

Bruxelles, 17.3.2016
COM(2016) 153 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

**privind funcționarea Regulamentului (UE) nr. 267/2010 al Comisiei privind aplicarea
articolului 101 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
anumitor categorii de acorduri, decizii și practici concertate în sectorul asigurărilor**

{SWD(2016) 62 final}

{SWD(2016) 63 final}

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind funcționarea Regulamentului (UE) nr. 267/2010 al Comisiei privind aplicarea articolului 101 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene anumitor categorii de acorduri, decizii și practici concertate în sectorul asigurărilor

1. INTRODUCERE

1. În temeiul articolului 101 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), acordurile între întreprinderi care restrâng concurența în sensul articolului 101 alineatul (1) din TFUE pot fi declarate compatibile cu piața internă dacă acestea contribuie la promovarea progresului tehnic sau economic sau la îmbunătățirea producției sau a distribuției de produse, asigurând totodată consumatorilor o parte echitabilă din beneficiul obținut, cu condiția ca aceste restricții să fie limitate la strictul necesar (principiul proporționalității) și să nu elimine concurența pe o parte importantă a pieței relevante a produselor.
2. Prin Regulamentul (CEE) nr. 1534/91¹ (Regulamentul de împuternicire), Consiliul a împuternicit Comisia să adopte regulamente privind aplicarea articolului 101 alineatul (3) din TFUE anumitor categorii de acorduri între întreprinderi, anumitor decizii ale asociațiilor de întreprinderi și anumitor practici concertate în sectorul asigurărilor. La 24 martie 2010, pe baza Regulamentului de împuternicire, Comisia a adoptat Regulamentul (UE) nr. 267/2010² [Regulamentul de exceptare pe categorii în sectorul asigurărilor (Regulamentul IBER)] prin care au fost exceptate două categorii de acorduri în sectorul asigurărilor.
3. Sub rezerva anumitor condiții, Regulamentul IBER exceptează acordurile dintre (re)asigurători privind schimbul de informații sub formă de compilații, tabele și studii realizate în comun, precum și acoperirea în comun a anumitor tipuri de riscuri prin intermediul „poolurilor de co(re)asigurare”. Actualul Regulament IBER a intrat în vigoare la 1 aprilie 2010 și va expira la 31 martie 2017. Acesta vizează să asigure o protecție eficientă a concurenței, oferind totodată beneficii consumatorilor și o securitate juridică adecvată întreprinderilor.
4. În temeiul articolului 8 din Regulamentul de împuternicire, Comisia trebuie să prezinte un raport privind funcționarea și perspectivele de viitor ale Regulamentului IBER în termen de cel mult șase ani de la data intrării sale în vigoare.
5. Sectorul asigurărilor este unul dintre cele trei sectoare (celelalte două fiind sectorul transportului maritim de linie și cel al distribuției de autovehicule) care beneficiază încă de existența unui regulament de exceptare pe categorii. Pentru alte sectoare (precum transportul maritim și aerian), Regulamentul de exceptare pe categorii relevant nu a fost reînnoit. Primul regulament de exceptare pe categorii a fost adoptat în 1992 și a fost reînnoit de două ori, cu modificări, în 2003 și 2010. În special, în

¹ JO L 143, 7.6.1991, p.1.

² JO L 83, 30.3.2010, p. 1.

2010, Comisia a redus, de la patru la două, numărul de categorii de acorduri exceptate și a adoptat o comunicare care oferă orientări cu privire la aplicarea Regulamentului IBER (Comunicarea privind Regulamentul IBER)³.

6. Comisia efectuează în prezent, înainte de expirarea actualului Regulament de exceptare pe categorii în sectorul asigurărilor, o evaluare completă a impactului opțiunilor de politică posibile: nereînnoirea, reînnoirea parțială (o singură exceptare și/sau reînnoirea cu modificări) și reînnoirea⁴.
7. În februarie 2014 a fost lansată o revizuire formală a utilizării și funcționării Regulamentului IBER, ocazie cu care au fost consultate autoritățile naționale de concurență (ANC)⁵, prin intermediul unui chestionar, consultarea fiind urmată de publicarea unei foi de parcurs, în mai 2014. În iunie 2014 a avut loc o reuniune cu ANC. În perioada august-noiembrie 2014 a avut loc o consultare publică, iar în decembrie 2014 au fost trimise chestionare specifice complementare poolurilor, clienților, federațiilor de asociații intermediare/brokerilor și asociațiilor de asigurare reciprocă. Începând cu luna noiembrie 2014 au avut loc reuniuni bilaterale și conferințe telefonice cu anumite părți interesate, în special cu asociații naționale ale societăților de asigurare și cu pooluri.
8. Scopul prezentului raport este de a prezenta concluziile preliminare ale Comisiei privind funcționarea și perspectivele de viitor ale Regulamentului IBER, în această etapă. Acest lucru nu aduce atingere în niciun fel deciziei finale pe care Comisia o va lua după finalizarea evaluării impactului. Raportul reprezintă una dintre etapele unui proces de consultare cuprinzător la care sunt invitate să contribuie toate părțile interesate. Acesta ar trebui să fie citit în coroborare cu documentul de lucru însoțitor al serviciilor Comisiei, care prezintă în detaliu punctul de vedere al serviciilor Comisiei cu privire la observațiile formulate în raport.
9. Revizuirea va continua până la începutul anului 2017 și se va încheia cu evaluarea impactului. Comisia a comandat două studii privind chestiuni legate de funcționarea Regulamentului IBER, semnalate de părțile interesate în cadrul consultării: substituibilitatea ofertei în sectorul asigurărilor și efectele diferitelor forme de co(re)asigurare disponibile pe piață⁶. Aceste studii vor contribui la o imagine de ansamblu clară a pieței, care va sta la baza propunerilor finale ale Comisiei cu privire la viitorul Regulamentului IBER.

³ *Comunicarea Comisiei privind aplicarea articolului 101 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene anumitor categorii de acorduri, decizii și practici concertate în sectorul asigurărilor* (JO C 82, 30.3.2010, p. 2).

⁴ Detaliile cu privire la acest proces sunt prezentate în formularul relevant privind evaluarea inițială a impactului:
http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_comp_001_review_iber_en.pdf.

⁵ ANC din cele 28 de state membre ale UE și Autoritatea AELS de Supraveghere.

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

2. PRINCIPALELE CONSTATĂRI ȘI EVALUAREA

10. Pentru a evalua funcționarea Regulamentului IBER și a determina, ulterior, dacă acesta ar trebui să fie reînnoit și, în cazul unui răspuns afirmativ, în ce măsură, Comisia a încercat să răspundă la două întrebări de bază corelate:

Întrebarea 1: Sectorul asigurărilor prezintă, în continuare, caracteristici distincte care evidențiază o nevoie sporită de cooperare în domeniile în care se aplică excepțiile Regulamentului IBER aflate în vigoare?

Întrebarea 2: În cazul unui răspuns afirmativ, este necesar un instrument excepțional, de exemplu un regulament de exceptare pe categorii, pentru a proteja această nevoie sporită de cooperare?

11. Consultarea publică din 2014, precum și colectarea ulterioară de dovezi au fost organizate și desfășurate astfel încât să răspundă la aceste două întrebări și să sprijine viitoarea evaluare a impactului opțiunilor de politică în ceea ce privește viitorul Regulamentului IBER.
12. În mai 2015, Comisia Europeană a adoptat o nouă abordare privind o mai bună legiferare, care vizează o consultare mai sistematică și mai transparentă a părților interesate, îmbunătățirea evaluărilor de impact și desprinderea de învățăminte din experiențele anterioare. Având în vedere că lucrările de revizuire a Regulamentului IBER au început în primele luni ale anului 2014, procesul nu a urmat toate etapele prevăzute în noile Orientări privind o mai bună legiferare. Cu toate acestea, revizuirea a fost efectuată într-un mod deschis și transparent și au fost respectate principalele elemente ale evaluării retrospective. Prin urmare, analiza nevoii sporite de cooperare a permis Comisiei să examineze relevanța acestei abordări, în timp ce analiza necesității unui regulament de exceptare pe categorii a luat în considerare coerența, eficiența și eficacitatea abordării.
13. Principalele constatări la care s-a ajuns în această etapă a procesului de revizuire și evaluarea acestora sunt prezentate mai jos:

(a) O nevoie sporită de cooperare

Schimb de informații: compilații, tabele și studii

14. Sub rezerva anumitor condiții, articolul 2 litera (a) din Regulamentul IBER prevede exceptarea acordurilor între întreprinderi din sectorul asigurărilor în ceea ce privește „*compilarea și distribuirea în comun a informațiilor necesare pentru: (i) calcularea costului mediu de acoperire a unui risc specific din trecut (denumite în continuare „compilații”); și (ii) elaborarea tabelelor de mortalitate și a tabelelor care indică incidența bolilor, a accidentelor și a cazurilor de invaliditate aferente asigurărilor care implică un element de capitalizare*”. Articolul 2 litera (b) exceptează, de asemenea, sub rezerva anumitor condiții, „*realizarea în comun a unor studii privind impactul probabil al condițiilor generale externe întreprinderilor interesate, fie asupra frecvenței sau asupra valorii viitoarelor cereri de despăgubire pentru un*

anumit risc sau o anumită categorie de riscuri, fie asupra profitabilității diverselor tipuri de investiții (denumite în continuare „studii”), precum și distribuirea rezultatelor acestor studii”.

15. În vederea stabilirii tarifurilor aferente riscurilor, asigurătorii încearcă, în general, să reducă decalajul dintre valoarea reală a cererilor de despăgubire, pe de o parte, și primele plătite de către persoanele asigurate, pe de altă parte. Asigurarea este un produs care acoperă riscuri viitoare, al căror cost nu este cunoscut în momentul în care se încheie contractul de asigurare. Prin urmare, disponibilitatea unor informații statistice anterioare adecvate și exacte privind costul real al categoriilor de risc este crucială pentru operațiunile din diverse segmente ale sectorului asigurărilor. În plus, se pare că niciun asigurător nu dispune de suficiente date statistice privind riscurile, care să îi permită să efectueze aceste calcule cu exactitate.
16. Prin schimbul de informații sub formă de compilații, tabele și studii, asigurătorii sunt în măsură să colecteze statistici mai fiabile și să dobândească o mai bună înțelegere a riscurilor asigurate. Acest lucru le permite să evalueze riscurile într-un mod mai fiabil și, în consecință, să reducă adaosurile comerciale și, în cele din urmă, prețurile plătite de consumatori. Schimbul de date statistice din trecut contribuie, prin urmare, la funcționarea eficientă a sectorului asigurărilor. În plus, prin realizarea în comun a unor astfel de studii comune, asigurătorii devin mai conștienți de evoluția probabilă a riscurilor în cauză. Acest raționament nu poate fi aplicat realizării în comun a studiilor care au ca obiect profitabilitatea diverselor tipuri de investiții. În primul rând, această categorie nu intră în domeniul de aplicare al Regulamentului de împuternicire din 1991. În plus, rentabilitatea investițiilor nu are legătură cu cunoașterea riscurilor asigurate sau cu determinarea primelor de risc. De fapt, analiza unor decizii alternative de investiție nu este limitată la sectorul asigurărilor, ci este comună tuturor întreprinderilor, indiferent de sector.
17. Directiva privind asigurările și reasigurările - Solvabilitate II⁷, care a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2016, stabilește cerințe mai stricte privind capitalul de risc și obligă (re)asigurătorii să-și calculeze pasivele conform principiului celei mai bune estimări, ceea ce ar putea duce la creșterea necesității ca asigurătorii să mențină informații mai precise și mai fiabile cu privire la riscuri în vederea includerii unor rezerve suficiente în bilanțurile lor.

Acoperirea în comun a anumitor tipuri de riscuri (pooluri)

18. Articolul 5 din Regulamentul IBER exceptează acordurile încheiate între întreprinderi din sectorul asigurărilor în ceea ce privește constituirea și funcționarea poolurilor de întreprinderi de asigurare (pooluri de coasigurare) sau a poolurilor de întreprinderi de asigurare și întreprinderi de reasigurare (pooluri de coreasigurare) pentru acoperirea în comun a riscurilor, sub rezerva anumitor condiții, în special cu condiția ca acestea să nu dețină o cotă de piață care depășește anumite valori (20% în cazul poolurilor de coasigurare și 25% în cazul poolurilor de coreasigurare). În plus, articolul 6

⁷ Directiva 2009/138/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009 privind accesul la activitate și desfășurarea activității de asigurare și de reasigurare (JO L 335, 17.12.2009, p. 1).

exceptează poolurile de co(re)asigurare care acoperă riscuri noi pentru o perioadă de trei ani începând de la data înființării inițiale a poolului.

19. În această etapă, dovezile colectate în timpul revizuirii arată că asigurătorii trebuie adesea să coopereze pentru a acoperi anumite riscuri neconvenționale ridicate privind, în special, terorismul, producția de energie nucleară și protecția mediului, riscuri a căror amploare și distribuție fac ca asigurarea individuală a acestora să fie mai dificilă sau chiar imposibilă, spre deosebire de clasele de riscuri mai mici și mai convenționale, cum ar fi asigurările de autovehicule și asigurările de viață, în cazul cărora asigurătorii acoperă, în general, riscurile în mod independent. În cazul în care riscul este de așa natură încât niciun asigurător nu poate oferi capacitatea necesară, co(re)asigurarea permite asigurătorilor să acopere un număr suficient de riscuri, astfel încât profilul de risc al portofoliului să corespundă în totalitate categoriei de risc relevante.
20. Datele culese până în prezent indică faptul că, în ultimul deceniu, piața asigurărilor a elaborat metode mai competitive de co(re)asigurare a riscurilor, cum ar fi co(re)asigurările sau *line-slips* (documente prezentate de brokeri subscriitorilor care conțin detalii despre un anumit tip de asigurare și pot fi obligatorii pentru subscriitorii care și-au exprimat acordul prealabil față de procedură) gestionate de brokeri. Acestea sunt o alternativă viabilă la poolurile de co(re)asigurare instituționalizate exceptate de Regulamentul IBER. În plus, asigurările nu sunt singurul sector în care întreprinderile tind să coopereze în cadrul unor proiecte specifice mari pentru a distribui costurile și riscurile aferente (acest lucru este valabil, de exemplu, pentru proiectele mari de construcții).
21. Cu toate acestea, în concluzie, această constatare nu poate infirma în totalitate existența unei nevoi generale sporite de cooperare în vederea acoperirii categoriilor de riscuri neconvenționale ridicate din sectorul asigurărilor.

Concluzii

22. Prin urmare, în această etapă, Comisia consideră că cele două forme de cooperare care fac obiectul Regulamentului IBER par să fie specifice acestui sector, cu excepția unor studii privind profitabilitatea diverselor tipuri de investiții. Prin urmare, concluzia că există motive obiective pentru a menține normele prevăzute în capitolul II sau III din Regulamentul IBER depinde, în cele din urmă, de stabilirea faptului că oricare dintre categoriile de acorduri, decizii și practici concertate abordate în capitolele respective trebuie să fie protejate de un instrument juridic excepțional, precum instrumentul de exceptare pe categorii, sau a faptului că ar fi suficiente orientări adecvate.

(b) Necesitatea unui regulament de exceptare pe categorii

Schimb de informații: compilații, tabele și studii

23. În cadrul consultării publice, pentru a evalua cu atenție efectele unei eventuale ne-prelungiri a exceptării prevăzute de Regulamentul IBER, Comisia a invitat părțile interesate să prezinte o evidență detaliată a eventualelor modificări concrete ale practicilor lor comerciale și să cuantifice sau, cel puțin, să clasifice costurile suplimentare pe care ar trebui să le suporte ca urmare a acestui fapt, precum și

impactul final asupra primelor de asigurare. Cu toate acestea, marea majoritate a părților interesate nu au cuantificat impactul anticipat al neprelungirii, limitându-se la observații generale cu privire la efectele posibile ale unei cooperări mai reduse.

24. Părțile interesate (și anume societăți de asigurări și asociații ale asigurătorilor) care au adoptat o poziție cu privire la viitorul exceptării privind compilațiile, tabelele și studiile realizate în comun au fost în favoarea menținerii acesteia, însă au oferit doar argumente generale în sprijinul acestui punct de vedere. De exemplu, unele dintre părți au afirmat că o neprelungire ar crea insecuritate juridică în ceea ce privește admisibilitatea cooperării și că actualele Orientările orizontale ale Comisiei⁸ nu oferă o îndrumare adecvată pentru autoevaluare (deoarece nu țin suficient seama de caracteristicile specifice și distinctive ale sectorului asigurărilor).
25. Potrivit respondenților, această percepție a unei lipse de securitate juridică ar avea o serie de efecte negative, inclusiv creșterea costurilor de asigurare a conformității și, probabil, un grad mai scăzut de cooperare. Aceste părți interesate sugerează, de asemenea, că societățile de asigurare tradiționale mai mari, care este posibil să nu mai aibă nevoie de date statistice suplimentare pentru a evalua corect riscurile, ar putea fi descurajate să împărtășească aceste informații cu societățile de asigurare mai mici și cu potențialii noi concurenți, care se confruntă cu dificultăți mai mari în ceea ce privește estimarea riscurilor din cauza prezenței lor reduse sau chiar a absenței lor de pe piață. Acest lucru ar diminua concurența și ar dăuna intereselor consumatorilor. În opinia lor, cerința Regulamentului IBER potrivit căreia trebuie puse la dispoziție, în condiții rezonabile, abordabile și nediscriminatorii, informații statistice cumulate și anonimizate referitoare la riscuri garantează un mediu concurențial echitabil pentru asigurătorii mici și cei mari și facilitează intrarea pe piață.
26. Părțile interesate susțin, de asemenea, că, în cazul în care ar fi disponibile mai puține informații privind riscurile, acest lucru ar putea reduce încrederea în calculele obligatorii ale pasivelor proprii efectuate de asigurători conform principiului celei mai bune estimări și ar duce la creșterea provizioanelor pentru a permite acumularea unor rezerve suficiente în cazul unor incertitudini și datorii contingente.
27. Cu toate acestea, Comisia constată că există orientări adecvate pentru a garanta obținerea unor beneficii prin schimbul de informații.
28. Orientările orizontale ale Comisiei, adoptate după intrarea în vigoare a Regulamentului IBER, cuprind un capitol specific referitor la acordurile cu privire la schimbul de informații. În acest capitol sunt prezentate principiile care se aplică pe deplin sectorului asigurărilor și se oferă o bază bună pentru realizarea unei autoevaluări privind admisibilitatea creării și a distribuirii în comun de compilații, tabele și studii.
29. Orientările recunosc în mod explicit faptul că *„[s]chimburile de date cu adevărat cumulate, și anume de date în cadrul cărora este suficient de dificil de distins informațiile referitoare la o societate anume, sunt mult mai puțin susceptibile să*

⁸ Orientări privind aplicabilitatea articolului 101 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene acordurilor de cooperare orizontală; Comunicarea 2011/C 11/01 a Comisiei (JO C 11, 14.1.2011, p. 1).

producă efecte restrictive asupra concurenței comparativ cu schimburile de date la nivelul societății”⁹. În plus, „[c]olectarea și publicarea de date cumulate privind piața (cum ar fi date privind vânzările, date privind capacitățile sau date privind costurile factorilor de producție și ale componentelor) de către o organizație profesională sau de către o societate specializată în studiul pieței pot fi atât în beneficiul furnizorilor cât și în al clienților, permițându-le acestora crearea unei imagini mai clare a situației economice dintr-un anumit sector. O astfel de colectare și publicare poate oferi participanților pe piață posibilitatea de a face alegeri în mai bună cunoștință de cauză, în scopul unei mai bune adaptări a propriilor strategii la condițiile pieței. În general, cu excepția cazului în care are loc în cadrul unui oligopol restrâns, schimbul de date cumulate este puțin probabil să producă efecte de restrângere a concurenței¹⁰”.

30. În plus, orientările confirmă faptul că „[s]chimbul de date referitoare la consumatori ce are loc între societăți care operează pe piețe caracterizate prin informații asimetrice în materie poate permite, de asemenea, obținerea unor creșteri ale eficienței. De exemplu, faptul de a urmări comportamentele anterioare ale clienților în ceea ce privește accidentele sau de riscurile de neîndeplinire a obligațiilor de către debitor incită consumatorii să își limiteze expunerea la risc. Schimbul de date permite, de asemenea, identificarea consumatorilor care prezintă un risc mai scăzut și care ar trebui să beneficieze de prețuri mai mici. În acest context, schimbul de informații poate reduce, de asemenea, posibilitatea societăților de a-și menține cu forța clientela de bază, creând, prin aceasta, o concurență sporită. Aceasta deoarece informația este în general specifică unei relații date, iar altfel, consumatorii ar pierde beneficiul acestor informații dacă ar decide să treacă la o altă societate. Exemple de astfel de creșteri ale eficienței pot fi găsite în sectorul bancar și în sectorul asigurărilor, întrucât în cadrul acestora au loc schimburi frecvente de informații cu privire la neîndeplinirea obligațiilor de către consumatori și la caracteristicile riscurilor”¹¹.

31. Orientările protejează existența acestui tip de cooperare în sectorul asigurărilor. Principiile enunțate în orientări le reflectă pe cele prevăzute în Regulamentul IBER și exceptează schimbul de informații între asigurători. Prin urmare, în cazul în care Regulamentul IBER nu este prelungit, există deja orientări similare ale Comisiei menite să-i ajute pe asigurători să își autoevalueze admisibilitatea cooperării lor. Din același motiv, evaluarea conformității de către federațiile naționale de asigurători, care sunt în prezent principalii intermediari responsabili cu compilarea și diseminarea informațiilor privind riscurile, nu ar trebui să determine o modificare semnificativă a costurilor de asigurare a conformității prevăzute de Orientările orizontale. Federațiile și intermediarii competenți în domeniu sunt obligați, în temeiul Regulamentului IBER și al Regulamentului 1/2003¹², să asigure conformitatea colectării și difuzării de

⁹ Punctul 89.

¹⁰ Punctul 89.

¹¹ Punctul 97.

¹² Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Consiliului din 16 decembrie 2002 privind punerea în aplicare a normelor de concurență prevăzute la articolele 81 și 82 din tratat.

informații privind riscurile, prezentate sub formă de compilații, tabele și studii, cu aceste dispoziții de fond.

32. De asemenea, în ceea ce privește stimulentele, riscul unei cooperări mai slabe în ceea ce privește compilațiile, tabelele și studiile realizate în comun, care se presupune că va apărea în cazul în care capitolul relevant din Regulamentul IBER nu este reînnoit, pare a fi foarte redus. În cazul în care cooperarea în acest domeniu este într-adevăr indispensabilă pentru sectorul asigurărilor, astfel cum au susținut societățile de asigurare în cadrul procesului de consultare publică, este foarte puțin probabil ca presupusa necesitate crucială a cooperării să fie contrabalansată de o reducere a securității juridice ca urmare a expirării exceptării.
33. Prin urmare, în prezent, necesitatea menținerii unui regulament de exceptare pe categorii pentru compilații, tabele și studii este pusă sub semnul întrebării, mai ales atunci când există alte instrumente de orientare (inclusiv comunicările) care ar putea fi utilizate pentru a completa dispozițiile relevante din Orientările orizontale, după caz. În concluzie, Comisia consideră că necesitatea unui regulament de exceptare pe categorii specific care să asigure buna funcționare a sectorului și să stimuleze anumite tipuri de schimb de informații este discutabilă.

Acoperirea în comun a anumitor tipuri de riscuri (pooluri)

34. Părțile interesate care au participat la consultarea publică (în special societăți de asigurare și asociațiile acestora) au susținut, în general, că neprelungirea termenului de aplicare a exceptării privind poolurile ar duce la o reducere a securității juridice în ceea ce privește admisibilitatea cooperării sub forma unor pooluri, fapt care, la rândul său, ar duce la creșterea costurilor de asigurare a conformității pentru asigurători și ar avea drept rezultat o prudență nejustificată în ceea ce privește încheierea anumitor acorduri de pooling. S-a susținut că acest lucru i-ar putea determina pe asigurători să perceapă prime de asigurare mai ridicate și, în unele cazuri, chiar să ducă la dizolvarea poolurilor existente, în special în domeniul riscurilor agravate și al riscurilor de catastrofe, ceea ce ar putea duce la eliminarea anumitor produse de asigurare, în detrimentul consumatorilor.
35. Cu toate acestea, părțile interesate nu au furnizat dovezi concrete în sprijinul acestor afirmații generale privind presupusele efecte negative ale unei eventuale neprelungiri a exceptării privind poolurile. În anumite secțiuni ale chestionarului utilizat în cadrul consultării se cereau explicații detaliate privind modificările practicilor comerciale survenite ca urmare a neprelungirii exceptării, scopul acestora fiind să permită cuantificarea și clasificarea efectelor neprelungirii asupra costurilor și a prețurilor; cu toate acestea, marea majoritate a părților consultate nu au dat curs acestor cerințe.
36. Înainte de lansarea unei consultări publice, Comisia a publicat un studiu privind poolurile de co(re)asigurare și acordurile de co(re)asigurare *ad-hoc* pe piața de subscriere¹³. Studiul s-a bazat pe interviuri realizate în UE-27. Pe baza definiției din

¹³ *Studiu privind poolurile de co(re)asigurare și acordurile de co(re)asigurare ad-hoc pe piața de subscriere*; http://ec.europa.eu/competition/sectors/financial_services/KD0414707ENN.pdf.

Regulamentul IBER, au fost identificate numai 46¹⁴ de pooluri active, în întreaga UE. Studiul a concluzionat că „[n]umeroase pooluri sunt instituite pentru a acoperi riscul de catastrofe (nucleare, de mediu, terorism), dar nu sunt singura alternativă pentru astfel de riscuri, întrucât piețele de asigurări și alte mecanisme, cum ar fi asigurătorii garantați de stat, acoperă, de asemenea, unele dintre aceste riscuri. Pe lângă aceste pooluri pentru riscuri majore, există alte acorduri între asigurători prin care aceștia urmăresc să facă față riscurilor pe care piața asigurărilor nu dorește să le acopere sau să se valorifice, prin asocierea asigurătorilor, o nișă de piață pentru a oferi capacități pe piața de subscriere”¹⁵.

37. Numărul de pooluri a fost mult mai mic decât cel preconizat inițial. Din cele 100 de acorduri presupuse a fi acoperite de Regulamentul IBER, 39 au fost excluse, în cele din urmă, din domeniul de aplicare al studiului, în urma interviurilor¹⁶. În cazul celor 61 de pooluri rămase, s-a considerat că ar fi putut să corespundă definiției, dar s-a constatat că 15 dintre acestea nu mai erau operaționale, adică se aflau în lichidare¹⁷. Aproape un sfert din poolurile constituite în temeiul Regulamentului IBER au decis, prin urmare, să iasă de pe piață, reducând și mai mult numărul poolurilor susceptibile să corespundă definiției.
38. În ceea ce privește utilizarea exceptării privind poolurile, studiul a indicat, de asemenea, că¹⁸ „[r]ăspunsurile la întrebările referitoare la autoevaluare, piața relevantă și cotele de piață au fost dezamăgitoare. Unele dintre aceste grupuri nu au efectuat o autoevaluare completă, deoarece au considerat că erau exceptate de la acoperirea riscurilor noi sau erau convinse că aveau o cotă de piață care se situa sub pragul de 20 %. În ansamblu, gradul de sensibilizare cu privire la regulamentul de exceptare pe categorii în domeniul asigurărilor a fost, în aparență, diferit, cu toate că acele pooluri care și-au reexaminat poziția de la emiterea noului regulament de exceptare pe categorii nu au raportat nicio modificare cu privire la gradul de conformitate cu regulamentul respectiv”.
39. Studiul a arătat că¹⁹ „[e]xistă incertitudini cu privire la definiție, cu riscul unei neconcordanțe între percepțiile cu privire la pooluri ale societăților din domeniul asigurărilor și intențiile regulamentului de exceptare pe categorii, ceea ce ar putea indica o nevoie de clarificare: acestea afectează atât identificarea poolurilor, ca atare, cât și definiția lor, instituindu-se structuri de tip „pool” de către alte părți decât asigurătorii, în special de către intermediari, fapt care ar putea justifica elaborarea unui studiu în afara domeniului de aplicare al prezentului raport”.

¹⁴ 47 la nivelul UE-28.

¹⁵ A se vedea rezumatul studiului, p. ii.

¹⁶ A se vedea p. 13, punctul 59 și p. 309, tabelul 2.

¹⁷ A se vedea rezumatul (p. ii), p. 41, punctul 162 și tabelul 13.

¹⁸ A se vedea rezumatul, p. iii

¹⁹ A se vedea rezumatul, p. iii

40. Concluziile studiului arată, de asemenea, că „funcționarea poolurilor este eterogenă și fiecare pool trebuie să fie evaluat pe baza meritelor proprii.”

41. Rezultatele studiului au fost discutate în cadrul unui atelier de lucru cu părțile interesate în martie 2013, care a confirmat principalele constatări:

- pe piața de co(re)asigurare există deja forme de cooperare care sunt diferite de pooluri, dar au un rol similar;
- există tendința unei lipse de claritate, pe piață, cu privire la care dintre aceste forme de cooperare reprezintă pooluri de co(re)asigurare în sensul Regulamentului IBER și ar putea beneficia, prin urmare, de exceptarea privind poolurile;
- produsul și definiția geografică a piețelor pe care sunt active poolurile, precum și definiția noilor riscuri în conformitate cu Regulamentul de exceptare pe categorii în sectorul asigurărilor ar putea să nu fie clare pentru toți participanții de pe piață; și
- cu toate că participanții de pe piață consideră că poolurile sunt încă necesare pentru anumite riscuri, aceștia au recunoscut că piața ar putea fi pe cale să evolueze în direcția unor soluții de co(re)asigurare mai flexibile și favorabile concurenței.

42. Articolul 5 din Regulamentul IBER prevede că acordurile privind poolurile fac obiectul unei exceptări în ceea ce privește constituirea și funcționarea poolurilor. Practica decizională a Comisiei²⁰ face distincția între „constituire” și „funcționare”. În ceea ce privește primul aspect, Comisia consideră că simplul fapt că un pool ar putea fi necesar nu este un motiv suficient pentru a concluziona că acesta nu denaturează concurența. Comisia analizează, de asemenea, funcționarea poolului, examinând dacă eventualele acorduri suplimentare încheiate de membrii acestuia au, într-adevăr, un caracter strict auxiliar, fiind, prin urmare, necesare pentru funcționarea poolului. În câteva cazuri²¹ Comisia a considerat că un pool nu poate fi compatibil, în termeni generali, dacă viabilitatea sa ar putea fi asigurată în condiții de funcționare mai puțin restrictive; acesta rămâne standardul de compatibilitate aplicat în prezent.

43. Observațiile cu privire la tendințele pieței colectate în timpul revizuirii arată că actuala cooperare dintre (re)asigurători în vederea co(re)asigurării riscurilor este foarte eterogenă și nu depinde deloc de poolurile instituționalizate exceptate de Regulamentul IBER. Revizuirea arată o evoluție semnificativă a pieței, care se

²⁰ Decizia din 1985 privind P&I Clubs (cazurile 30373 și 37143); Decizia privind Assurpol; Decizia privind TEKO; Decizia privind Lloyd's/ILU; patru scrisori de conformitate privind pooluri din domeniul nuclear: Svenska Atomförsäkringspoolen (cazul COMP/37.363), Pool Italiano Rischi Atomici (cazul COMP/34.985), Aseguradores Riesgos Nucleares (cazul COMP/34.558), a se vedea cel de al XXXI-lea Raport privind politica în domeniul concurenței pentru anul 2001, punctul 203 și Deutsche Kernreaktorversicherungsgemeinschaft (DKVG) (cazul COMP/36.053), a se vedea cel de al XXXII-lea Raport privind politica în domeniul concurenței pentru anul 2002, p. 218. A se vedea, de asemenea, documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește raportul din 2009 privind Regulamentul IBER [SEC(2009) 364], punctul 125 .

²¹ De exemplu, Assurpol (JO L 37, 14.2.1992, p. 16) și P&I Clubs (JO L 125, 19.5.1999, p. 12).

îndepărtează tot mai mult de poolurile instituționalizate formate la inițiativele proprii ale asigurătorilor pentru a se îndrepta înspre forme de cooperare între (re)asigurători mai favorabile concurenței.

44. Aceste acorduri alternative de co(re)asigurare sunt adesea instituite de către intermediari/brokeri care creează, din proprie inițiativă sau la cererea unui client ori a unui asigurător, categorii de asigurări sau pachete de asigurări, adesea prin procedura de licitație, în vederea satisfacerii unor nevoi specifice. Spre deosebire de poolurile tradiționale instituționalizate, aceste forme mai competitive de co(re)asigurare nu intră sub incidența Regulamentului IBER, cu toate că s-ar putea susține, având în vedere caracteristicile lor, că probabilitatea ca acestea să genereze creșteri ale eficienței de care să beneficieze toți membrii poolului este mult mai mare. Aceste acorduri alternative de co(re)asigurare instaurează niveluri diferite de concurență între asigurători, în funcție de nivelul de coordonare între asigurători permis de intermediar/broker sau de client în cursul negocierilor. Întrucât poolurile exceptate de Regulamentul IBER nu sunt, prin urmare, lipsite de alternative și este evident că sunt disponibile mijloace de co(re)asigurare mai puțin restrictive, care favorizează într-o măsură mai mare concurența, există îndoieli cu privire la faptul că actualul Regulament IBER protejează în mod suficient concurența eficientă în acest domeniu, oferind totodată beneficii consumatorilor.
45. Răspunsurile primite în timpul revizuirii cu privire la situația concurențială au fost diferite. Majoritatea societăților de asigurare și a asociațiilor acestora susțin că piețele sunt competitive. Cu toate acestea, singurul client care a răspuns la consultarea publică a fost de părere că existența unor pooluri înseamnă că piața de asigurare a riscurilor nucleare nu este competitivă. Această opinie a fost împărtășită de respondenții la un chestionar specific trimis clienților din sectorul energetic după consultarea publică, care au fost cu toții de părere că Regulamentul IBER a avut un impact negativ în ceea ce privește primele de negociere.
46. Prin urmare, în urma unei examinări aprofundate a informațiilor colectate în cursul revizuirii, Comisia consideră, în această etapă, că exceptarea generală de care beneficiază poolurile ar putea să nu fie în concordanță cu condițiile stricte pentru crearea unui instrument excepțional, precum un regulament de exceptare pe categorii. Un regulament de exceptare pe categorii pentru o anumită categorie de acorduri se justifică numai în cazul în care se poate presupune cu suficientă certitudine că respectiva categorie aduce efectiv avantaje care sunt împărtășite în mod echitabil cu consumatorii. Restricțiile care fac obiectul exceptării trebuie, de asemenea, să fie indispensabile, ceea ce înseamnă că ar fi imposibil să se atingă obiectivele cooperării într-un mod mai puțin restrictiv în ceea ce privește concurența. În acest caz, evaluarea proporționalității este delicată și poate fi efectuată numai prin intermediul unei autoevaluări individuale a funcționării acordului și a impactului acestuia.
47. În consecință, în circumstanțele actuale ale pieței și prin prisma informațiilor disponibile privind utilizarea și funcționarea Regulamentului IBER, Comisia consideră, în această etapă, că nu se mai poate presupune că acordurile restrictive

privind poolurile care intră sub incidența Regulamentului IBER îndeplinesc cele patru condiții de compatibilitate prevăzute la articolul 101 alineatul (3) din TFUE²².

48. În plus, se pare că exceptarea actuală de care beneficiază poolurile nu are decât o utilitate marginală în domeniul co(re)asigurării. Informațiile disponibile în urma revizuirii arată că, în orice caz, exceptarea se aplică doar unei părți limitate a pieței de co(re)asigurare, în principal riscurilor de catastrofe sau riscurilor agravate. Studiul Comisiei privind poolurile de co(re)asigurare a identificat un număr relativ mic (doar 46) de pooluri instituționalizate potențial vizate de exceptarea prevăzută de Regulamentul IBER. În plus, în acest stadiu, revizuirea indică faptul că nu se recurge decât într-o măsură redusă la exceptarea actuală, deoarece o proporție semnificativă a beneficiarilor potențiali au declarat că nu consideră că se încadrează în domeniul de aplicare al Regulamentului IBER. În special, două dintre cele patru pooluri care au răspuns la consultarea publică și 20 (adică două treimi) dintre poolurile care au răspuns la chestionarele trimise ulterior unui grup mai mare de pooluri au afirmat că nu au nevoie de exceptarea prevăzută de Regulamentul IBER, deoarece, de la bun început, cooperarea lor nu restrânge concurența.
49. Revizuirea arată, de asemenea, că există preocupări serioase legate de eficacitatea unui regulament de exceptare pe categorii pentru poolurile din sectorul asigurărilor. Dată fiind apariția, pe piața asigurărilor, a unor condiții foarte eterogene și complexe de co(re)asigurare a riscurilor, la care se adaugă dificultățile intrinsece legate de definirea piețelor relevante și de calcularea cotelor de piață în acest sector, este foarte dificil să se determine dacă sunt îndeplinite „criteriile juridice restrictive și clar definite” privind elaborarea unui regulament de exceptare pe categorii. Observațiile prezentate de unele părți interesate arată că definiția „poolului” este ambiguă și inexactă sau că nu este clar cum trebuie să fie definite piețele relevante în domeniul asigurărilor. În cazul în care o exceptare este dificil de utilizat întrucât cele două elemente care sunt decisive pentru aplicarea acesteia sunt incerte, înseamnă că există îndoieli serioase cu privire la faptul că exceptarea este adecvată sau chiar justificată.

3. CONCLUZII ȘI PROPUNERI

50. Din motivele expuse mai sus, Comisia consideră că, deși există indicii cu privire la o nevoie sporită de cooperare în sectorul de asigurări în ceea ce privește întocmirea și distribuirea calculelor, a tabelelor și a studiilor realizate în comun, precum și co(re)asigurarea unor tipuri de riscuri specifice, se pare că, pentru aceste categorii de acorduri, nu mai sunt îndeplinite condițiile stricte necesare pentru elaborarea unui regulament de exceptare pe categorii specific acestui sector.
51. În ceea ce privește compilarea și distribuirea calculelor, a tabelelor și a studiilor realizate în comun, valoarea adăugată a unei anumite exceptări pe categorii este discutabilă. Comisia consideră, în această etapă, că funcționarea sectorului asigurărilor nu mai pare să impună elaborarea unui regulament de exceptare pe categorii în sectorul asigurărilor. Orientările orizontale oferă deja îndrumare cu privire la autoevaluarea admisibilității acestui tip de cooperare. De asemenea, Comisia are posibilitatea de a oferi, dacă este necesar, îndrumări specifice, acestea fiind o

²² A se vedea punctul 1.

alternativă și, totodată, un instrument mult mai flexibil, care poate fi adaptat mai ușor la circumstanțele în schimbare.

52. În ceea ce privește poolurile de co(re)asigurare, opinia preliminară a Comisiei este că, în această etapă, reînnoirea Regulamentului IBER nu este justificată, având în vedere utilizarea și relevanța sa limitată, precum și riscul real ca acesta să fie pus în aplicare într-un mod necorespunzător. Pentru ca o exceptare de la normele în materie de concurență să fie pusă în aplicare, Comisia trebuie să fie în măsură să presupună, cu suficientă certitudine, că tipul de cooperare care face obiectul exceptării îndeplinește toate condițiile necesare pentru constatarea compatibilității cu piața internă, în special din perspectiva eficacității și a eficienței, având în vedere că piața asigurărilor oferă, în prezent, o serie de soluții alternative eterogene și mai puțin restrictive la poolurile de co(re)asigurare a riscurilor, probabil în condiții mai competitive.
53. Ar trebui remarcat faptul că expirarea exceptării de care beneficiază poolurile nu înseamnă că poolurile vor fi interzise, ci că acestea vor fi evaluate în conformitate cu aceleași reguli privind concurența ca și alte sectoare.
54. Prin urmare, Comisia consideră, în această etapă, că o evaluare independentă, de la caz la caz, pe baza Orientărilor orizontale, va asigura că poolurile produc efecte pozitive nete pentru consumatori și concurență în sensul articolului 101 alineatul (3) din TFUE.
55. Ar trebui remarcat faptul că toate constatările și concluziile acestui raport sunt preliminare și fac obiectul evaluării în curs realizate de Comisie și al discuțiilor cu părțile interesate. Acest proces se va încheia cu prezentarea, la începutul anului 2017, a unui raport de evaluare a impactului.
56. În cazul în care exceptările prevăzute de Regulamentul IBER nu sunt reînnoite, Comisia poate decide să adopte (în locul actualei comunicări privind Regulamentul IBER, care va deveni caducă după expirarea actualului regulament) orientări suplimentare privind principiile autoevaluării acordurilor care nu vor mai beneficia de un regulament de exceptare pe categorii.
57. În urma publicării acestui raport, Comisia intenționează să organizeze o dezbatere cu părțile interesate cu privire la concluziile sale preliminare, ca parte a procesului de evaluare a impactului.
58. De asemenea, Comisia intenționează să publice și, după caz, să supună dezbaterii cu părțile interesate concluziile celor două studii actuale privind chestiuni legate de funcționarea Regulamentului IBER.