

009680/EU XXIV.GP
Eingelangt am 25/03/09

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 24.3.2009
KOM(2009) 138 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND AN
DEN RAT**

**über das Funktionieren der Verordnung (EG) Nr. 358/2003 der Kommission über die
Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag auf Gruppen von Vereinbarungen,
Beschlüssen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen im Versicherungssektor**

{SEK(2009) 364}

1. EINLEITUNG UND HINTERGRUND DES BERICHTS

1. Verordnung (EG) Nr. 358/2003 der Kommission¹ (nachstehend „Gruppenfreistellungsverordnung für Versicherungsunternehmen“ oder „GFVO“ genannt) regelt die Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag² auf bestimmte Gruppen von Vereinbarungen, Beschlüssen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen. Die Europäische Kommission (nachstehend „Kommission“ genannt) ist verpflichtet, dem Europäischen Parlament und dem Rat spätestens sechs Jahre nach Inkrafttreten³ der GFVO einen Bericht über das Funktionieren der Verordnung⁴ vorzulegen (nachstehend „Bericht“ genannt).
2. GFVO tritt am 31. März 2010 außer Kraft. Im Jahr 2008 nahm die GD Wettbewerb eine Überprüfung des Funktionierens der GFVO in den vergangenen sechs Jahren vor. Die Überprüfung basierte im Wesentlichen auf einem Konsultationspapier und auf Fragebögen, die gezielt an bestimmte Wirtschaftsbeteiligte gerichtet waren⁵. Die Überprüfung erfolgte in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Wettbewerbsnetz (EWN). Im Bericht werden die Ergebnisse der Überprüfung und die Vorschläge der Kommission zur Änderung der GFVO erläutert. Der Bericht wird durch ein umfangreiches Arbeitspapier der Kommission ergänzt. Beide Dokumente sind auf der Internetseite der GD Wettbewerb abrufbar.
3. Es sei darauf hingewiesen, dass dieser Bericht lediglich die vorläufige Haltung der Kommission zum Funktionieren der Verordnung (EG) Nr. 358/2003 darlegt und in keiner Weise der endgültigen Entscheidung über das Ergebnis der Überprüfung vorgreift. Der Bericht ist der erste Schritt eines umfassenden Konsultationsprozesses, zu dem alle Beteiligten beitragen können und sollen.
4. Seit dem 1. Mai 2004 gelten für die Versicherungswirtschaft wie für alle anderen Sektoren die allgemein anwendbaren Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln (nachstehend „Verordnung (EG) Nr. 1/2003“ genannt). Der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 zufolge sind Vereinbarungen⁶, die die Voraussetzungen des Artikels 81 Absatz 3 des Vertrags erfüllen, ohne vorherige Entscheidung zulässig. Unternehmen und Unternehmensvereinigungen müssen seither selbst prüfen, ob ihre Vereinbarungen mit Artikel 81 in Einklang stehen. Derzeit kommen nur einige wenige Sektoren in

¹ Verordnung (EG) Nr. 358/2003 der Kommission vom 27. Februar 2003 über die Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag auf Gruppen von Vereinbarungen, Beschlüssen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen im Versicherungssektor (ABl. L 53 vom 28.2.2003).

² Jegliche Verweise auf Artikel 81 in diesem Dokument sind als Verweise auf Artikel 81 EG-Vertrag zu lesen.

³ 1. April 2003.

⁴ Siehe Artikel 8 der Verordnung (EWG) Nr. 1534/91 des Rates.

⁵ Die GD Wettbewerb leitete im April 2008 Konsultationen ein und räumte interessierten Beteiligten für die Abgabe von Kommentaren eine Frist von drei Monaten ein. Nach Abschluss der Konsultationen übermittelte die Kommission umfangreiche Fragebögen an ausgewählte Beteiligte, von denen sie weitere Informationen benötigte, insbesondere an kleinere Versicherer und Versicherungspools sowie an Verbände und Vereinigungen der Hersteller von Sicherheitsvorkehrungen.

⁶ Der Begriff „Vereinbarungen“ steht in diesem Dokument für Vereinbarungen, Beschlüsse und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen.

den Genuss einer sektorspezifischen Gruppenfreistellungsverordnung. In anderen Sektoren, namentlich im See- und Luftverkehr, ist die einschlägige Gruppenfreistellungsverordnung nicht verlängert worden.

2. WESENTLICHE ERGEBNISSE DES BERICHTS UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

5. Die Schlussfolgerungen der Kommission im Hinblick auf die Verlängerung der GFVO berücksichtigen für jede der vier Gruppen von freigestellten Vereinbarungen drei wesentliche Fragen:
- (a) Ist die Vereinbarung infolge von Geschäftsrisiken oder anderen Sachverhalten in der Versicherungsbranche sektorspezifisch und weist sie Abweichungen von anderen Sektoren auf, aus denen sich ein erhöhter Bedarf an Zusammenarbeit zwischen den Versicherern ableiten ließe?
 - (b) Wenn ja, macht der erhöhte Bedarf an Zusammenarbeit ein Rechtsinstrument wie es die GFVO darstellt erforderlich, um diese Zusammenarbeit zu schützen oder zu fördern?
 - (c) Wenn ja, welches Rechtsinstrument wäre am besten geeignet (z. B. die aktuelle GFVO, die teilweise Verlängerung, eine Verlängerung mit Abänderungen oder Leitlinien)?

2.1 Gemeinsame Berechnungen, Tabellen und Studien

6. Unter bestimmten Voraussetzungen sind Vereinbarungen, die die gemeinsame Aufstellung und Bekanntgabe von (i) Berechnungen der durchschnittlichen Kosten einer früheren Risikodeckung und (ii) versicherungsbezogene Berechnungen mit einem Kapitalisierungselement, von Sterbetafeln und Tafeln über die Häufigkeit von Krankheiten, Unfällen und Invalidität betreffen, durch die GFVO (Artikel 1 Buchstabe a) freigestellt. Ferner sind (unter bestimmten Voraussetzungen) die gemeinsame Durchführung und Bekanntgabe von Studien über die wahrscheinlichen Auswirkungen von außerhalb des Einflussbereichs der beteiligten Unternehmen liegenden allgemeinen Umständen auf die Häufigkeit oder das Ausmaß künftiger Forderungen mit Bezug auf ein bestimmtes Risiko oder eine bestimmte Risikoparte oder den Ertrag verschiedener Anlageformen durch die GFVO (Artikel 1 Buchstabe b) freigestellt.
7. Die Kosten eines Versicherungsprodukts sind 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 statistischen Daten, die für die Kostenkalkulation von Risiken benötigt werden, ist damit von entscheidender Bedeutung. Die Kommission vertritt aufgrund der ihr vorgelegten Kommentare die Auffassung, dass eine Zusammenarbeit in diesem Bereich für die Versicherungswirtschaft sowohl spezifisch als auch notwendig ist, um die Kosten von Risiken kalkulieren zu können.

8. Vereinbarungen, die bewirken, dass die Zahl der Versicherer steigt, die potenziell zur Deckung eines bestimmten Risikos in der Lage sind, verbessern den Marktzugang und stärken den Wettbewerb. Die Tatsache, dass die Zusammenarbeit von Versicherern bei der Kalkulation der Risikodeckung erlaubt ist, kann kleineren Unternehmen die Aufnahme ihres Geschäftsbetriebs erleichtern. Die große Mehrheit der Befragten unterstrich den hohen Bedarf der Branche, in diesem Bereich zusammenzuarbeiten und stellte einen Bezug zur Existenz der GFVO her.
9. Zahlreiche Versicherer sowie einige Aufsichtsbehörden und ein Risikomanagementverband gaben an, dass es ohne die GFVO keine Zusammenarbeit zwischen den Versicherern bei gemeinsamen Berechnungen, Tabellen und Studien mehr gäbe oder die Ergebnisse der Zusammenarbeit nicht mehr mit kleineren oder ausländischen Versicherern geteilt würden. Für einige große Versicherungsunternehmen (die nach Angaben von Versicherungsverbänden die relevanten Daten auch allein oder durch Beteiligung von ein oder zwei weiteren großen Versicherern auswerten könnten) bestehen möglicherweise keine Anreize für eine Zusammenarbeit. In der GFVO wird jedoch verlangt, dass Versicherungsunternehmen, die diese Art der Zusammenarbeit wählen, die einschlägigen Daten anderen Versicherern auf nichtdiskriminierender Grundlage zur Verfügung stellen. Ferner wurde vorgetragen, dass im Falle der Nichtverlängerung der GFVO Versicherer zusammenarbeiten könnten, um beispielsweise kleineren oder ausländischen Versicherern den Zugang zu den erhobenen Daten zu verwehren und so den Markt zu verkleinern. Dieses Verhalten würde kleineren/ausländischen Versicherern zum Nachteil gereichen, deren Marktzutritt dadurch erschwert oder die grundsätzlich abgeschreckt würden. Zahlreiche im Zuge der Überprüfung eingegangene Kommentare insbesondere von kleinen und mittleren Versicherungsunternehmen wiesen darauf hin, dass diese den Marktzutritt ohne die durch die GFVO ermöglichte gemeinsame Datennutzung nicht bewältigen hätten. Zudem ist der Zugang zu derartigen Daten um so entscheidender, je neuer ein Markt ist, weil diese Daten für neue Marktteilnehmer bei der korrekten Risikobewertung unerlässlich sind.
10. In einigen Antworten auf die Fragebögen wurde auf Alternativen zu dieser Art der horizontalen Zusammenarbeit hingewiesen; insbesondere auf die personelle Vergrößerung der Forschungs- und Entwicklungsabteilung von Versicherern, um den Markt zu analysieren oder die Erfassung und Veröffentlichung von Daten durch Regierungen oder öffentliche Verbände. Es entsteht allerdings der Eindruck, dass die erste Variante kein wirksames Mittel ist, um dieses Ziel zu erreichen, während die zweite Möglichkeit von öffentlichen Behörden abhängt, bei denen diese Thematik möglicherweise keine Priorität genießt.
11. Nach Auffassung der Kommission liegen daher gewichtige Gründe vor, die Zusammenarbeit in diesem Bereich zu schützen und zu vereinfachen; eine Aufgabe, die die derzeit geltende GFVO gut erfüllt. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist zudem unbedingt zu vermeiden, dass die wettbewerbsfördernde Zusammenarbeit zurückgeht (auch wenn dieses Risiko sehr gering ist). Die Kommission hat noch nicht entschieden, ob die Struktur der aktuellen Freistellungsregelung oder ihre Abfassung geändert wird oder ob die GFVO in Teilen oder im Ganzen zu verlängern ist. Diese Entscheidung hängt von möglichen weiteren Kommentaren sowie vom Ergebnis einer umfassenden und spezifischen Analyse aller verfügbaren Daten ab.

2.2 Muster allgemeiner Versicherungsbedingungen

12. Nach der GFVO sind die gemeinsame Aufstellung und Bekanntgabe nichtverbindlicher Muster allgemeiner Versicherungsbedingungen für die Direktversicherung und nichtverbindliche Modelle zur Darstellung von Überschussbeteiligungen (unter bestimmten Voraussetzungen) freigestellt.
13. Im Zuge der Überprüfung wiesen einige Versicherer und Versicherungsverbände darauf hin, dass die Zusammenarbeit der Versicherer bei der Aufstellung von Mustern allgemeiner Versicherungsbedingungen zu geringeren Kosten führt, die sich für die Kunden in niedrigeren Prämien niederschlagen. So führten sie an, dass die Kosten für Versicherer ohne die Existenz der GFVO aufgrund der höheren Anstrengungen, die sie im Hinblick auf Angleichung des Wortlauts der Versicherungsbedingungen unternehmen müssten, wesentlich steigen würden, weil es in diesem Fall keinen gemeinsamen Ausgangspunkt gäbe.
14. Die Kommission stimmt der Auffassung zu, dass Muster allgemeiner Versicherungsbedingungen in vielen Fällen positive Effekte für den Wettbewerb und für die Kunden haben können. Während der Überprüfung stand jedoch die Frage im Mittelpunkt, ob diese Art von Vereinbarungen eine Besonderheit des Versicherungssektors darstellt. Offenbar sind sachlich oder juristisch komplexe Vereinbarungen in einem kurzlebigen rechtlichen Umfeld in verschiedenen Sektoren an der Tagesordnung. Muster allgemeiner Bedingungen kommen auch in Sektoren zum Einsatz, die nicht unter eine GFVO fallen. Wie eine Befragung des Bankensektors durch die Kommissionsdienststellen ergab, vereinbarten die Banken in zahlreichen Mitgliedstaaten ebenfalls Muster allgemeiner Bedingungen für Dienstleistungen wie Geldtransfers, Kartenausgabe, Benutzung von Geldautomaten, Kontobedingungen, Kreditvereinbarungen und Zahlungen. Vertreter des Bankensektors wiesen ferner darauf hin, dass für die Aufstellung allgemeiner Vereinbarungen kein rechtlicher Rahmen (wie eine GFVO) erforderlich wäre und dass das Fehlen eines derartigen Rechtsrahmens den Banken bisher keine spürbaren Probleme bereit hätte.
15. Einige Antworten, die im Zuge der Überprüfung bei der Kommission eingingen, unterstrichen, dass die Rechtsunsicherheit, die im Falle der Nichtverlängerung der GFVO entstünde, zu einem Rückgang der Zusammenarbeit führen könnte, weil die Zusammenarbeit dadurch Gegenstand von Untersuchungen seitens der Kommission oder der nationalen Wettbewerbsbehörden werden könnte. Weiter wurde ausgeführt, dass die im Falle der Nichtverlängerung notwendige Einzelfallprüfung für kleinere Versicherer nur unter hohem Zeit- und Kostenaufwand möglich wäre, wobei die Kosten dann an die Policeninhaber weitergereicht würden. Allerdings ist auch im Rahmen der derzeitigen Regelung eine sorgfältige rechtliche Prüfung der Muster allgemeiner Versicherungsbedingungen und ihrer Vereinbarkeit mit der GFVO erforderlich. In einigen Ländern sind die allgemeinen Versicherungsbedingungen durch nationale Rechtsvorschriften festgelegt worden, so dass hier ein geringerer Bedarf an Zusammenarbeit besteht. Ferner forderte die nationale Regulierungsbehörde in einigen Fällen (so die FSA in Großbritannien) die Marktteilnehmer auf, Vertragssicherheit herzustellen, und machte deutlich, dass sie mit neuen Regelungen eingreifen würde, falls der Markt sich nicht eigenständig regule. Zahlreiche nationale Verbände haben im Bereich der Muster allgemeiner Versicherungsbedingungen zeitweise die Führung übernommen. Dies stützt die

Annahme, dass allgemeine Versicherungsbedingungen auch ohne GFVO abgestimmt würden. Davon ist insbesondere angesichts der Auffassung der Kommission auszugehen, dass Muster allgemeiner Versicherungsbedingungen in zahlreichen Fällen Artikel 81 Absatz 1 nicht zuwiderlaufen bzw. die Ausnahmekriterien in Artikel 81 Absatz 3 erfüllen.

16. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Muster allgemeiner Versicherungsbedingungen offenbar kein besonderes Merkmal des Versicherungssektors sind und daher nicht unbedingt einer sektorspezifischen GFVO bedürfen. Zudem besteht offenbar kein nennenswertes Risiko dafür, dass die Zusammenarbeit bei den allgemeinen Versicherungsbedingungen im Falle der Nichtverlängerung der GFVO abnehmen oder ganz ausbleiben würde. Im Falle der Nichtverlängerung zieht die Kommission möglicherweise weitere Orientierungshilfen in Betracht.

2.3 Gemeinsame Deckung bestimmter Arten von Risiken (Versicherungspools)

17. Gemäß GFVO ist die Bildung und Tätigkeit von Mit-(Rück-)Versicherungsgemeinschaften mit dem Ziel der gemeinsamen Deckung neuartiger Risiken⁷ unter bestimmten Voraussetzungen ebenso freigestellt⁸ wie die von Mit-(Rück-)Versicherungsgemeinschaften zur Deckung bekannter Risiken. Der GFVO liegt die Annahme zugrunde, dass derartige Versicherungsgemeinschaften zu Wettbewerbsbeschränkungen führen können und es demzufolge angemessen ist, festzulegen, unter welchen Voraussetzungen (Marktanteilsschwellen⁹ und andere¹⁰) die Gemeinschaften für die Freistellung nach Artikel 81 Absatz 3 in Frage kommen.
18. Die Kommission stimmt mit der in den Antworten auf die Konsultation geäußerten Auffassung überein, 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 Bereich. Auf die Frage, ob für diese Art der Zusammenarbeit ein spezielles Rechtsinstrument wie es die GFVO darstellt erforderlich ist, erhielt die Kommission in ihrer Überprüfung folgende Antworten:
19. Erstens bedarf es einer einheitlichen Vorgehensweise bei der Ermittlung des Marktanteils, der gegenwärtig unter Berücksichtigung aller Versicherungsprodukte, die innerhalb des Pools von den beteiligten Unternehmen oder in ihrem Namen versichert sind, bestimmt wird. Derzeit sind die von den beteiligten Unternehmen außerhalb der Mit-(Rück-)Versicherungsgemeinschaft auf dem relevanten Markt erzielten Umsätze nicht einzubeziehen, wobei diese Vorgehensweise im Widerspruch zu anderen allgemeinen oder sektorspezifischen Wettbewerbsregelungen für die

⁷ Für eine Begriffsbestimmung siehe Artikel 2 Absatz 7 der GFVO.

⁸ Die Freistellung ist auf die Dauer von drei Jahren ab dem Tag der Gründung der Versicherungsgemeinschaft (ungeachtet des Marktanteils) beschränkt.

⁹ Artikel 7 Absatz 2 Buchstaben a und b: mehr als 20 % im Falle von Mitversicherungsgemeinschaften und mehr als 25 % im Falle von Mit-Rückversicherungsgemeinschaften.

¹⁰ Artikel 8 der GFVO.

Würdigung einer horizontalen Zusammenarbeit steht. Die Anwendung von Regeln, die von denen anderer Sektoren abweichen, auf die Ermittlung von Marktanteilen im Versicherungssektor, würde zu einer Bevorzugung dieses Sektors führen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind keine Gründe für die Fortsetzung dieser – im Vergleich zu anderen Sektoren – günstigen Behandlung erkennbar. Dieser Tatsache ist bei der Verlängerung der GFVO Rechnung zu tragen.

20. Zweitens fallen zahlreiche der derzeit auf dem Markt tätigen Mit-(Rück-) Versicherungsgemeinschaften aus verschiedenen Gründen nicht unter die GFVO, so dass eine Verlängerung oder ein Auslaufen der GFVO keinen Einfluss auf ihre rechtliche Analyse hätte. Einige Versicherungspools bedürfen in der Tat keiner GFVO, um Rechtssicherheit zu haben, weil sie von vornherein keine Wettbewerbsbeschränkungen vermuten lassen. Versicherungspools können ungeachtet der Höhe ihres Marktanteils als nicht wettbewerbsbeschränkend gelten, wenn es nur mit diesen Pools möglich ist, Versicherungen anzubieten, die andernfalls kein Versicherungsunternehmen allein decken könnte. Die im Zuge der Überprüfung eingegangenen Antworten lassen erkennen, dass zahlreiche Pools diese Möglichkeit in ihrer rechtlichen Analyse nicht berücksichtigen und fälschlicherweise erklären, dass sie der GFVO aus Gründen der Rechtssicherheit bedürften, während sie in Wirklichkeit wahrscheinlich gar nicht unter die GFVO fallen. Auch Pools, die durch zwei oder mehr Versicherungsunternehmen ersetzt werden und daher Wettbewerbsbeschränkungen verursachen könnten, fallen aus anderen Gründen nicht in den Geltungsbereich der GFVO: Sie überschreiten möglicherweise die Marktanteilsschwellen der GFVO und/oder erfüllen nicht alle in Artikel 8 der GFVO genannten Voraussetzungen. Allerdings könnten auch einige Versicherungspools, die unter den Marktanteilsschwellen liegen und die übrigen in der GFVO genannten Voraussetzungen erfüllen, von der Nichtverlängerung der GFVO betroffen sein.
21. Drittens verstehen viele Versicherer die Freistellung von Versicherungspools fälschlicherweise als „Blanko“-Freistellung und führen keine rechtliche Analyse mehr durch, um im Einzelfall die Einhaltung der GFVO festzustellen. So ist beispielsweise eine genaue Definition des sachlich und des räumlich relevanten Marktes erforderlich, weil die Marktdefinition eine Grundvoraussetzung ist, um feststellen zu können, ob die Marktanteilsschwellen¹¹ eingehalten werden. Die im Laufe des Konsultationsprozesses eingegangenen Antworten lassen auf eine hohe Unsicherheit seitens der Unternehmen bei der Definition der relevanten Märkte schließen. Obgleich zahlreiche Befragte unterstrichen, dass die GFVO den Begriff des „relevanten Marktes“ klarstellen sollte, so kann weder die GFVO noch ein anderes Rechtsinstrument den relevanten Markt definieren, weil diese Definition von den Versicherungspools im Einzelfall vorgenommen werden muss. Die Versicherungspools können die Bekanntmachung der Kommission über die Definition des relevanten Marktes¹² in Verbindung mit einschlägigen Entscheidungen der Kommission und mit Verwaltungsschreiben im Versicherungssektor als Orientierungshilfe heranziehen, um den relevanten Markt zu definieren, auf dem sie tätig sind.

¹¹ Weitere Bedenken wurden bezüglich der Definition des Begriffs „neuartige Risiken“ geäußert.
¹² ABl. C 372 vom 9.12.1997, S.5.

22. Die Kommission vertritt folglich die Auffassung, dass Versicherungspools eine Besonderheit des Versicherungssektors darstellen und dass darüber hinaus die Gefahr mangelnder Zusammenarbeit in diesem Bereich bestünde, falls die GFVO nicht verlängert würde. Das Risiko mangelnder Zusammenarbeit dürfte nicht sehr groß sein, aber es erscheint der Kommission dennoch angemessen, Versicherungspools eine Freistellung im Rahmen der GFVO zu ermöglichen. Wird die Freistellung verlängert, so sollten allerdings die Abschnitte über Versicherungspools in maßgeblichen Teilen neu gefasst werden, um die Übereinstimmung mit anderen allgemeinen und sektorspezifischen Rechtsvorschriften sicherzustellen und um während der Überprüfung eingegangene Kommentare zu berücksichtigen. Die Kommission wird darüber hinaus in einer Mitteilung auf die Notwendigkeit einer sorgfältigen, durch die Unternehmen selbst vorzunehmenden rechtlichen Bewertung im Einzelfall hinweisen.

2.4 Sicherungsvorkehrungen

23. Die GFVO ist auf (i) technische Spezifikationen, Regeln und Verhaltenskodizes für Sicherheitsvorkehrungen und Verfahren zur Prüfung von Sicherheitsvorkehrungen und zur Erklärung ihrer Übereinstimmung mit diesen Spezifikationen, Regeln oder Verhaltenskodizes anwendbar und gilt ferner für (ii) technische Spezifikationen, Regeln und Verhaltenskodizes für den Einbau und die Wartung von Sicherheitsvorkehrungen sowie Verfahren zur Prüfung von Installations- und Wartungsunternehmen und zur Erklärung ihrer Übereinstimmungen mit diesen Spezifikationen, Regeln oder Verhaltenskodizes. Diese Vereinbarungen fallen unter die GFVO, wenn auf EU-Ebene keine Harmonisierung besteht und sie die in Artikel 9 der GFVO genannten Voraussetzungen erfüllen.
24. Die Kommission teilt die Auffassung der Befragten, dass im Versicherungssektor ein gegenseitiges Interesse an einer Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheitsvorkehrungen besteht, weil die Versicherer bemüht sind, die Gefährdung ihrer Kunden durch die versicherten Risiken zu mindern. Vereinbarungen über technische Spezifikationen für Sicherheitsvorkehrungen und ihren Einbau fallen unter allgemeine Harmonisierungsbestrebungen und sind daher keine Besonderheit des Versicherungssektors. Die Kommission hegt folglich Zweifel, ob die GFVO für die Förderung dieser Zusammenarbeit überhaupt erforderlich ist.
25. Erstens betrachtete die Kommission die Möglichkeit, dass die Hersteller von Sicherheitsvorkehrungen sowie Installations- und Wartungsunternehmen die von den Versicherern aufgestellten, allgemein üblichen technischen Spezifikationen nicht erfüllen und daher vom Markt ausgeschlossen werden, weil die Verbraucher für diese Produkte keine Versicherung erhalten. Einige Kommentare bestätigten diese Vermutung, die sich bereits bei der Sektoruntersuchung zu Unternehmensversicherungen herauskristallisierte. Bevor Verbraucher versichert werden, müssen sie gegenüber den Versicherern nachweisen, dass sie die genehmigten Sicherheitsvorkehrungen verwenden, um den von den Versicherungsverbänden als ausreichend definierten Schutz zu erreichen. Wechseln Kunden zu Unternehmen, die Sicherheitsvorkehrungen anbieten, die die festgelegten Standards nicht erfüllen, so können Probleme entstehen. Offenbar fördert die GFVO de facto die Verbreitung unterschiedlicher Industriestandards innerhalb der Gemeinschaft, wodurch die Freizügigkeit von Waren und Dienstleistungen behindert werden könnte. In den meisten Mitgliedstaaten akzeptieren nämlich Versicherungsunternehmen, die im

Allgemeinen in nationalen Verbänden organisiert sind, lediglich den Einbau und die Dienstleistungen von „geprüften“ Vorkehrungen durch „geprüfte“ regionale oder nationale Unternehmen. Der hohe Kostenaufwand für mehrmaliges Prüfen und Zertifizieren stellt ein erhebliches Hindernis für den Eintritt neuer und innovativer Produkte auf den EU-Markt dar.

26. Obwohl die Vorschriften des EG-Vertrags über den freien Warenverkehr auf Privatunternehmen und ihre Verbände nicht anwendbar sind; sind Vereinbarungen, die das Ziel oder die Wirkung haben, den Binnenmarkt entlang der Grenzen der Mitgliedstaaten aufzuteilen, in der ständigen Rechtsprechung wiederholt als wettbewerbswidrig und als Verstoß gegen Artikel 81 Absatz 1 angesehen worden. Zudem sind Artikel 39 (Freizügigkeit der Arbeitnehmer), Artikel 43 (Niederlassungsfreiheit) und Artikel 49 (freier Dienstleistungsverkehr) EG-Vertrag nicht nur für die Mitgliedstaaten sondern auch für Privatunternehmen¹³ bindend. Die Beseitigung der Hindernisse für die Freizügigkeit zwischen den Mitgliedstaaten wäre gefährdet, wenn die Abschaffung der Schranken staatlichen Ursprungs durch Hindernisse zunichte gemacht werden könnte, die nicht dem öffentlichen Recht unterliegende Vereinigungen und Einrichtungen schaffen¹⁴.
27. Zweitens besteht aufgrund der zunehmenden und weitgehenden EU-Harmonisierung kaum noch Spielraum für Vereinbarungen im Rahmen der GFVO. So sind bisher bereits etwa 90 auf EU-Ebene harmonisierte Normen (bzw. technische Spezifikationen) für Feuermelde- und Feueranzeigesysteme sowie fest eingebaute Feuerlöschsysteme im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht worden, und mindestens 30 weitere EU-weit harmonisierte Normen für verschiedene Bauprodukte befinden sich in Vorbereitung.
28. Drittens hat die Kommission stets gefordert, alle interessierten Wirtschaftsbeteiligten in den Normensetzungsprozess einzubeziehen und die Ergebnisse auf gerechter, vernünftiger und nichtdiskriminierender Grundlage zugänglich zu machen¹⁵. Die Überprüfung machte deutlich, dass die Versicherer die Hersteller und Dienstleistungsanbieter bei der Festlegung oder Überprüfung von Normen häufig nicht einbeziehen. Diese fehlende Transparenz führt möglicherweise zu einem De-facto-Ausschluss bestimmter Hersteller vom Markt.
29. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Vereinbarungen über Sicherheitsvorkehrungen offenbar keine Besonderheit des Versicherungssektors sind und darüber hinaus Anlass zu Bedenken im Hinblick auf den Wettbewerb und die Entwicklung des europäischen Binnenmarkts geben. Die Kommission befürwortet es daher, diesen Teil der GFVO nicht zu verlängern. Im gegenwärtig in Überarbeitung befindlichen Teil der horizontalen Leitlinien¹⁶, der die Vereinbarungen über Normen

¹³ Rechtssache C-415/93, *Bosman*, Slg. 1995, I-4921, Rdnrn. 83 und 84. Und Rechtssache C-281/98, *Angones*, Slg. 2000, I-4139, Rdnr. 32. Rechtssache 36-74, *Walrave and Koch*, Slg. 1974, S. 1405.

¹⁴ Rechtssache C-309/99, *Wouters/Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten*, Slg. 2002, I-1577, C-411/98, *Ferlini/CHL*, Slg. 2000, I-8081, Rdnr. 50.

¹⁵ Bekanntmachung der Kommission vom 6.1.2001: Leitlinien zur Anwendbarkeit von Artikel 81 EG-Vertrag auf Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit (ABl. C 3 vom 6.1.2001). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Rolle der europäischen Normung im Rahmen der europäischen Politik und Rechtsvorschriften, 18.10.2004.

¹⁶ Bekanntmachung der Kommission vom 6.1.2001: Leitlinien zur Anwendbarkeit von Artikel 81 EG-Vertrag auf Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit (ABl. C 3 vom 6.1.2001).

betrifft, erhalten die Versicherer Orientierungshilfen zur Anwendbarkeit von Artikel 81 EG-Vertrag auf ihre Vereinbarungen.

3. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND VORSCHLÄGE

30. Aus den vorstehenden Erläuterungen ist ersichtlich, dass nicht alle Gruppen von Vereinbarungen, die gegenwärtig durch die GFVO freigestellt sind, eine Besonderheit des Versicherungssektors darstellen. Muster allgemeiner Versicherungsbedingungen werden auch in anderen Sektoren, insbesondere im Bankensektor, vereinbart, ohne dass eine GFVO erforderlich wäre. Auch Vereinbarungen über Sicherungsvorkehrungen und ihren Einbau sind keine Besonderheit des Versicherungssektors, sondern fallen unter allgemeine Normierungsbestrebungen, die gegenwärtig in den horizontalen Leitlinien erfasst sind.
31. Mit Blick auf Vereinbarungen über Muster allgemeiner Versicherungsbedingungen und Sicherheitsvorkehrungen äußerten verschiedene Befragte, dass die Zusammenarbeit zwischen den Versicherern möglicherweise zurückginge, falls die GFVO nicht verlängert würde. Sie begründeten dies mit der geringeren bzw. schwindenden Bereitschaft der Unternehmen, die rechtlichen Risiken zu tragen, die mit einer nicht durch die GFVO gedeckten Zusammenarbeit verbunden wären. Dabei wird argumentiert, dass geringere oder ausbleibende Zusammenarbeit sowohl den Wettbewerb beeinträchtigen würde (weniger Markteintritte) als auch Nachteile für die Kunden (höhere Preise bei geringerer Auswahl) mit sich brächte. Wenn die Zusammenarbeit in den freigestellten Bereichen für den Versicherungssektor in der Tat so bedeutsam wäre, müsste das Interesse an einer Zusammenarbeit nach Auffassung der Kommission letztlich gegenüber dem Bedürfnis nach einem durch die GFVO geschützten Bereich überwiegen. Dies ist gegenwärtig beispielsweise der Fall bei Schadensregulierungsabkommen und Verzeichnissen über erhöhte Risiken, wo die Versicherer zusammenarbeiten, ohne dass diese beiden Bereiche freigestellt sind. Ginge also im Falle einer Nichtverlängerung der GFVO die Zusammenarbeit tatsächlich zurück, so wäre dies jedoch höchstwahrscheinlich keine direkte Folge des Auslaufens dieser Regelung.
32. Es ist zu bedenken, dass die durch die GFVO geschaffene Rechtssicherheit keineswegs als absolut zu sehen ist und auch nur dann Nichtbeanstandung (Kodifikation Artikel 81 Absatz 3) garantiert, wenn die Freistellungsvoraussetzungen nach der GFVO erfüllt sind. Zahlreiche Versicherer scheinen sich auf die Rechtssicherheit zu verlassen, die allein durch die Existenz einer GFVO geschaffen wird, ohne sorgfältig rechtlich zu prüfen, ob die betreffenden Vereinbarungen mit der GFVO vereinbar sind. Darüber hinaus sind viele Versicherer irrtümlicherweise der Auffassung, dass sie durch die GFVO gedeckt sind, unterschätzen ferner die im Rahmen der GFVO erforderliche Überprüfung und überschätzen die von ihnen selbst durchzuführende Analyse, die im Falle einer Nichtverlängerung der GFVO notwendig würde.
33. Sollte die GFVO wie vorgeschlagen für zwei Gruppen von Vereinbarungen nicht verlängert werden, so werden dadurch Vereinbarungen, die zuvor unter die GFVO fielen, nicht notwendigerweise rechtswidrig. Wie auch in den meisten anderen Sektoren wäre stattdessen eine rechtliche Würdigung auf der Grundlage von

Artikel 81 Absätze 1 und 3 in Verbindung mit den Leitlinien für die Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 und/oder den horizontalen Leitlinien erforderlich und nicht im Rahmen der GFVO. Im Falle der Nichtverlängerung derzeit geltender Freistellungen werden die meisten der in der GFVO berücksichtigten Kriterien auch bei der Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 weiterhin ihre Gültigkeit behalten, worauf die Kommission in einer entsprechenden Mitteilung hinweisen wird. Positive Effekte derartiger Vereinbarungen, auf die die Befragten im Zuge der Überprüfung hinwiesen, sind von Fall zu Fall auf ihre Vereinbarkeit mit Artikel 81 Absatz 1 oder ggfs. Absatz 3 zu prüfen.

34. Zum jetzigen Zeitpunkt vertritt die Kommission die Auffassung, dass die beiden für den Versicherungssektor spezifischen Arten der Zusammenarbeit, nämlich Vereinbarungen über gemeinsame Berechnungen, Tabellen und Studien sowie Mit-Rückversicherungspools weiterhin durch die GFVO erleichtert werden sollten. Die Kommission hat bezüglich der Vereinbarungen über gemeinsame Berechnungen, Tabellen und Studien noch nicht entschieden, ob die Struktur der aktuellen Freistellungsregelung oder ihre Abfassung geändert wird oder ob die GFVO in Teilen oder im Ganzen zu verlängern ist. Diese Entscheidung hängt von möglichen weiteren Kommentaren sowie vom Ergebnis einer umfassenden und spezifischen Analyse aller verfügbaren Daten ab. Was die Mit-Rückversicherungspools betrifft, so erscheint zwar das Risiko eines Rückgangs der wettbewerbsfördernden Zusammenarbeit derzeit sehr gering, er sollte aber ggf. verhindert werden.
35. Die Kommission führt am 2. Juni 2009 eine öffentliche Anhörung durch, bei der Wirtschaftsvertreter und -beteiligte vor Erlass einer Entscheidung über die teilweise Verlängerung der GFVO abschließend Stellung nehmen können.