrijstellingsverordening vrijstelling<sup>7</sup> voor de oprichting en werking van medeverzekerings- of medeherverzekeringsgroepen (pools) met het oog op de gemeenschappelijke dekking van nieuwe risico's<sup>8</sup> evenals voor de oprichting en werking van medeverzekerings- of medeherverzekeringsgroepen ter dekking van risico's die niet nieuw zijn. De groepsvrijstellingsverordening is gebaseerd op de hypothese dat dergelijke pools tot een beperking van de mededinging kunnen leiden en dat het daarom passend is de voorwaarden te bepalen (maximale marktaandelen<sup>9</sup> en andere voorwaarden<sup>10</sup>) waaronder dergelijke groepen in aanmerking kunnen komen voor de vrijstelling van artikel 81, lid 3.
18. De Commissie is het met de respondenten van de raadpleging eens dat risicodeling voor bepaalde risicogroepen (zoals nucleaire, terrorisme- en milieurisico's), waarbij individuele verzekeringsondernemingen niet bereid of in staat zijn het gehele risico alleen te dragen, van het grootste belang is om ervoor te zorgen dat al dergelijke risico's kunnen worden gedekt. Hierin verschilt de verzekeringssector van andere sectoren en is er een grotere behoefte aan samenwerking. Wat de vraag betreft of een specifiek juridisch instrument zoals de groepsvrijstellingsverordening noodzakelijk is om deze vorm van samenwerking te garanderen, trok de Commissie de volgende conclusies uit de evaluatie:
19. Ten eerste is samenhang vereist bij de berekening van marktaandelen, die thans wordt verricht op basis van de door de deelnemende ondernemingen of namens deze ondernemingen in het kader van de verzekeringsgroep ingebrachte verzekeringsproducten. Dit houdt in dat de omzet die door de deelnemende ondernemingen buiten de medeverzekerings- of medeherverzekeringsgroep om op de relevante markt wordt behaald niet in aanmerking mag worden genomen, wat in strijd is met andere algemene en sectorspecifieke mededingingsregels voor de

---

<sup>7</sup> Gedurende een periode van drie jaar vanaf de datum van oprichting van de groep, ongeacht haar marktaandeel.

<sup>8</sup> Gedefinieerd in artikel 2, lid 7, van de groepsvrijstellingsverordening.

<sup>9</sup> Artikel 7, lid 2, onder a) en b): in geval van medeverzekeringsgroepen, meer dan 20% van de relevante markt en in geval van medeherverzekeringsgroepen, meer dan 25% van de relevante markt.

<sup>10</sup> Artikel 8 van de groepsvrijstellingsverordening.

beoordeling van horizontale samenwerking. Een toepassing van andere regels voor de berekening van marktaandelen in de verzekeringssector dan die welke in andere sectoren worden toegepast zou neerkomen op een voorkeursbehandeling voor de verzekeringssector. Er lijken vooralsnog geen redenen aanwezig om een dergelijke preferentiële behandeling van deze sector ten opzichte van andere sectoren voort te zetten. Indien deze vrijstelling wordt verlengd moet met dit punt rekening worden gehouden.

20. Ten tweede vallen veel medeverzekerings- en medeherverzekeringsgroepen die op de markt actief zijn thans om een aantal redenen niet onder de groepsvrijstellingsverordening; het al dan niet verlengen van de groepsvrijstellingsverordening is derhalve niet van invloed op de juridische beoordeling van deze groepen. Immers, sommige pools hebben geen groepsvrijstellingsverordening nodig om een veilige haven te bieden omdat zij hoe dan ook geen beperking van de mededinging met zich brengen. Pools kunnen, ongeacht hun marktaandeel, als niet-concurrentieverstorend worden beschouwd wanneer de vorming ervan noodzakelijk is om de leden in staat te stellen een vorm van verzekering aan te bieden waarin zij alleen niet zouden kunnen voorzien. Uit de in het kader van de evaluatie gegeven antwoorden blijkt dat veel pools bij hun wetgevingsanalyse geen rekening houden met deze mogelijkheid en ten onrechte verklaren dat zij de groepsvrijstellingsverordening nodig hebben omwille van de rechtszekerheid, terwijl zij in feite waarschijnlijk niet in het toepassingsgebied van de verordening vallen. Ook pools die door twee of meer verzekeringsentiteiten worden vervangen en daardoor mededingingsbeperkingen kunnen veroorzaken kunnen buiten het toepassingsgebied van de groepsvrijstellingsverordening vallen, maar om andere redenen: zij overschrijden wellicht de in de groepsvrijstellingsverordening vastgelegde marktaandeedrempels en/of voldoen niet aan alle voorwaarden van artikel 8 van de verordening. Het is echter mogelijk dat bepaalde pools die de marktaandeedrempels niet overschrijden en ook aan andere voorwaarden van de groepsvrijstellingsverordening voldoen, schade ondervinden van het niet-verlengen van de verordening.
21. Ten derde gebruiken veel verzekeraars de vrijstelling voor pools ten onrechte als een "algemeen geldende" vrijstelling, zonder dat zorgvuldig wordt onderzocht of een pool onder de groepsvrijstellingsverordening valt. Het is bijvoorbeeld noodzakelijk de relevante productmarkt en geografische markt nauwgezet af te bakenen om te kunnen beoordelen of aan de marktaandeedrempels wordt voldaan<sup>11</sup>. Uit de tijdens de raadplegingsprocedure ontvangen antwoorden blijkt dat er een grote mate van onzekerheid bestaat omtrent de bepaling van de relevante markten. Veel respondenten benadrukten dat de groepsvrijstellingsverordening het begrip "relevante markt" moet verduidelijken, maar noch de groepsvrijstellingsverordening, noch enig ander wettelijk instrument kan de relevante markt afbakenen; dit moet per geval door de pools worden beoordeeld. De pools kunnen de bekendmaking van de Commissie inzake de bepaling van de relevante markt<sup>12</sup>, evenals beschikkingen van de Commissie terzake en comfortletters in de verzekeringssector als leidraad gebruiken om de relevante markt te bepalen waarop zij werkzaam zijn.

---

<sup>11</sup> Ook de definitie van "nieuwe risico's" gaf aanleiding tot bezwaren.

<sup>12</sup> PB C 372 van 9.12.1997, blz. 5.



22. De Commissie is derhalve van oordeel dat pools sectorspecifiek zijn en dat er bovendien gevaar bestaat dat op dit gebied geen samenwerking meer plaatsvindt indien de groepsvrijstellingsverordening niet wordt verlengd. Hoewel dit gevaar wellicht niet groot is, blijkt het de Commissie toch passend om in het kader van de groepsvrijstellingsverordening een vrijstelling voor pools te handhaven. Indien de Commissie deze vrijstelling verlengt zal het hoofdstuk over verzekeringspools echter grotendeels worden herschreven om ervoor te zorgen dat dit in overeenstemming is met andere algemene en sectorspecifieke wetgeving en om rekening te houden met de opmerkingen die in het kader van de evaluatie zijn ontvangen. Verder zal de Commissie in een mededeling nader ingaan op de noodzaak om in individuele gevallen een zorgvuldige juridische zelfbeoordeling te verrichten.

#### **2.4 Veiligheidsvoorzieningen**

23. De groepsvrijstellingsverordening heeft betrekking op (i) technische specificaties, regels of richtsnoeren betreffende veiligheidsvoorzieningen en procedures om de overeenstemming ervan met deze specificaties, regels of richtsnoeren te beoordelen, en (ii) technische specificaties, regels of richtsnoeren betreffende de installatie en het onderhoud van veiligheidsvoorzieningen, en procedures om te beoordelen of bedrijven die veiligheidsvoorzieningen installeren of onderhouden aan deze specificaties, regels of richtsnoeren voldoen, en om deze bedrijven te erkennen. Deze overeenkomsten vallen onder de groepsvrijstellingsverordening indien er op het niveau van de EU geen harmonisatie bestaat en mits zij aan de overige voorwaarden van artikel 9 van de groepsvrijstellingsverordening voldoen.
24. De Commissie is het met sommige respondenten eens dat er in de verzekeringssector sprake is van gemeenschappelijke belangen met betrekking tot samenwerking op het gebied van veiligheidsvoorzieningen, omdat verzekeraars actief trachten hun cliënten te helpen hun blootstelling aan het verzekerde risico te verminderen. Overeenkomsten inzake technische specificaties voor veiligheidsvoorzieningen en de installatie daarvan behoren echter tot de algemene normalisatie-activiteiten, die niet uitsluitend in de verzekeringssector plaatsvinden. Daarom betwijfelt de Commissie of de groepsvrijstellingsverordening noodzakelijk is om samenwerking op dit gebied te vergemakkelijken.
25. Eerst heeft de Commissie de mogelijkheid onderzocht dat producenten van veiligheidsvoorzieningen en bedrijven die veiligheidsvoorzieningen installeren en onderhouden zich niet houden aan de gewoonlijk door de verzekeraars opgestelde technische specificaties en procedures om de overeenstemming daarvan te beoordelen, en daardoor van de markt worden uitgesloten omdat consumenten geen verzekeringsdekking voor deze producten kunnen krijgen. Dit vermoeden werd door sommige respondenten bevestigd, en komt ook in het sectoraal onderzoek zakelijke verzekeringen reeds aan de orde. Consumenten kunnen slechts voor verzekering in aanmerking komen wanneer zij aantonen dat zij erkende veiligheidsvoorzieningen gebruiken om een aanvaardbaar – door de verenigingen van verzekeraars vastgesteld - preventieniveau te bereiken. Er kunnen problemen ontstaan wanneer cliënten willen overstappen naar leveranciers van veiligheidsvoorzieningen die niet aan de normen voldoen. Kennelijk bevordert de groepsvrijstellingsverordening de facto de goedkeuring van normen op een sub-Europees niveau, wat een belemmering kan vormen voor het vrij verkeer van goederen en diensten. In de meeste lidstaten worden uitsluitend de installatie en dienstverlening van op regionaal of nationaal

niveau opererende "erkende" leveranciers die gebruikmaken van "goedgekeurde" veiligheidsvoorzieningen aanvaard door verzekeringsondernemingen, die gewoonlijk op nationaal niveau zijn georganiseerd. Bovendien vormen de hoge kosten van meervoudige tests en certificatieprocedures een belangrijke belemmering voor het op de markt brengen van nieuwe en innoverende producten in de EU.

26. Hoewel de verdragsregels inzake het vrij verkeer van goederen niet van toepassing zijn op particuliere ondernemingen en hun verenigingen, zijn overeenkomsten die ten doel of tot gevolg hebben dat de gemeenschappelijke markt langs nationale grenzen wordt verdeeld in de vaste rechtspraak meermaals beschouwd als mededingingsbeperkend en in strijd met artikel 81, lid 1. Bovendien zijn de bepalingen van de artikelen 39 (vrij verkeer van werknemers), 43 (vrijheid van vestiging) en 49 (vrij verrichten van diensten) van het EG-Verdrag niet alleen verbindend voor de lidstaten maar ook voor particuliere entiteiten<sup>13</sup>. Het uit de weg ruimen van de belemmeringen voor het vrij verkeer van personen tussen lidstaten zou in gevaar komen indien de afschaffing van door de staat opgelegde hindernissen teniet zou worden gedaan door belemmeringen die in het leven zijn geroepen door verenigingen of organisaties zonder publiekrechtelijke status<sup>14</sup>.
27. Ten tweede bestaat er door de uitgebreide, voortschrijdende harmonisering op EU-niveau nauwelijks nog ruimte voor overeenkomsten in het kader van de groepsvrijstellingsovereenkomst. Zo zijn er bijvoorbeeld circa 90 geharmoniseerde normen (of technische specificaties) voor branddetectie- en brandalarminstallaties en voor vaste brandblusapparaten in het Publicatieblad van de EU bekendgemaakt, en worden momenteel nog eens 30 geharmoniseerde normen ontwikkeld voor bepaalde groepen bouwproducten.
28. Ten derde heeft de Commissie altijd bepleit dat de normalisatieprocedure openstaat voor alle belanghebbenden uit de sector en dat de resultaten ervan op redelijke en niet-discriminerende voorwaarden toegankelijk moeten zijn<sup>15</sup>. Uit de evaluatie is gebleken dat verzekeraars dikwijls de producenten en dienstverleners niet bij de vaststelling of wijziging van normen betrekken. Dit gebrek aan transparantie leidt vermoedelijk tot de feitelijke uitsluiting van bepaalde producenten van de markt.
29. Concluderend kan worden vastgesteld dat overeenkomsten op het gebied van veiligheidsvoorzieningen kennelijk niet alleen in de verzekeringssector voorkomen en bovendien aanleiding kunnen geven tot bezwaren zowel wat de mededinging betreft als ten aanzien van de ontwikkeling van de interne markt van de EU. De Commissie geeft er daarom de voorkeur aan dit onderdeel van de groepsvrijstellingsverordening niet te verlengen. De verzekeraars zullen niettemin gebruik kunnen maken van de richtsnoeren op het gebied van de toepasselijkheid van artikel 81 van het Verdrag op overeenkomsten betreffende veiligheidsvoorzieningen;

---

<sup>13</sup> Zaak C-415/93, *Bosman* Jurispr. 1995, blz. I-4921, punt 83 en 84, en zaak C-281/98, *Angonese*, Jurispr. 2000 blz. I-4139, punt.32, zaak 36/74, *Walrave and Koch*, Jurispr. 1974, blz. 1405.

<sup>14</sup> Zaak C-309/99, *Wouters v. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten*, Jurispr. 2002, blz. I-1577; zaak C-411/98, *Ferlini/ CHL*, Jurispr. 2000, blz. I-8081, punt 50.

<sup>15</sup> Mededeling van de Commissie – Richtsnoeren inzake de toepasselijkheid van artikel 81 van het EG-Verdrag op horizontale samenwerkingsovereenkomsten, PB C 3 van 6.1.2001; mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de rol van de Europese normalisatie in het kader van beleid en wetgeving van de Gemeenschap, 18.10.2004.

deze richtsnoeren zijn opgenomen in het algemene hoofdstuk inzake normen van de horizontale richtsnoeren<sup>16</sup> dat momenteel wordt herzien.

### 3. CONCLUSIES EN VOORSTELLEN

30. Uit de bovenstaande analyse blijkt dat niet alle groepen van overeenkomsten die thans uit hoofde van de groepsvrijstellingsverordening zijn vrijgesteld, kenmerkend zijn voor de verzekeringssector. Standaardpolisvoorwaarden lijken niet sectorspecifiek omdat zij ook in andere sectoren, en met name in de banksector, voorkomen zonder dat een groepsvrijstellingsverordening nodig is. Ook overeenkomsten inzake veiligheidsvoorzieningen en de installatie daarvan zijn niet kenmerkend voor de verzekeringssector; deze vallen immers onder de algemene werkzaamheden op het gebied van normen die momenteel in de horizontale richtsnoeren worden behandeld.
31. Wat de overeenkomsten inzake standaardpolisvoorwaarden en veiligheidsvoorzieningen betreft betoogden verscheidene respondenten dat verzekeraars veel minder zouden samenwerken als de groepsvrijstellingsverordening niet zou worden verlengd omdat de verzekeringsondernemingen zonder de groepsvrijstellingsverordening niet of minder bereid zouden zijn de juridische risico's van samenwerking te dragen. De redenering is vervolgens dat deze geringere of ontbrekende samenwerking ongunstig zou zijn, zowel voor de mededinging (minder nieuwkomers) als voor de consumenten (hogere prijzen en minder keuze). Indien samenwerking op de vrijgestelde gebieden zo belangrijk is voor de verzekeringssector zou de Commissie verwachten dat de noodzaak om samen te werken de voorkeur zou verdienen boven de behoefte aan een veilige haven op grond van de groepsvrijstellingsverordening. Dit gebeurt in de praktijk bijvoorbeeld met betrekking tot schadeafwikkelingsovereenkomsten en registers van verhoogde risico's, gebieden waarop de verzekeraars samenwerken zonder dat er een vrijstelling geldt. Zou er derhalve minder samenwerking op de markt zijn indien de groepsvrijstellingsverordening niet wordt verlengd, dan is het onwaarschijnlijk dat dit een rechtstreeks gevolg van die niet-verlenging zou zijn.
32. Opgemerkt zij dat de rechtszekerheid die de groepsvrijstellingsverordening biedt niet absoluut is en enkel voor een veilige haven kan zorgen (codificatie van artikel 81, lid 3) indien aan de voorwaarden van de groepsvrijstellingsverordening is voldaan. Veel verzekeraars lijken zich te verlaten op de rechtszekerheid die louter door het bestaan van de groepsvrijstellingsverordening wordt geboden, zonder door middel van een zorgvuldig juridisch onderzoek na te gaan of aan de voorwaarden van de groepsvrijstellingsverordening is voldaan. Bovendien lijken veel verzekeraars ten onrechte te menen dat zij onder de groepsvrijstellingsverordening vallen, het bij de groepsvrijstellingsverordening vereiste onderzoek te onderschatten en de zelfbeoordeling die noodzakelijk is indien de groepsvrijstellingsverordening niet wordt verlengd, te overschatten.

---

<sup>16</sup> Mededeling van de Commissie – Richtsnoeren inzake de toepasselijkheid van artikel 81 van het EG-Verdrag op horizontale samenwerkingsovereenkomsten, PB C 3 van 6.1.2001.

33. Indien de groepsvrijstellingsverordening met betrekking tot de twee voorgestelde groepen overeenkomsten (standaardpolisvoorwaarden en veiligheidsvoorzieningen) niet wordt verlengd, dan betekent dit niet noodzakelijkerwijs dat overeenkomsten die aanvankelijk wel onder de groepsvrijstellingsverordening vielen onwettig zijn. Integendeel, zoals momenteel voor verreweg de meeste sectoren geldt, zou er een juridische beoordeling moeten worden verricht in het licht van artikel 81, leden 1 en 3, van de richtsnoeren betreffende de toepassing van artikel 81, lid 3, en/of van de horizontale richtsnoeren, in plaats van een juridische beoordeling uit hoofde van de groepsvrijstellingsverordening. Zoals de Commissie zal bevestigen in een mededeling die zij zal publiceren indien geen van de huidige vrijstellingen wordt verlengd, zouden de meeste criteria die in de groepsvrijstellingsverordening worden genoemd ook bij toepassing van artikel 81, lid 3, hun geldigheid behouden. Ten slotte moeten de positieve effecten die volgens respondenten uit dergelijke overeenkomsten voortvloeien per geval worden getoetst aan artikel 81, lid 1, of aan artikel 81, lid 3.
34. De Commissie is vooralsnog van mening dat voor de twee samenwerkingsvormen die kenmerkend lijken voor de verzekeringssector, namelijk overeenkomsten betreffende gemeenschappelijke berekeningen, tabellen en onderzoeken en inzake medeverzekerings- en medeherverzekeringsgroepen, een groepsvrijstellingsverordening van toepassing moet blijven. Wat de eerste categorie overeenkomsten betreft heeft de Commissie nog niet besloten of zij de structuur of de formulering van de huidige vrijstelling zal wijzigen en of, indien verlenging noodzakelijk wordt geacht, het een volledige of gedeeltelijke verlenging zal zijn. Dit zal afhangen van de eventuele nog te ontvangen bijdragen en een gedegen en specifieke analyse van alle beschikbare gegevens en informatie. Ten aanzien van de laatste categorie overeenkomsten bestaat vooralsnog de indruk dat moet worden voorkomen dat concurrentiebevorderende samenwerking op dit gebied afneemt, ook al is de kans dat er op deze gebieden geen samenwerking plaatsvindt wellicht gering.
35. Op 2 juni 2009 zal een openbaar evenement worden gehouden waarop de sector en de belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld hun laatste opmerkingen te maken voordat de Commissie een besluit neemt over de eventuele gedeeltelijke verlenging van de groepsvrijstellingsverordening.