



Brussel, 17.3.2016
COM(2016) 153 final

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

**over de werking van Verordening (EU) nr. 267/2010 van de Commissie betreffende de
toepassing van artikel 101, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de
Europese Unie op bepaalde groepen van overeenkomsten, besluiten en onderling
afgestemde feitelijke gedragingen in de verzekeringssector**

{SWD(2016) 62 final}
{SWD(2016) 63 final}

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de werking van Verordening (EU) nr. 267/2010 van de Commissie betreffende de toepassing van artikel 101, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op bepaalde groepen van overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen in de verzekeringssector

1. INLEIDING

1. Krachtens artikel 101, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), kunnen overeenkomsten tussen ondernemingen die de mededinging beperken in de zin van artikel 101, lid 1, VWEU verenigbaar met de interne markt worden verklaard indien zij bijdragen tot bevordering van de technische of economische vooruitgang of tot verbetering van de productie of van de verdeling van producten, mits een billijk aandeel in de daaruit voortvloeiende voordelen de gebruikers ten goede komt en de beperkingen niet verder gaan dan strikt noodzakelijk is (evenredigheidsbeginsel) en niet voor een wezenlijk deel van de betrokken producten de mededinging uitschakelen.
2. Bij Verordening (EEG) nr. 1534/91¹ (de "machtigingsverordening") heeft de Raad de Commissie de bevoegdheid verleend om verordeningen vast te stellen betreffende de toepassing van artikel 101, lid 3, VWEU op bepaalde groepen van overeenkomsten tussen ondernemingen, besluiten van ondernemersverenigingen en onderling afgestemde feitelijke gedragingen in de verzekeringssector. Op 24 maart 2010 heeft de Commissie, op grond van de machtigingsverordening, Verordening (EU) nr. 267/2010² (de "groepsvrijstellingsverordening verzekeringen") vastgesteld, waarbij aan twee groepen van overeenkomsten in de verzekeringssector een vrijstelling werd verleend.
3. Krachtens de groepsvrijstellingsverordening verzekeringen zijn overeenkomsten tussen (her)verzekeraars inzake de uitwisseling van informatie in de vorm van gemeenschappelijke compilaties, tabellen en onderzoeken of de gemeenschappelijke dekking van bepaalde soorten risico's door middel van "medeverzekerings- of medeherverzekeringsspoels" onder bepaalde voorwaarden vrijgesteld. De huidige groepsvrijstellingsverordening verzekeringen is op 1 april 2010 in werking getreden en loopt op 31 maart 2017 af. De verordening beoogt een daadwerkelijke bescherming van de mededinging te waarborgen, de consumenten ten goede te komen en ondernemingen voldoende rechtszekerheid te verschaffen.
4. Krachtens artikel 8 van de machtigingsverordening moet de Commissie uiterlijk zes jaar na de inwerkingtreding van de groepsvrijstellingsverordening verzekeringen een verslag over de werking en de vooruitzichten van deze verordening indienen.

¹ PB L 143 van 7.6.1991, blz. 1.

² PB L 83 van 30.3.2010, blz. 1.

5. De verzekeringssector is een van de drie sectoren (de andere twee zijn de zeelijnvaart en de distributie van motorvoertuigen) waarop nog een groepsvrijstellingsverordening van toepassing is. Voor andere sectoren (zoals zee- en luchtvervoer) is de betreffende groepsvrijstelling niet verlengd. De eerste groepsvrijstellingsverordening verzekeringen werd vastgesteld in 1992; deze werd vervolgens tweemaal, in 2003 en 2010, met wijzigingen verlengd. Zo beperkte de Commissie in 2010 het aantal groepen vrijgestelde overeenkomsten van vier tot de huidige twee, en nam zij een mededeling aan met richtsnoeren voor de toepassing van de groepsvrijstellingsverordening verzekeringen (de "mededeling betreffende de groepsvrijstellingsverordening verzekeringen").³
6. Voordat de huidige groepsvrijstellingsverordening verzekeringen komt te vervallen, verricht de Commissie momenteel een volledige effectbeoordeling van mogelijke beleidsopties: niet-verlenging, gedeeltelijke verlenging (niet meer dan één vrijstelling en/of verlenging met wijzigingen) en verlenging.⁴
7. In februari 2014 is een formele evaluatie van het gebruik en de werking van de groepsvrijstellingsverordening verzekeringen van start gegaan, in het kader waarvan de nationale mededingingsautoriteiten⁵ zijn geraadpleegd door middel van een vragenlijst, waarna in mei 2014 een routekaart is gepubliceerd. In juni 2014 vond een vergadering met de nationale mededingingsautoriteiten plaats. Van augustus tot november 2014 werd een openbare raadpleging gehouden, en in december 2014 werden gerichte aanvullende vragenlijsten toegezonden aan mede(her)verzekeringpools, klanten, federaties van tussenpersonen/makelaars en onderlinge verzekeringsmaatschappijen. Vanaf november 2014 zijn bilaterale vergaderingen en telefonische conferenties gehouden met specifieke belanghebbenden, met name nationale verenigingen van verzekeringsmaatschappijen en pools.
8. Het doel van dit verslag is de voorlopige bevindingen van de Commissie inzake de werking en de vooruitzichten van de groepsvrijstellingsverordening verzekeringen in dit stadium te presenteren. Dit laat het definitieve besluit van de Commissie na de voltooiing van de effectbeoordeling volledig onverlet. Het verslag vormt een stap in een uitvoerig raadplegingsproces waarvoor alle belanghebbenden worden verzocht een bijdrage te leveren. Het dient te worden gelezen in samenhang met het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie, waarin de standpunten van de diensten van de Commissie ten aanzien van de hier behandelde kwesties nader worden uiteengezet.

³ Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van artikel 101, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op bepaalde groepen van overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen in de verzekeringssector (PB L 82 van 30.3.2010, blz. 2).

⁴ Deze procedure wordt nader uiteengezet in het desbetreffende formulier voor de aanvangseffectbeoordeling:
http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_comp_001_review_iber_en.pdf.

⁵ De nationale mededingingsautoriteiten van de 28 EU-lidstaten en de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA.

9. De evaluatie zal tot begin 2017 duren, wanneer de effectbeoordeling wordt afgerond. De Commissie heeft opdracht gegeven tot de uitvoering van twee studies over kwesties in verband met de werking van de groepsvrijstellingsverordening verzekeringen die in het kader van de raadpleging door belanghebbende partijen aan de orde zijn gesteld: de substitueerbaarheid van verzekeringen aan de aanbodzijde en de effecten van de verschillende vormen van medeverzekering of medeherverzekering die op de markt voorhanden zijn.⁶ Deze studies zullen bijdragen tot een uitvoerig marktoverzicht op basis waarvan de Commissie haar definitieve voorstellen ten aanzien van de toekomst van de groepsvrijstellingsverordening verzekeringen zal uitwerken.

2. BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN EN BEOORDELING

10. Om de werking van de groepsvrijstellingsverordening verzekeringen te beoordelen en vervolgens te bepalen of de verordening moet worden verlengd, en zo ja, in hoeverre, heeft de Commissie twee elementaire en onderling gerelateerde vragen proberen te beantwoorden:

Vraag 1: Wordt de verzekeringssector nog steeds gekenmerkt door onderscheidende eigenschappen waardoor een grotere behoefte aan samenwerking bestaat op de gebieden waarop de resterende vrijstellingen in het kader van de groepsvrijstellingsverordening verzekeringen van toepassing zijn?

Vraag 2: Zo ja, is een uitzonderlijk instrument als een groepsvrijstellingsverordening nog nodig om die grotere behoefte aan samenwerking te beschermen?

11. De openbare raadpleging in 2014 en de daaropvolgende bewijsgaring werden dusdanig gestructureerd en uitgevoerd dat deze twee vragen konden worden beantwoord en ondersteunend materiaal werd verkregen voor de komende effectbeoordeling van beleidsopties voor de toekomst van de groepsvrijstellingsverordening verzekeringen.
12. In mei 2015 stelde de Commissie een nieuwe aanpak voor betere regelgeving vast die gericht is op een meer systematische en transparante raadpleging van belanghebbenden, verbeterde effectbeoordelingen en het trekken van lessen uit eerdere ervaringen. Aangezien de werkzaamheden in het kader van de evaluatie van de groepsvrijstellingsverordening verzekeringen reeds begin 2014 van start waren gegaan, zijn bij het evaluatieproces niet alle in de nieuwe richtsnoeren voor betere regelgeving beschreven stappen gevolgd. De evaluatie is echter op een open en transparante wijze uitgevoerd, en de belangrijkste elementen van retrospectieve evaluaties zijn gerespecteerd. Daardoor heeft het onderzoek naar de grotere behoefte aan samenwerking de Commissie in staat gesteld om de relevantie van die aanpak te beoordelen, terwijl bij de analyse van de noodzaak van een

⁶ http://ec.europa.eu/competition/calls/tenders_open.html.

groepsvrijstellingsverordening de samenhang, doelmatigheid en doeltreffendheid van een dergelijke aanpak in aanmerking zijn genomen.

13. De belangrijkste bevindingen in deze fase van het evaluatieproces en de beoordeling daarvan worden hieronder uiteengezet.

(a) Grotere behoefte aan samenwerking

Informatie-uitwisseling: compilaties, tabellen en onderzoeken

14. Onder bepaalde voorwaarden verleent artikel 2, onder a), van de groepsvrijstellingsverordening verzekeringen een vrijstelling voor overeenkomsten tussen ondernemingen in de verzekeringssector die betrekking hebben op "*de gemeenschappelijke verzameling en verspreiding van informatie die noodzakelijk is voor de volgende doeleinden: i) de berekening van de gemiddelde kosten van de dekking van een welbepaald risico in het verleden (hierna "compilaties" genoemd); en ii) de opstelling van mortaliteitstabellen en tabellen waaruit de frequentie van ziekte, ongevallen en invaliditeit blijkt in verband met verzekeringsdekking die een kapitalisatie-element bevat [...].*" Artikel 2, onder b), verleent, ook weer onder bepaalde voorwaarden, een vrijstelling voor "*het gemeenschappelijk verrichten van onderzoek naar de vermoedelijke gevolgen van algemene omstandigheden die zich aan de invloed van de belanghebbende ondernemingen onttrekken, hetzij voor de frequentie of de omvang van toekomstige schadeclaims betreffende een bepaald risico of een bepaalde risicocategorie, hetzij voor de rentabiliteit van de verschillende soorten beleggingen [...] en de verspreiding van de resultaten van deze onderzoeken*".

15. Om de prijs van risico's te bepalen, proberen verzekeraars over het algemeen het verschil tussen de reële waarde van vorderingen enerzijds en de door de verzekerden betaalde premies anderzijds te verminderen. Een verzekering is een product dat dekking biedt tegen toekomstige risico's waarvan de kosten bij het sluiten van het verzekeringscontract niet bekend zijn. Bijgevolg is de beschikbaarheid van adequate en nauwkeurige statistische informatie uit het verleden over de feitelijke kosten van risicocategorieën van cruciaal belang voor activiteiten in diverse segmenten van het verzekeringswezen. Bovendien lijkt het erop dat geen enkele verzekeraar in bezit is van voldoende statistische risicogegevens om dergelijke berekeningen met precisie uit te voeren.

16. Door informatie uit te wisselen in de vorm van gemeenschappelijke compilaties, tabellen en onderzoeken kunnen verzekeraars meer betrouwbare statistieken samenstellen en een beter inzicht in de verzekerde risico's ontwikkelen. Dit inzicht stelt verzekeraars in staat risico's op een meer betrouwbare wijze in te schatten en bijgevolg toeslagen en, in laatste instantie, de door de consumenten betaalde prijzen te verlagen. De uitwisseling van statistische gegevens uit het verleden is derhalve gunstig voor de efficiënte werking van de verzekeringssector. Door dergelijke onderzoeken gezamenlijk te verrichten, worden verzekeraars zich bovendien beter bewust van de waarschijnlijke toekomstige ontwikkeling van de risico's in kwestie. Deze redenering gaat niet op voor het gezamenlijk verrichten van onderzoeken naar de winstgevendheid van verschillende soorten beleggingen. Ten eerste valt deze categorie niet onder de machtigingsverordening van 1991. Daarnaast is de winstgevendheid van beleggingen niet gerelateerd aan de kennis van een verzekerd risico of de bepaling van

risicopremies. Analyse van alternatieve beleggingsbeslissingen is niet voorbehouden aan de verzekeringssector, maar wordt door alle ondernemingen toegepast, ongeacht de sector waarin ze actief zijn.

17. De Solvabiliteit II-richtlijn betreffende het verzekerings- en herverzekeringsbedrijf⁷, die op 1 januari 2016 in werking is getreden, stelt strengere risicokapitaaleisen vast en verplicht (her)verzekeraars om "beste schattingen" van hun verplichtingen te berekenen, wat de behoefte van (her)verzekeraars zou kunnen vergroten om meer precieze en nauwkeurige informatie over risico's bij te houden ten einde te kunnen berekenen of zij voldoende reserves in hun balansen hebben opgenomen.

Gemeenschappelijke dekking van bepaalde soorten risico's (pools)

18. Artikel 5 van de groepsvrijstellingsverordening verzekeringen verleent een vrijstelling voor overeenkomsten voor de vorming en exploitatie van pools van verzekeringsondernemingen (medeverzekeringpools) of van verzekeringsondernemingen en herverzekeringsondernemingen (medeherverzekeringpools) met het oog op de gemeenschappelijke dekking van risico's, mits zij aan bepaalde voorwaarden voldoen, met name dat hun marktaandeel niet groter is dan een bepaald percentage (20 % voor medeverzekeringpools en 25 % voor medeherverzekeringpools). Voorts zijn, overeenkomstig artikel 6, medeverzekering- of medeherverzekeringpools die uitsluitend ter dekking van nieuwe risico's zijn gevormd, gedurende drie jaar vanaf de datum waarop de pool werd gevormd, vrijgesteld.
19. Vooralsnog wijst de tijdens de evaluatie verzamelde informatie erop dat verzekeraars vaak moeten samenwerken om bepaalde grote onconventionele risico's te dekken, met name op het gebied van terrorisme, de productie van kernenergie en milieubescherming, risico's die door hun omvang en spreiding moeilijker of onmogelijk door individuele verzekeraars kunnen worden gedekt, in tegenstelling tot kleinere en meer conventionele risicocategorieën, zoals door motorvoertuig- en levensverzekeringen gedekte risico's, die door verzekeraars doorgaans onafhankelijk worden verzekerd. Wanneer de aard van de risico's zodanig is dat een enkele verzekeraar niet de benodigde capaciteit kan leveren, kunnen verzekeraars door middel van mede(her)verzekering een voldoende aantal risico's dekken zodat het risicoprofiel van de portefeuille overeenkomt met het totale risico van de desbetreffende risicocategorie.
20. Tot op heden lijkt het erop dat de verzekeringsmarkt het afgelopen decennium meer concurrerende methoden om risico's te mede(her)verzekeren heeft ontwikkeld, zoals mede(her)verzekering onder leiding van een makelaar (zogeneten "line slips"). Dit zijn haalbare alternatieven voor de geïnstitutionaliseerde medeverzekering- of medeherverzekeringpools die op grond van de groepsvrijstellingsverordening verzekeringen zijn vrijgesteld. Voorts is de verzekeringssector niet de enige sector waarin ondernemingen plegen samen te werken in specifieke grote projecten om de

⁷ Richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 betreffende de toegang tot en uitoefening- van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II) (PB L 335 van 17.12.2009, blz. 1).

betrokken kosten en risico's te spreiden (dit gebeurt bijvoorbeeld ook bij grote bouwprojecten).

21. Al bij al sluit deze bevinding echter niet volledig uit dat er in de verzekeringssector over het algemeen een grotere behoefte aan samenwerking bestaat ten einde grote onconventionele risicocategorieën te kunnen dekken.

Conclusie

22. De Commissie stelt zich in dit stadium dan ook op het standpunt dat de twee vormen van samenwerking die onder de groepsvrijstellingsverordening verzekeringen vallen kenmerkend lijken te zijn voor de verzekeringssector, terwijl dit niet geldt voor het onderzoek naar de winstgevendheid van de verschillende soorten beleggingen van de sector. Of er objectieve redenen zijn om de voorschriften van hoofdstuk II of III van de huidige groepsvrijstellingsverordening verzekeringen te handhaven, hangt in laatste instantie dan ook af van de vraag of de groepen overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen waarop die hoofdstukken betrekking hebben, moeten worden beschermd door een uitzonderlijk rechtsinstrument als een groepsvrijstellingsverordening, dan wel of passende richtsnoeren zouden volstaan.

(b) Noodzaak van een groepsvrijstellingsverordening

Informatie-uitwisseling: compilaties, tabellen en onderzoeken

23. Om de effecten van een mogelijke niet-verlenging van de groepsvrijstellingsverordening zorgvuldig te kunnen bepalen, heeft de Commissie belanghebbenden middels de openbare raadpleging verzocht om de mogelijke concrete veranderingen in hun bedrijfsvoering nauwgezet in kaart te brengen en om de extra kosten die zij als gevolg daarvan zouden moeten dragen en het uiteindelijke effect op de premies te kwantificeren, of althans te rangschikken. De overgrote meerderheid van de belanghebbenden liet echter na om de verwachte gevolgen van niet-verlenging te kwantificeren en beperkte zich tot het maken van algemene opmerkingen over de potentiële effecten van minder samenwerking.
24. De belanghebbenden (te weten verzekeringsmaatschappijen en verenigingen van verzekeraars) die hun mening gaven over de toekomst van de vrijstelling voor gemeenschappelijke compilaties, tabellen en onderzoeken, waren voorstander van de handhaving ervan, maar voerden ter onderbouwing van hun standpunt slechts algemene argumenten aan. Zo stelde een aantal van hen dat niet-verlenging zou leiden tot rechtsonzekerheid met betrekking tot de toelaatbaarheid van samenwerking en dat de huidige horizontale richtsnoeren van de Commissie⁸ geen passende leidraad voor zelfbeoordeling vormen (omdat ze onvoldoende rekening houden met de onderscheidende kenmerken van de verzekeringssector).

⁸ Richtsnoeren inzake de toepasselijkheid van artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op horizontale samenwerkingsovereenkomsten, mededeling van de Commissie 2011/C 11/01 (PB C 11 van 14.1.2011, blz. 1).

25. Volgens de respondenten zou dit ogenschijnlijke gebrek aan rechtszekerheid een aantal negatieve effecten hebben, waaronder hogere nalevingskosten en mogelijk minder samenwerking. Deze belanghebbenden suggereren tevens dat grotere bestaande verzekeraars die mogelijk geen aanvullende statistische gegevens nodig hebben om risico's nauwkeurig in te schatten, ervan zouden kunnen worden weerhouden deze informatie te delen met kleinere verzekeraars en potentiële nieuwkomers, voor wie het vanwege hun beperkte of niet-bestaande marktaanwezigheid moeilijker is om risico's te taxeren. Dit zou de concurrentie kunnen beperken en de belangen van consumenten kunnen schaden. Volgens hen waarborgt het in de groepsvrijstellingsverordening verzekeringen neergelegde vereiste dat geanonimiseerde en geaggregeerde statistische informatie over risico's onder redelijke, betaalbare en niet-discriminerende voorwaarden beschikbaar wordt gesteld, een gelijk speelveld tussen kleinere en grotere verzekeraars en bevordert het de toetreding van nieuwkomers tot de markt.
26. Deze belanghebbenden stellen ook dat wanneer er minder risico-informatie beschikbaar zou zijn, dit het vertrouwen in de door verzekeraars verplicht te berekenen "beste schattingen" van hun verplichtingen zou kunnen aantasten en ertoe zou kunnen leiden dat er meer voorzieningen moeten worden getroffen om voldoende reserves op te bouwen voor onzekerheden en voorwaardelijke verplichtingen.
27. De Commissie is echter van mening dat er passende richtsnoeren bestaan om de voordelen van informatie-uitwisseling veilig te stellen.
28. De horizontale richtsnoeren van de Commissie, die zijn vastgesteld na de inwerkingtreding van de groepsvrijstellingsverordening verzekeringen, bevatten een specifiek hoofdstuk over overeenkomsten inzake informatie-uitwisseling. In dit hoofdstuk worden beginselen beschreven die volledig van toepassing zijn op de verzekeringssector en een goede basis vormen voor de zelfbeoordeling van de toelaatbaarheid van de gemeenschappelijke vaststelling en verspreiding van compilaties, tabellen en onderzoeken.
29. De richtsnoeren erkennen uitdrukkelijk dat "*[d]e uitwisseling van echt geaggregeerde gegevens, dat wil zeggen gegevens waaruit zeer moeilijk informatie op het niveau van de individuele onderneming kan worden afgeleid, [...] veel minder snel tot een beperking van de mededinging [leidt] dan de uitwisseling van gegevens op ondernemingsniveau*".⁹ Voorts kan "*[h]et verzamelen en publiceren van geaggregeerde marktgegevens (zoals verkoopgegevens, gegevens over capaciteiten of gegevens over kosten van inputs en onderdelen) door een handelsorganisatie of marktonderzoekbureau [...] zowel leveranciers als consumenten ten goede komen doordat dit hen in staat stelt een duidelijker beeld van de economische situatie in de sector te krijgen. Dat verzamelen en publiceren kan marktdeelnemers in staat stellen beter geïnformeerd individuele keuzes te maken om hun strategie efficiënt aan de marktomstandigheden aan te passen. Meer in het algemeen zal de uitwisseling van*

⁹ Punt 89.

geaggregeerde gegevens niet snel mededingingsbeperkende gevolgen hebben, tenzij dit in een hecht monopolie gebeurt."¹⁰

30. Daarnaast wordt in de richtsnoeren erkend dat "[d]e uitwisseling van consumentengegevens tussen ondernemingen in markten met asymmetrische informatie over consumenten [...] eveneens tot efficiëntieverbeteringen [kan] leiden. Zo kan bijvoorbeeld de registratie van consumentengedrag in het verleden op het gebied van ongevallen of wanbetaling, voor consumenten een stimulans vormen om hun risicogedrag te beperken. Tevens kan hierdoor worden nagegaan welke consumenten een lager risico dragen en daarom in aanmerking zouden moeten komen voor lagere prijzen. In dit verband kan de uitwisseling van informatie tevens de "lock-in" van consumenten reduceren, waardoor de mededinging wordt bevorderd. Dit komt doordat informatie over het algemeen specifiek is voor een bepaalde relatie, en de consumenten de met deze informatie verbonden voordelen zouden verliezen wanneer zij op een andere onderneming overschakelen. Voorbeelden van dergelijke efficiëntieverbeteringen doen zich voor in de bank- en verzekeringssector, waar dikwijls informatie wordt uitgewisseld over wanbetaling door en de risicokenmerken van consumenten."¹¹
31. De richtsnoeren beschermen het bestaan van dit soort samenwerking in de verzekeringssector. De beginselen weerspiegelen de uitgangspunten van de groepsvrijstellingsverordening verzekeringen en stellen de uitwisseling van informatie tussen verzekeraars vrij. Mocht de groepsvrijstellingsverordening verzekeringen worden beëindigd, dan zouden er dus reeds gelijkwaardige richtsnoeren van de Commissie bestaan om verzekeraars te helpen zelf de toelaatbaarheid van hun samenwerking te beoordelen. Om dezelfde reden zou een nalevingsbeoordeling door nationale federaties van verzekeraars, die momenteel de belangrijkste intermediairs voor het compileren en verspreiden van risicogegevens zijn, onder de horizontale richtsnoeren geen significante verandering in de nalevingskosten teweegbrengen. De betrokken federaties en intermediairs zijn in het kader van de groepsvrijstellingsverordening verzekeringen en Verordening (EG) nr. 1/2003¹² verplicht om ervoor te zorgen dat de verzameling en de verspreiding van risicogegevens in de vorm van compilaties, tabellen en onderzoeken plaatsvinden in overeenstemming met deze inhoudelijke bepalingen.
32. Verder lijkt, in termen van prikkels, het vermeende risico dat zich zou voordoen bij minder samenwerking op het gebied van gemeenschappelijke compilaties, tabellen en onderzoeken indien het desbetreffende hoofdstuk van de groepsvrijstellingsverordening verzekeringen niet zou worden verlengd, zeer gering te zijn. Als samenwerking op dit gebied zo onontbeerlijk is voor de verzekeringssector als verzekeringsondernemingen tijdens de openbare raadpleging hebben beweerd, is het hoogst onwaarschijnlijk dat de beweerde wezenlijke behoefte aan samenwerking

¹⁰ Punt 89.

¹¹ Punt 97.

¹² Verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag (PB L 1 van 4.1.2003, blz. 1).

minder zwaar zou wegen dan een eventuele vermindering van de rechtszekerheid door het vervallen van de vrijstelling.

33. Het is momenteel dan ook twijfelachtig of een groepsvrijstellingsverordening voor gemeenschappelijke compilaties, tabellen en onderzoeken moet blijven bestaan, met name wanneer er alternatieve richtsnoeren voorhanden zijn (waaronder een mededeling) die in voorkomend geval kunnen worden gebruikt ter aanvulling van de relevante bepalingen van de horizontale richtsnoeren. Concluderend is de Commissie van mening dat het twijfelachtig is of een specifieke groepsvrijstellingsverordening noodzakelijk is om de goede werking van de sector te waarborgen en bepaalde vormen van informatie-uitwisseling te bevorderen.

Gemeenschappelijke dekking van bepaalde soorten risico's (pools)

34. De belanghebbenden die aan de openbare raadpleging hebben deelgenomen (voornamelijk verzekeringsmaatschappijen en hun brancheverenigingen), betoogden over het algemeen dat het vervallen van de vrijstelling voor pools zou resulteren in minder rechtszekerheid inzake de toelaatbaarheid van samenwerking in de vorm van pools, wat op zijn beurt de nalevingskosten voor verzekeraars zou verhogen en een te grote terughoudendheid bij het sluiten van bepaalde pooling-overeenkomsten tot gevolg zou hebben. Een en ander zou ertoe zou er volgens de respondenten toe kunnen leiden dat verzekeraars hogere premies zullen vragen en in bepaalde gevallen zelfs zullen overgaan tot de ontbinding van bestaande pools, in het bijzonder op het gebied van verhoogde en catastroferisico's, wat zou kunnen betekenen dat bepaalde medeverzekeringsproducten niet meer worden aangeboden, ten nadele van de consumenten.
35. De deelnemende belanghebbenden hebben echter geen concrete bewijzen overgelegd om deze algemene verklaringen betreffende de vermeende negatieve effecten van een eventuele niet-verlenging van de vrijstelling voor pools te staven. In bepaalde vragen van de vragenlijst werd verzocht de veranderingen in de bedrijfsvoering als gevolg van niet-verlenging uitgebreid toe te lichten, met als doel de daaruit voortvloeiende effecten op de kosten en prijzen te kwantificeren en in te schatten. Deze vragen werden door de overgrote meerderheid van de respondenten echter niet beantwoord.
36. Voorafgaand aan de start van de openbare raadpleging publiceerde de Commissie een studie over medeverzekerings- of medeherverzekeringpools en ad-hoc-mede(her)verzekeringsovereenkomsten in de inschrijvingsmarkt.¹³ Deze studie was gebaseerd op in de EU-27 gehouden interviews. Op basis van de definitie in de groepsvrijstellingsverordening verzekeringen werden in de gehele EU slechts 46¹⁴ actieve pools geïdentificeerd. In de studie werd geconcludeerd dat "*[v]eel pools zijn opgericht om catastroferisico (kernenergie, terrorisme, milieurampen) te dekken, maar [...] niet het enige alternatief voor deze risico's [zijn], aangezien verzekeringsmarkten en andere mechanismen, zoals verzekeraars met een*

¹³ *Study on co(re)insurance pools and on ad hoc co(re)insurance agreements on the subscription market;* http://ec.europa.eu/competition/sectors/financial_services/KD0414707ENN.pdf

¹⁴ 47 op het niveau van de EU-28.

staatsgarantie, ook enkele van deze risico's dekken. Naast deze pools voor grote risico's bestaan er andere regelingen tussen verzekeraars om risico's te dekken waaraan de verzekeringsmarkt zich niet waagt, of om te profiteren van een marktniche waar verzekeraars samenwerken om capaciteit in de inschrijvingsmarkt te creëren."¹⁵

37. Het aantal pools was aanzienlijk lager dan in eerste instantie werd verwacht. Van de 100 regelingen waarvan werd verondersteld dat ze onder de definitie van de groepsvrijstellingsverordening verzekeringen vielen, werden er na het houden van de interviews uiteindelijk 39 uitgesloten van het toepassingsgebied van de studie.¹⁶ De overige 61 pools werden geacht mogelijk aan de definitie te voldoen, maar 15 ervan bleken niet langer operationeel te zijn, d.w.z. dat ze hun activiteiten aan het afbouwen waren.¹⁷ Bijna een kwart van de pools die aan de definitie van de groepsvrijstellingsverordening verzekeringen voldeden had dus besloten om de markt te verlaten, waardoor het aantal pools dat onder de definitie viel nog verder terugliep.
38. Verder werd ten aanzien van het gebruik van de vrijstelling voor pools in de studie opgemerkt dat¹⁸ *"[d]e responspercentages voor vragen met betrekking tot zelfbeoordeling, de relevante markt en marktaandelen [...] teleurstellend [waren]. Enkele van deze pools hadden geen volledige zelfbeoordeling uitgevoerd omdat ze meenden vrijgesteld te zijn voor het dekken van nieuwe risico's of erop vertrouwden dat hun marktaandeel onder de drempel van 20 % lag. Over het geheel genomen was het beeld wat betreft de bekendheid met de groepsvrijstellingsverordening verzekeringen gemengd, hoewel de pools die hun positie na de publicatie van de nieuwe groepsvrijstellingsverordening hadden herbeoordeeld geen verandering in hun nalevingsstatus meldden."*
39. Uit de studie bleek dat¹⁹ *"[e]r [...] onzekerheden [bestaan] over de definitie, wat het risico met zich brengt dat de opvattingen van de sector over pools en de doelstellingen van de groepsvrijstellingsverordening niet overeenstemmen, hetgeen er op zijn beurt op kan wijzen dat verduidelijking noodzakelijk is: deze onzekerheden zijn van invloed op zowel de identificatie van pools zelf als de definitie ervan wanneer pool-achtige regelingen door andere partijen dan verzekeraars, met name tussenpersonen, worden opgezet, een kwestie die wellicht een apart onderzoek rechtvaardigt"*.
40. Voorts werd in de studie opgemerkt dat *"de werking van de pools heterogeen is en elke pool op zijn eigen merites moet worden beoordeeld"*.
41. De resultaten van de studie werden in maart 2013 besproken tijdens een workshop met belanghebbenden, waarbij de belangrijkste bevindingen werden bevestigd:

¹⁵ Zie de samenvatting van de studie, blz. ii.

¹⁶ Zie blz. 13, punt 59, en blz. 309, tabel 2.

¹⁷ Zie de samenvatting, blz. ii, blz. 41, punt 162, en tabel 13.

¹⁸ Zie de samenvatting, blz. iii.

¹⁹ Zie de samenvatting, blz. iii.

- in de mede(her)verzekeringmarkt bestaan er reeds vormen van samenwerking die verschillen van pools maar een vergelijkbare rol spelen;
- in de markt ontbreekt het veelal aan duidelijkheid over de vraag welke van deze vormen van samenwerking medeverzekering- of medeherverzekeringpools zijn in de zin van de groepsvrijstellingsverordening verzekeringen, en derhalve in aanmerking kunnen komen voor de vrijstelling voor pools;
- het product en de geografische omschrijving van de markten waarin de pools actief zijn en de definitie van nieuwe risico's overeenkomstig de groepsvrijstellingsverordening verzekeringen zijn mogelijk niet voor alle marktdeelnemers duidelijk; en
- hoewel marktdeelnemers denken dat pools nog steeds nodig zijn voor de dekking van bepaalde risico's, erkennen ze dat de markt zich mogelijk aan het ontwikkelen is in de richting van meer flexibele en mededingingsbevorderende mede(her)verzekeringoplossingen.

42. Artikel 5 van de groepsvrijstellingsverordening verzekeringen bepaalt dat poolovereenkomsten zijn vrijgesteld met betrekking tot de vorming en exploitatie van pools. In de beschikkingspraktijk van de Commissie²⁰ wordt onderscheid gemaakt tussen "vorming" en "exploitatie" (werking). Wat betreft het eerste begrip is de Commissie van mening dat het loutere feit dat een pool wellicht noodzakelijk is, geen voldoende reden is om te concluderen dat de pool de mededinging niet verstoort. Vervolgens kijkt de Commissie naar de werking van de pool om te onderzoeken of eventuele aanvullende regelingen die door de leden van de pool voor de exploitatie ervan zijn aangegaan, inderdaad slechts een aanvulling vormen en derhalve noodzakelijk zijn voor de werking van de pool. In een aantal gevallen²¹ heeft de Commissie zich op het standpunt gesteld dat een pool in algemene zin niet verenigbaar kan zijn indien de levensvatbaarheid ervan onder minder restrictieve operationele voorwaarden zou kunnen worden gewaarborgd. Dit is de norm die ook nu nog wordt toegepast om de verenigbaarheid te beoordelen.

43. De tijdens de evaluatie verzamelde opmerkingen over markttrends wijzen erop dat de huidige samenwerking tussen (her)verzekeraars om risico's mede te (her)verzekeren bijzonder heterogeen van aard is en op geen enkele wijze stoelt op geïnstitutionaliseerde pools die op grond van de groepsvrijstellingsverordening verzekeringen zijn vrijgesteld. De evaluatie duidt op een significante, en toenemende, markttrend waarbij verzekeraars zich afkeren van op eigen initiatief gevormde

²⁰ *Beschikking in de zaak P&I Clubs van 1985 (zaken 30373 en 37143); beschikking in de zaak Assurpol; beschikking in de zaak TEKO; beschikking in de zaak Lloyd's/ILU; vier comfort letters voor nucleaire pools, Svenska Atomförsäkringspoolen (zaak COMP/37.363), Pool Italiano Rischi Atomici (zaak COMP/34.985), en Aseguradores Riesgos Nucleares (zaak COMP/34.558), zie het XXXIe Verslag over het mededingingsbeleid 2001, punt 203, en Deutsche Kernreaktorversicherungsgemeinschaft (DKVG) (zaak COMP/36.053), zie het XXXIIe Verslag over het mededingingsbeleid 2002, blz. 218. Zie ook het werkdocument van de diensten van de Commissie bij het verslag over de groepsvrijstellingsverordening verzekeringen van 2009 (SEC(2009) 364), punt 125.*

²¹ Zie bijvoorbeeld de zaak Assurpol (PB L 37 van 14.2.1992, blz. 16) en de zaak P&I Clubs (PB L 125 van 19.5.1999, blz. 12).

geïstitutionaliseerde pools en veeleer kiezen voor meer mededingingsbevorderende vormen van samenwerking tussen (her)verzekeraars.

44. Deze alternatieve mede(her)verzekeringsregelingen worden vaak op touw gezet door tussenpersonen/makelaars die op eigen initiatief, of op verzoek van een klant of verzekeraar, verzekeringsbranches of verzekeringspakketten opzetten, vaak via een aanbesteding, om tegemoet te komen aan specifieke behoeften. Anders dan de traditionele geïstitutionaliseerde pools vallen deze meer concurrerende vormen van mede(her)verzekering niet onder de groepsvrijstellingsverordening verzekeringen, hoewel zou kunnen worden aangevoerd dat deze, vanwege hun kenmerken, juist eerder gedeelde efficiëntieverbeteringen zullen genereren. Dergelijke alternatieve mede(her)verzekeringsregelingen zorgen ervoor dat verzekeraars in uiteenlopende mate met elkaar moeten concurreren, afhankelijk van het niveau van de coördinatie tussen verzekeraars dat door de intermediair/makelaar of de klant tijdens de onderhandelingen is toegestaan. Aangezien er dus alternatieven bestaan voor door de groepsvrijstellingsverordening verzekeringen vrijgestelde pools en er duidelijk minder restrictieve, meer mededingingsbevorderende vormen van mede(her)verzekering beschikbaar zijn, valt te betwijfelen of de huidige groepsvrijstellingsverordening verzekeringen de daadwerkelijke mededinging op dit gebied voldoende beschermt en tegelijk voordelen voor de consumenten oplevert.
45. De tijdens de evaluatie ontvangen feedback over de mededingingssituatie was gemengd. De meeste verzekeraars en verenigingen stellen dat de markten concurrerend zijn. De enige klant die tijdens de openbare raadpleging reageerde was echter van mening dat het bestaan van pools tot gevolg heeft dat de markt voor de verzekering van nucleaire risico's niet concurrerend is. Deze zienswijze werd gedeeld door respondenten op een gerichte vragenlijst die na afloop van de openbare raadpleging aan klanten in de energiesector werd toegezonden; allemaal waren ze van mening dat de groepsvrijstellingsverordening verzekeringen bij onderhandelingen over premies een negatief effect heeft.
46. Na grondige beoordeling van de tijdens de evaluatie vergaarde informatie is de Commissie voornamelijk dan ook van mening dat de algemene vrijstelling van pools mogelijk niet in overeenstemming is met de strikte voorwaarden voor de vaststelling van een uitzonderlijk instrument als een groepsvrijstellingsverordening. Een groepsvrijstellingsverordening voor een bepaalde groep overeenkomsten is alleen gerechtvaardigd wanneer met een voldoende mate van zekerheid kan worden aangenomen dat de groep daadwerkelijk voordelen genereert die eerlijk met consumenten worden gedeeld. De vrijgestelde restricties moeten ook onontbeerlijk zijn, d.w.z. dat het onmogelijk moet zijn om de doelstellingen van de samenwerking te verwezenlijken op een wijze die minder restrictief is voor de mededinging. Deze evenredigheidsbeoordeling is een delicate exercitie en kan alleen worden uitgevoerd door middel van een individuele zelfbeoordeling van de werking van de pool en de effecten daarvan.
47. Bijgevolg is de Commissie in dit stadium van mening dat, onder de huidige marktomstandigheden en in het licht van de beschikbare informatie over het gebruik en de werking van de groepsvrijstellingsverordening verzekeringen, niet langer kan worden aangenomen dat de restrictieve poolingregelingen waarop deze betrekking

heeft, volledig voldoen aan de vier verenigbaarheidscriteria van artikel 101, lid 3, VWEU.²²

48. Bovendien lijkt de huidige vrijstelling voor pools een zeer beperkte gebruiksrelevantie te hebben in het mede(her)verzekeringsdomein. De tijdens de evaluatie beschikbaar gekomen informatie wijst er in elk geval op dat de vrijstelling van toepassing is op een beperkt aandeel van de mede(her)verzekeringsmarkt, voornamelijk op de deelmarkt voor catastrofe- en verhoogde risico's. In de studie van de Commissie over mede(her)verzekeringspools werd een relatief klein aantal (niet meer dan 46) geïnstitutionaliseerde pools geïdentificeerd die mogelijk onder de vrijstelling van de groepsvrijstellingsverordening verzekeringen vallen. Voorts blijkt in dit stadium van de evaluatie dat er weinig gebruik wordt gemaakt van de huidige vrijstelling, daar een aanzienlijk deel van de potentiële begunstigen verklaarde de groepsvrijstellingsverordening verzekeringen op henzelf niet van toepassing te achten. In het bijzonder verklaarden twee van de vier pools die tijdens de openbare raadpleging reageerden en twintig (d.w.z. twee derde) van de pools die reageerden op de daaropvolgende, aan een grotere populatie van pools toegezonden vragenlijsten dat zij de groepsvrijstelling niet nodig hebben omdat hun samenwerking de mededinging hoe dan ook niet beperkt.
49. Bovendien komt uit de evaluatie naar voren dat er ernstige zorgen over de effectiviteit van een groepsvrijstellingsverordening voor pools in de verzekeringssector bestaan. Door de opkomst in de verzekeringsmarkt van zeer heterogene en complexe regelingen voor mede(her)verzekeringsrisico's en de problemen die het definiëren van relevante markten en het berekenen van marktaandelen in de sector met zich brengt, is het buitengewoon lastig te bepalen of aan de "restrictieve en welomschreven wettelijke criteria" voor de vaststelling van een groepsvrijstellingsverordening wordt voldaan. Uit opmerkingen van enkele belanghebbenden kan worden afgeleid dat de definitie van "pool" ambigu en weinig precies is, of dat niet duidelijk is hoe de betrokken verzekeringsmarkten moeten worden gedefinieerd. Als een vrijstelling moeilijk te gebruiken is omdat de twee elementen die van doorslaggevend belang zijn voor de toepassing ervan onzeker zijn, moet er ernstig aan worden getwijfeld of die vrijstelling überhaupt wel geschikt of gerechtvaardigd is.

3. CONCLUSIES EN VOORSTELLEN

50. Om de hierboven uiteengezette redenen is de Commissie van mening dat, hoewel er aanwijzingen zijn voor een grotere behoefte aan samenwerking in de verzekeringssector in verband met de compilatie en verspreiding van gemeenschappelijke berekeningen, tabellen en onderzoeken, en in verband met de mede(her)verzekering van specifieke soorten risico's, er niet langer lijkt te worden voldaan aan de strikte voorwaarden voor de vaststelling van een sectorspecifieke groepsvrijstellingsverordening met betrekking tot deze groepen van overeenkomsten.
51. Wat de compilatie en verspreiding van gemeenschappelijke berekeningen, tabellen en onderzoeken betreft, is de toegevoegde waarde van een specifieke groepsvrijstelling twijfelachtig. In dit stadium is het standpunt van de Commissie dat een

²² Zie punt 1.

groepsvrijstellingsverordening verzekeringen voor de werking van de verzekeringssector niet langer nodig lijkt te zijn. De horizontale richtsnoeren bieden reeds voldoende handvatten om de toelaatbaarheid van deze vorm van samenwerking zelf te kunnen beoordelen. Ook kan de Commissie bij wijze van alternatief zo nodig specifieke richtsnoeren verstrekken, die een veel flexibeler instrument vormen dat ook gemakkelijker aan veranderende omstandigheden kan worden aangepast.

52. Wat mede(her)verzekeringpools betreft, is het voorlopige standpunt van de Commissie in dit stadium dat verlenging van de groepsvrijstellingsverordening verzekeringen niet gerechtvaardigd is vanwege het beperkte gebruik en de geringe relevantie van de verordening en de concrete risico's dat deze onjuist wordt toegepast. Om tot een dergelijke vrijstelling van de mededingingsregels te besluiten, moet de Commissie met voldoende zekerheid kunnen aannemen dat het soort samenwerking waarop deze vrijstelling betrekking heeft, voldoet aan alle noodzakelijke voorwaarden om haar verenigbaar met de interne markt te verklaren, in het bijzonder wat de doeltreffendheid en doelmatigheid van de vrijstelling betreft, in aanmerking nemend dat de verzekeringsmarkt momenteel heterogene en minder restrictieve alternatieven voor pools aanbiedt om risico's te mede(her)verzekeren, mogelijk onder meer concurrerende voorwaarden.
53. Opgemerkt dient te worden dat het vervallen van de vrijstelling voor pools niet zou betekenen dat deze zouden worden verboden, maar dat zij op basis van dezelfde mededingingsregels zouden worden beoordeeld als andere sectoren.
54. Daarom is de Commissie vooralsnog van mening dat zelfbeoordeling per individueel geval op basis van de horizontale richtsnoeren de garantie biedt dat pools positieve netto-effecten zullen sorteren voor consumenten en de mededinging in de zin van artikel 101, lid 3, VWEU.
55. Ook moet worden opgemerkt dat alle bevindingen en conclusies in dit verslag voorlopig van aard zijn en kunnen veranderen op grond van de lopende beoordeling door de Commissie en de besprekingen met belanghebbenden. Bij voltooiing van dit proces zal begin 2017 een effectbeoordelingsverslag worden uitgebracht.
56. Indien de vrijstellingen van de groepsvrijstellingsverordening verzekeringen niet worden verlengd, kan de Commissie besluiten om aanvullende richtsnoeren vast te stellen (ter vervanging van de huidige mededeling over de groepsvrijstellingsverordening verzekeringen, die zal zijn verouderd zodra de huidige verordening komt te vervallen) over de beginselen van zelfbeoordeling voor overeenkomsten waarop niet langer een groepsvrijstellingsverordening van toepassing is.
57. De Commissie is voornemens om na de publicatie van dit verslag een dialoog met belanghebbenden over haar voorlopige conclusies te organiseren in het kader van het effectbeoordelingsproces.
58. Ook is zij voornemens om, waar nodig, de conclusies van de twee huidige studies naar vraagstukken met betrekking tot de werking van de groepsvrijstellingsverordening verzekeringen te publiceren en met belanghebbenden te bespreken.