

028691/EU XXIV.GP
Eingelangt am 26/03/10

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 24.3.2010
KOM(2010) 100 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

**über die Anwendung von Artikel 101 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise
der Europäischen Union auf Gruppen von Vereinbarungen, Beschlüssen und
abgestimmten Verhaltensweisen im Versicherungssektor**

{K(2010) 1746 endgültig}

MITTEILUNG DER KOMMISSION

über die Anwendung von Artikel 101 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf Gruppen von Vereinbarungen, Beschlüssen und abgestimmten Verhaltensweisen im Versicherungssektor

1. EINLEITUNG UND HINTERGRUND

1. Mit der Verordnung (EG) Nr. 358/2003 der Kommission¹, der vorherigen Versicherungs-Gruppenfreistellungsverordnung (nachstehend „GVO“ genannt), die am 31. März 2010 außer Kraft trat, wird Artikel 101 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union* (nachstehend „AEUV“ abgekürzt) auf bestimmte Gruppen von Vereinbarungen, Beschlüssen und abgestimmten Verhaltensweisen im Versicherungssektor angewendet.
2. Nach einer ausführlichen Überprüfung (nachstehend „Überprüfung“ genannt) des Funktionierens der Verordnung (EG) Nr. 358/2003 veröffentlichte die Kommission am 24. März 2009 ihren Bericht an das Europäische Parlament und den Rat über das Funktionieren der genannten Verordnung² (nachstehend „der Bericht“ genannt) und ein dazugehöriges Arbeitspapier³ (nachstehend „das Arbeitspapier“ genannt).
3. Infolge ihrer Feststellungen nach der Überprüfung hat die Kommission nun eine neue GVO für den Versicherungssektor erlassen, in der zwei der vier nach der vorherigen GVO freigestellten Gruppen von Vereinbarungen erneut freigestellt werden, und zwar: i) gemeinsame Erhebungen, Tabellen und Studien und ii) die gemeinsame Deckung bestimmter Arten von Risiken (Versicherungsgemeinschaften).

2. GRUNDSATZANALYSE

4. Die ursprüngliche Zielsetzung der Kommission beim Erlass der Verordnung (EG) Nr. 358/2003, die darin bestand, die Zahl der bei ihr eingereichten Anmeldungen zu reduzieren, ist nicht mehr von Belang, weil die Unternehmen nach der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 ihre Vereinbarungen nicht länger bei der Kommission anmelden, sondern nun einer von ihnen selbst durchgeführten Bewertung unterziehen müssen. Vor diesem Hintergrund sollte ein spezifisches Rechtsinstrument wie eine GVO nur erlassen werden, wenn sich die Zusammenarbeit im Versicherungssektor von jener in anderen Sektoren, für die keine GVO gilt (derzeit die Mehrheit), durch

¹ ABl. L 53 vom 28.2.2003, S. 8.

* Mit Wirkung vom 1. Dezember 2009 ist an die Stelle des Artikels 81 EG-Vertrag der Artikel 101 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) getreten. Artikel 81 EG-Vertrag und Artikel 101 AEUV sind im Wesentlichen identisch. Im Rahmen dieser Verordnung sind Bezugnahmen auf Artikel 101 AEUV als Bezugnahmen auf Artikel 81 EG-Vertrag zu verstehen, wo dies angebracht ist.

² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0138:EN:NOT>.

³ http://ec.europa.eu/competition/sectors/financial_services/insurance_ber_working_document.pdf.

spezifische Besonderheiten unterscheidet. Die Schlussfolgerungen der Kommission im Hinblick auf die neue GVO beruhen für jede der vier Gruppen von freigestellten Vereinbarungen auf drei wesentlichen Fragen, nämlich:

- a) ob der Versicherungssektor infolge von Geschäftsrisiken oder anderen Sachverhalten sektorspezifische Besonderheiten und Abweichungen von anderen Sektoren aufweist, aus denen sich ein erhöhter Bedarf an Zusammenarbeit zwischen den Versicherern ableiten lässt;
- b) wenn ja, ob der erhöhte Bedarf an Zusammenarbeit ein Rechtsinstrument wie die GVO erforderlich macht, um diese Zusammenarbeit zu schützen oder zu fördern;
- (c) wenn ja, welches Rechtsinstrument (z. B. die aktuelle GVO, ihre teilweise Verlängerung, ihre Verlängerung mit Abänderungen oder Leitlinien) am besten geeignet wäre.

3. ERNEUERTE FREISTELLUNGEN

5. Die Kommission erließ die neue GVO [Verordnung (EU) Nr. xx/xx der Kommission vom xx/xx/xxxx] auf der Basis ihrer Überprüfung und einer Konsultation der Wirtschaftsbeteiligten, die über einen Zeitraum von zwei Jahren durchgeführt worden war. In der neuen GVO werden zwei Formen der Zusammenarbeit, und zwar i) gemeinsame Erhebungen, Tabellen und Studien und ii) die gemeinsame Deckung bestimmter Arten von Risiken (Versicherungsgemeinschaften) erneut (mit Änderungen) freigestellt.
6. Wenn Vereinbarungen, die in diese Gruppen von Vereinbarungen fallen, nicht alle Voraussetzungen für die Gruppenfreistellung erfüllen, sind sie einer Selbstveranlagung nach Artikel 101 AEUV zu unterziehen. Der in den Leitlinien der Kommission zur Anwendbarkeit von Artikel 81 EG-Vertrag auf Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit⁴ (nachstehend „Horizontalleitlinien“ genannt) festgelegte analytische Rahmen ist eine Orientierungshilfe für Unternehmen bei der Bewertung der Vereinbarkeit von Vereinbarungen mit Artikel 101 AEUV⁵

3.1. Gemeinsame Erhebungen, Tabellen und Studien

7. Nach der vorherigen GVO waren Vereinbarungen, die die gemeinsame Aufstellung und Verbreitung von i) Berechnungen der durchschnittlichen Kosten einer früheren Risikodeckung und ii) Sterbetafeln und Tafeln über die Häufigkeit von Krankheiten, Unfällen und Invalidität im Zusammenhang mit Versicherungen, die ein Kapitalisierungselement enthalten, unter bestimmten Voraussetzungen freigestellt. Freigestellt waren (unter bestimmten Voraussetzungen) auch die gemeinsame Durchführung und Verbreitung der Ergebnisse von Studien über die wahrscheinlichen Auswirkungen von außerhalb des Einflussbereichs der beteiligten Unternehmen liegenden allgemeinen Umständen auf die Häufigkeit oder das Ausmaß künftiger Schadensfälle

⁴ Siehe Randnummer 7 der Bekanntmachung der Kommission vom 6. Januar 2001: Leitlinien zur Anwendbarkeit von Artikel 81 EG-Vertrag auf Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit, ABl. C 3 vom 6.1.2001, S. 2.

⁵ Die Horizontalleitlinien werden derzeit überarbeitet.

mit Bezug auf ein bestimmtes Risiko oder eine bestimmte Risikoparte oder den Ertrag verschiedener Anlageformen.

8. Wie im Bericht zusammengefasst, sind die Kosten eines Versicherungsprodukts zu dem Zeitpunkt, zu dem der Preis vereinbart und das Risiko abgedeckt werden, nicht bekannt. Die Risikokalkulation stellt bei allen Versicherungsprodukten ein wesentliches Element der Preisfestsetzung dar und unterscheidet darüber hinaus den Versicherungssektor von anderen Branchen, einschließlich dem Bankensektor. Der Zugang zu empirischen statistischen Daten, die für die Kostenkalkulation von Risiken benötigt werden, ist damit von entscheidender Bedeutung. Nach Auffassung der Kommission ist eine Zusammenarbeit in diesem Bereich für die Versicherungswirtschaft sowohl spezifisch als auch notwendig, um die Kosten von Risiken kalkulieren zu können.
9. Die Kommission vertritt ferner die Auffassung, dass gute Gründe dafür sprechen, die Zusammenarbeit in diesem Bereich durch eine GVO zu schützen und zu fördern, und dass die GVO für diese Gruppe von Vereinbarungen verlängert werden sollte, damit diese wettbewerbsfördernde Zusammenarbeit nicht zurückgeht.
10. Die Kommission nahm bei der Erneuerung der Freistellung allerdings folgende wichtige Änderungen vor: i) an die Stelle des Begriffs „gemeinsame Berechnungen“ ist der Begriff „gemeinsame Erhebungen“ (die auch Berechnungen enthalten können) getreten; ii) es wurde präzisiert, dass der Austausch von Informationen nur dann zulässig ist, wenn er erforderlich ist; und iii) jetzt haben auch Verbraucher- und Kundenorganisationen (und nicht nur Einzelpersonen) Zugang zu gemeinsamen Daten, außer wenn Gründe der öffentlichen Sicherheit dagegen sprechen.

3.2. Gemeinsame Deckung bestimmter Arten von Risiken (Versicherungsgemeinschaften)

11. Unter bestimmten Voraussetzungen, darunter insbesondere die Einhaltung von Marktanteilsschwellen, war die Bildung und Tätigkeit von sowohl Mit-(Rück-)Versicherungsgemeinschaften mit dem Ziel der gemeinsamen Deckung neuartiger Risiken nach der vorherigen GVO⁶ ebenso freigestellt wie die von Mit-(Rück-)Versicherungsgemeinschaften zur Deckung bekannter Risiken.
12. Aufgrund der Überprüfungsergebnisse vertritt die Kommission die Auffassung, dass bei bestimmten Risikoarten (Nuklear-, Terror- und Umweltrisiken), die einzelne Versicherungsgesellschaften nur ungern versichern oder zu deren Versicherung sie allein nicht in der Lage sind, die Risikoteilung von entscheidender Bedeutung ist, um die Deckung aller derartigen Risiken sicherzustellen. Dies stellt eine Besonderheit des Versicherungssektors dar und ist die Ursache für den höheren Bedarf an Zusammenarbeit in diesem Bereich⁷. Daher sind Versicherungsgemeinschaften auch nach der neuen GVO unter bestimmten Voraussetzungen freigestellt.

⁶ Die Freistellung ist auf die Dauer von drei Jahren ab dem Tag der Gründung der Versicherungsgemeinschaft ungeachtet ihres Marktanteils beschränkt.

⁷ Eine alternative Methode zur Deckung der Risiken durch Mit-(Rück-)Versicherungen sind Ad-hoc-Mit-(Rück-)Versicherungen auf dem Zeichnungsmarkt, was je nach der Analyse auf Fallbasis weniger restriktiv sein kann.

13. Die Kommission nahm im Hinblick auf die Freistellung allerdings folgende wichtige Änderungen vor: i) die Methode zur Berechnung des Marktanteils wurde angepasst, um sie mit anderen allgemeinen und sektorspezifischen Wettbewerbsvorschriften in Einklang zu bringen, damit nicht nur die innerhalb der Versicherungsgemeinschaft von den beteiligten Unternehmen eingenommenen Bruttoprämien, sondern auch die Bruttoprämieneinnahmen der beteiligten Unternehmen außerhalb der Versicherungsgemeinschaft berücksichtigt werden, und ii) eine Ergänzung und Erweiterung der Definition des Begriffs „neuartige Risiken“.
14. Im Rahmen der Selbstveranlagung ist unbedingt zu berücksichtigen, dass es drei Arten von Versicherungsgemeinschaften gibt, und zu bestimmen, in welche Kategorie die jeweilige Versicherungsgemeinschaft fällt: i) Versicherungsgemeinschaften, für die der Schutz einer GVO nicht erforderlich ist, weil der Wettbewerb insofern nicht verfälscht wird, als es nur mit diesen Versicherungsgemeinschaften möglich ist, Versicherungen anzubieten, die die Versicherungsunternehmen alleine nicht decken könnten; ii) Versicherungsgemeinschaften, die unter Artikel 101 Absatz 1 AEUV fallen und die Voraussetzungen der neuen GVO nicht erfüllen, aber für eine individuelle Freistellung nach Artikel 101 Absatz 3 AEUV in Frage kommen, und iii) Versicherungsgemeinschaften, die Artikel unter 101 Absatz 1 AEUV fallen, aber dennoch den Voraussetzungen der neuen GVO entsprechen.
15. Für die Kategorien ii) und iii) ist eine genaue Definition des sachlich und des räumlich relevanten Marktes erforderlich, weil die Marktdefinition eine Grundvoraussetzung für die Feststellung ist, ob die Marktanteilsschwellen eingehalten werden⁸. Die Versicherungsgemeinschaften können die Bekanntmachung der Kommission über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft⁹ in Verbindung mit einschlägigen Entscheidungen der Kommission und mit Verwaltungsschreiben im Versicherungssektor als Orientierungshilfe heranziehen, um den relevanten Markt, auf dem sie tätig sind, abzugrenzen.
16. Die Überprüfung hat gezeigt, dass viele Versicherungsunternehmen die Freistellung von Versicherungsgemeinschaften fälschlicherweise als „Blanko“-Freistellung verstehen und im Einzelfall keine rechtliche Analyse durchführen, um zu prüfen, ob die Voraussetzungen der GVO erfüllt sind¹⁰.
17. Ferner sei daran erinnert, dass Ad-hoc-Mit-(Rück-)Versicherungen auf dem Zeichnungsmarkt¹¹ noch nie unter die GVO gefallen sind und dies auch künftig nicht vorgesehen ist. Wie im Abschlussbericht der Kommission über die Untersuchung der

⁸ Es wurden auch Bedenken bezüglich der Definition des Begriffs „neuartige Risiken“ geäußert.

⁹ ABl. C 372 vom 9.12.1997, S. 5.

¹⁰ Dies ist insbesondere hinsichtlich der Marktanteilsschwellen der Fall. Wie in dem Bericht und dem Arbeitspapier dargelegt, ist es außerdem von entscheidender Bedeutung, dass Versicherungsgemeinschaften zur Deckung neuartiger Risiken, die sich auf die GVO berufen, sicherstellen, dass diese Risiken tatsächlich der präzisen Definition des Begriffs neuartige Risiken in Artikel 1 der GVO entsprechen.

¹¹ Bei denen ein Teil des jeweiligen Risikos von einem Hauptversicherer und der verbleibende Teil von Nebenversicherern gedeckt wird.

Unternehmensversicherungen vom 25. September 2007¹² erwähnt, kann die Praxis der Anpassung der Prämien (zwischen Mit-(Rück-)Versicherern im Wege von Ad-hoc-Mit-(Rück-)Versicherungsvereinbarungen) unter Artikel 101 Absatz 1 AEUV fallen, sie kann aber auch auf der Grundlage von Artikel 101 Absatz 3 AEUV freigestellt werden.

18. Die Kommission wird die Tätigkeit von Versicherungsgemeinschaften in Zusammenarbeit mit den mitgliedstaatlichen Wettbewerbsbehörden im Rahmen des Europäischen Wettbewerbsnetzes genau überwachen, um sicherzustellen, dass es nicht zu einer undifferenzierten Anwendung der GVO bzw. von Artikel 101 Absatz 3 AEUV kommt. Diese genauere Überwachung erfolgt entsprechend der Vorgehensweise in Durchsetzungsfällen, in denen festgestellt wird, dass Versicherungsgemeinschaften gegen Artikel 101 Absatz 1 AEUV und/oder die GVO verstoßen.

4. NICHT ERNEUERTE FREISTELLUNGEN

19. Ausgehend von der in dem Bericht und dem Arbeitspapier sowie in der Folgenabschätzung zur neuen GVO geschilderten Analyse der Kommission wurden zwei der vier Freistellungen der vorherigen GVO, nämlich für Vereinbarungen über allgemeine Versicherungsbedingungen (AVB) und für Vereinbarungen über Sicherheitsvorkehrungen, in der neuen GVO nicht beibehalten. Der Hauptgrund hierfür ist, dass diese Vereinbarungen keine Besonderheit des Versicherungssektors darstellen, so dass ihre Aufnahme in ein so spezielles Rechtsinstrument eine ungerechtfertigte Diskriminierung gegen andere, nicht den Schutz einer GVO genießende Sektoren bewirken könnte. Ferner ergab die Überprüfung, dass diese beiden Formen der Zusammenarbeit zwar nutzbringend für die Verbraucher sein, aber auch Anlass zu wettbewerbsrechtlichen Bedenken geben können. Deshalb ist es angemessener, dass sie der Selbstveranlagung unterliegen.
20. Dass die Freistellung dieser beiden Formen der Zusammenarbeit in der neuen GVO nicht aufrechterhalten wird, führt zwar unweigerlich zu Abstrichen bei der Rechtssicherheit, aber der Versicherungssektor wird zweifellos auch davon profitieren, dass das Niveau an Rechtssicherheit nun jenem in den anderen Sektoren, die nicht den Schutz einer GVO genießen. Außerdem plant die Kommission, wie nachstehend dargelegt, diese beiden Formen der Zusammenarbeit in ihren Horizontalleitlinien zu behandeln.

4.1. Allgemeine Versicherungsbedingungen

21. Nach der vorherigen GVO waren die gemeinsame Aufstellung und Verbreitung nichtverbindlicher allgemeiner Versicherungsbedingungen (AVB) für die Direktversicherung freigestellt¹³.
22. Angesichts der Ergebnisse ihrer Überprüfung ist die Kommission nicht länger der Auffassung, dass diesbezüglich eine sektorspezifische GVO erforderlich ist, weil die

¹² KOM(2007) 556 endgültig: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie den Ausschuss der Regionen – Untersuchung der Unternehmensversicherungen gemäß Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 (Abschlussbericht).

¹³ Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben a bis k der Verordnung (EG) Nr. 358/2003.

Zusammenarbeit bei AVB keine Besonderheit des Versicherungssektors darstellt, sondern auch in vielen anderen Sektoren wie dem Bankensektor üblich ist, die nicht den Schutz einer GVO genießen. Da AVB keine Besonderheit des Versicherungssektors sind, ist es angemessen, dass jegliche diesbezügliche Orientierungshilfe unterschiedslos allen Sektoren in Form eines horizontalen Instruments an die Hand gegeben wird.

23. Nach Auffassung der Kommission können AVB in vielen Fällen positive Effekte für den Wettbewerb und für die Verbraucher haben. Beispielsweise können anhand der AVB die von verschiedenen Versicherern angebotenen Policen verglichen werden, so dass Versicherungsnehmer den Inhalt von Garantien leichter prüfen und besser zwischen Versicherern und Versicherungsprodukten wählen können. Verbraucher müssen zwar die Möglichkeit haben, zwischen Versicherungsprodukten zu vergleichen, aber eine zu starke Standardisierung kann den Verbrauchern auch schaden und mangelnden nichtpreislichen Wettbewerb zur Folge haben. Da AVB außerdem auch unausgewogen sein können, ist es angemessener, dass Unternehmen bei Anwendbarkeit von Artikel 101 Absatz 1 AEUV eine Selbstveranlagung nach Artikel 101 Absatz 3 AEUV vornehmen, um nachzuweisen, dass die Zusammenarbeit, an der sie sich beteiligen, Effizienzgewinne erzeugt, die zu einem angemessenen Teil auch den Verbrauchern zugute kommen¹⁴
24. Die Kommission plant dementsprechend eine Ausweitung ihrer Horizontalleitlinien auf allgemeine Vertragsbedingungen aller anderen Sektoren. Die Horizontalleitlinien werden zurzeit überarbeitet. Im ersten Halbjahr 2010 soll ein Entwurf der Neufassung zur Konsultation interessierter Kreise veröffentlicht werden.

4.2. Sicherheitsvorkehrungen

25. Nach der vorherigen GVO freigestellt waren i) technische Spezifikationen, Regeln und Verhaltenskodizes für Sicherheitsvorkehrungen sowie Verfahren zur Prüfung und zur Erklärung ihrer Übereinstimmungen mit diesen Standards sowie ii) technische Spezifikationen, Regeln und Verhaltenskodizes für den Einbau und die Wartung von Sicherheitsvorkehrungen sowie Verfahren zur Prüfung der Einhaltung dieser Standards durch Installations- und Wartungsunternehmen und zur Erklärung, dass diese die genannten Standards einhalten.
26. Nach Auffassung der Kommission fallen Vereinbarungen über technische Spezifikationen für Sicherheitsvorkehrungen jedoch unter allgemeine Normungsbestrebungen und sind daher keine Besonderheit des Versicherungssektors. Da diese Art von Vereinbarungen keine Besonderheit des Versicherungssektors ist, ist es angemessen, dass jegliche diesbezügliche Orientierungshilfe unterschiedslos allen Sektoren insgesamt in Form eines horizontalen Instruments an die Hand gegeben wird. Dies ist bereits der Fall, da Nummer 6 der geltenden Horizontalleitlinien Orientierungshilfen

¹⁴ Einige Bestimmungen des Artikels 6 Absatz 1 der vorherigen GVO, Verordnung (EG) Nr. 358/2003, wären weiterhin relevant für die Selbstveranlagung von Vereinbarungen nach Artikel 101 AEUV, insbesondere für diejenigen mit Auswirkungen auf Preise und Produktinnovationen. Von besonderer Relevanz sind z. B. die Bestimmungen, die i) die Höhe von Bruttoprämien betreffen; ii) den Deckungsbetrag oder die Selbstbeteiligung des Versicherungsnehmers betreffen; iii) einen umfassenden Versicherungsschutz vorschreiben auch für Risiken, denen eine erhebliche Anzahl von Versicherungsnehmern nicht gleichzeitig ausgesetzt sind, oder iv) dem Versicherungsnehmer vorschreiben, unterschiedliche Risiken vom selben Versicherer versichern zu lassen.

für die Vereinbarkeit technischer Normen mit Artikel 101 AEUV gibt. Außerdem werden die Horizontalleitlinien zurzeit überarbeitet, und soll im ersten Halbjahr 2010 ein Entwurf der Neufassung zur Konsultation interessierter Kreise veröffentlicht werden.

27. Hinzu kommt, dass diese Vereinbarungen nur soweit unter die GVO fielen, als keine Harmonisierung auf Unionsebene existierte. Die Überprüfung der Kommission ergab, dass der Anwendungsbereich der GVO aufgrund der inzwischen weitgehenden Harmonisierung auf Unionsebene stark eingeeengt ist. In dem kleinen Bereich, der noch nicht unionsweit harmonisiert ist, führen die detaillierten Vorschriften der Mitgliedstaaten zu einer Fragmentierung des Binnenmarktes, zu einer Schmälerung des Wettbewerbs zwischen den Herstellern von Sicherheitsvorkehrungen in allen Mitgliedstaaten und zu weniger Auswahl für die Verbraucher, da Verbraucher, deren Sicherheitsvorkehrungen nicht den von Versicherern allgemein eingeführten Standards entsprechen, nicht versichert werden.
28. Aus diesen Gründen hat die Kommission diese Gruppen von Vereinbarungen in der neuen GVO nicht erneut freigestellt.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

29. Unternehmen werden ihre Zusammenarbeit im Bereich gemeinsame Erhebungen, Tabellen und Studien sowie im Bereich Versicherungsgemeinschaften einer sorgfältigen Bewertung nach den in der GVO festgelegten Kriterien unterziehen müssen, damit es nicht zu einer undifferenzierten Anwendung der GVO kommt.
30. Was die Selbstveranlagung nach Artikel 101 Absatz 3 AEUV für die Zusammenarbeit in den Bereichen AVB und Sicherheitsvorkehrungen angeht, verfügen die Unternehmen über Rechtsinstrumente, nämlich die Horizontalleitlinien (derzeit in Überarbeitung) und die Leitlinien zur Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag¹⁵.

¹⁵ ABl. C 101 vom 27.4.2004, S. 97.