



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 24.3.2009
KOM(2009) 138 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om Kommissionens forordning (EF) nr. 358/2003 om anvendelse af traktatens artikel 81, stk. 3, på visse kategorier af aftaler, vedtagelser og samordnet praksis på forsikringsområdet

{SEK(2009) 364}

1. INDLEDNING OG BAGGRUND FOR UNDERSØGELSEN

1. Kommissionens forordning (EF) nr. 358/2003¹, gruppefritagelsesforordningen for forsikringssektoren, lader artikel 81, stk. 3, i EF-traktaten (traktaten)² finde anvendelse på visse kategorier af aftaler, vedtagelser og samordnet praksis på forsikringsområdet. Europa-Kommissionen (Kommissionen) skal senest seks år efter gruppefritagelsesforordningens ikrafttrædelse³ forelægge Europa-Parlamentet og Rådet denne rapport om, hvordan gruppefritagelsesforordningen har fungeret⁴.
2. Gruppefritagelsesforordningen udløber den 31. marts 2010. I løbet af 2008 foretog Kommissionen en undersøgelse af, hvordan gruppefritagelsesforordningen har fungeret i de seneste seks år. Det skete på grundlag af et høringsdokument og specifikke spørgeskemaer, der sendtes til visse berørte parter⁵. Denne undersøgelse (undersøgelsen) er blevet foretaget i samarbejde med Det Europæiske Konkurrencenetværk (ECN). De ved undersøgelsen konstaterede forhold og Kommissionens forslag til ændring af gruppefritagelsesforordningen forelægges i nærværende rapport. Et længere mere detaljeret arbejdsdokument fra Kommissionen vedlægges, og begge disse dokumenter offentliggøres på webstedet for Generaldirektoratet for Konkurrence.
3. Det skal bemærkes, at rapporten udelukkende giver udtryk for Kommissionens indledende holdning til, hvordan forordning (EF) nr. 358/2003 fungerer, og ikke på nogen måde foregriber en endelig beslutning om resultaterne af undersøgelsen. Rapporten er et led i en omfattende høringsproces, som alle aktører er blevet opfordret til at deltage i.
4. Siden den 1. maj 2004 har forsikringssektoren ligesom de fleste andre sektorer været omfattet af de generelt gældende bestemmelser i Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16. december 2002 (forordning 1/2003) om gennemførelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 81 og 82. I forordning 1/2003 er det fastsat, at aftaler⁶, som opfylder betingelserne i artikel 81, stk. 3, ikke er forbudt, uden at det er nødvendigt at træffe nogen forudgående beslutning derom. Virksomheder og sammenslutninger skal nu selv vurdere, om deres aftaler er forenelige med artikel 81. Der er i øjeblikket kun få sektorer, der nyder godt af en sektorspecifik gruppefritagelsesforordning; andre sektorer (f.eks. søtransport og lufttransport) har også været omfattet af en sådan gruppefritagelsesforordning, som imidlertid ikke er blevet forlænget.

¹ Kommissionens forordning (EF) nr. 358/2003 af 27. februar 2003 om anvendelse af traktatens artikel 81, stk. 3, på visse kategorier af aftaler, vedtagelser og samordnet praksis på forsikringsområdet (EUT L 53 af 28.2.2003).

² Hvor der i dette dokument henvises til artikel 81, er dette at forstå som en henvisning til EF-traktatens artikel 81.

³ 1. april 2003.

⁴ Dette krav er fastsat i artikel 8 i Rådets forordning (EF) nr. 1534/91.

⁵ GD Konkurrence indledte i april 2008 en høring over en tremåneders periode, således at de interesserede parter, der ønskede at udtale sig, havde tilstrækkelig tid hertil. Efter afslutningen af høringen udsendte Kommissionen mere detaljerede spørgeskemaer, navnlig til de kategorier af berørte, fra hvem der var behov for yderligere oplysninger, dvs. mindre forsikringssselskaber, "forsikringspooler" og sammenslutninger og foreninger af producenter af sikkerhedsudstyr.

⁶ Hvor udtrykket "aftaler" anvendes i dette dokument, skal derved forstås aftaler, vedtagelser og samordnet praksis.

2. VIGTIGSTE UNDERSØGELSESRISULTATER OG ANALYSE

5. Kommissionens analyse af, om gruppefritagelsesforordningen bør forlænges, behandler tre hovedspørgsmål vedrørende hver af de fire kategorier af aftaler, der er fritaget ved forordningen, nemlig:
 - a) om forretningsrisiciene eller andre forhold i forsikringssektoren gør den til en "særlig" sektor, der adskiller sig fra andre, så dette medfører et øget behov for samarbejde mellem forsikringsselskaberne
 - b) i bekræftende fald, om dette øgede behov for samarbejde nødvendiggør en retsakt såsom en gruppefritagelsesforordning for at beskytte eller lette det, og
 - c) i bekræftende fald, hvilken form for retsakt der vil være den mest hensigtsmæssige (dvs. om det er den nuværende gruppefritagelsesforordning, eller om en delvis forlængelse heraf, en forlængelse med ændringer eller eventuelt retningslinjer ville være mere hensigtsmæssigt).

2.1 Fælles beregninger, tabeller og undersøgelser

6. På visse betingelser fritager gruppefritagelsesforordningen (artikel 1, litra a)) aftaler om fælles opstilling og udsendelse af i) beregninger af de hidtidige gennemsnitsomkostninger ved dækning af en bestemt risiko, og ii) beregninger vedrørende dødelighedstabeller samt tabeller, der viser sygdoms-, uhelds- og invaliditetsfrekvens ("tabeller") for forsikringer med et kapitaliseringselement. Forordningen (artikel 1, litra b)) fritager også (på visse betingelser) fælles gennemførelse af undersøgelser af, hvilke virkninger generelle omstændigheder, der ligger uden for de deltagende virksomheders kontrol, kan ventes at få enten for antallet eller omfanget af fremtidige krav for en bestemt risiko eller risikokategori eller for udbyttet af forskellige former for investeringer samt udsendelse af resultaterne af sådanne undersøgelser.
7. Omkostningerne ved forsikringsprodukter er ukendte på det tidspunkt, hvor præmien aftales, og risikoen dækkes. Risikoberegninger er et vigtigt aspekt ved fastsættelsen af præmierne for alle forsikringsprodukter, og denne faktor adskiller sektoren fra andre sektorer, herunder banksektoren. Det indebærer, at det er af afgørende betydning at have adgang til de statistiske data fra fortiden for at kunne foretage en teknisk omkostningsberegning for risikoen. Ud fra det for Kommissionen foreliggende materiale ser det derfor ud til, at et samarbejde på dette område både er specifikt for forsikringsbranchen og nødvendigt for at kunne vurdere risiciene.
8. Aftaler, der øger antallet af de forsikringsselskaber, der potentielt kan dække en given risiko, vil generelt set øge markedsadgangen og konkurrencen. Det forhold, at forsikringsselskaber har lov til at samarbejde om beregninger af risikodækning, kunne lette adgangen for mindre og mellemstore virksomheder. Det store flertal af de aktører, der reagerede, henlede opmærksomheden på branchens behov for at samarbejde herom og forbandt dette med gruppefritagelsesforordningens beståen.
9. Mange forsikringsselskaber samt nogle tilsynsmyndigheder og en sammenslutning, der beskæftiger sig med risikostyring, anførte, at forsikringsselskaberne uden gruppefritagelsesforordningen ikke længere ville samarbejde om fælles beregninger, tabeller og undersøgelser eller ikke ville lade små eller udenlandske

forsikringsselskaber få del i resultaterne af samarbejdet. Visse store forsikringsselskaber (som ifølge forsikrings sammenslutningerne enten alene eller sammen med et eller to andre store forsikringsselskaber selv ville være i stand til at samle de relevante oplysninger) har måske ikke nogen interesse heri. Ifølge gruppefritagelsesforordningen skal forsikringsselskaberne, når de indgår sådanne former for samarbejde, på ikke-diskriminerende vilkår give andre forsikringsselskaber adgang til de indsamlede oplysninger. Det anførtes også, at hvis gruppefritagelsesforordningen ikke forlængedes, kunne forsikringsselskaber samarbejde om at forhindre f.eks. mindre eller udenlandske forsikringsselskaber i at få adgang til de indsamlede oplysninger for derved at indsnævre markedet. Det ville være til skade for mindre/udenlandske forsikringsselskaber, som ville få sværere ved eller helt blive forhindret i at komme ind på markedet. En række deltagere i undersøgelsen, navnlig små og mellemstore forsikringsselskaber, sagde, at de ikke kunne være kommet ind på markedet uden at gøre brug af den dataudveksling, som fremmes ved denne fritagelse. Det ser også ud til, at jo nyere et marked er, jo vigtigere er det at have adgang til sådanne data, som kan bidrage til, at nye markedsdeltagere bedre kan foretage en nøjagtig vurdering af risiciene.

10. I nogle af indlæggene gjordes det klart, at der findes alternativer til dette horisontale samarbejde, f.eks. hvis forsikringsselskaberne øger det personale, der beskæftiger sig med forskning og markedsanalyser, eller hvis regeringsorganer eller andre offentlige organer indsamler og offentliggør data. Det ser dog ud til, at den første mulighed sandsynligvis ikke er nogen effektiv måde at nå dette mål på, og at den anden mulighed afhænger af offentlige myndigheder, for hvem dette arbejde muligvis ikke vil være særligt højt prioriteret.
11. Kommissionen mener derfor, at der er god grund til at beskytte og lette samarbejdet på dette område, og at den nuværende gruppefritagelsesforordning ser ud til at løse dette problem på en effektiv måde. Desuden er man på nuværende tidspunkt af den opfattelse, at risikoen (selv om den måtte være lille) for en mindskelse af et sådant konkurrencefremmende samarbejde bør undgås. Kommissionen har endnu ikke besluttet, om udformningen eller affattelsen af den nuværende fritagelse bør ændres, eller om en eventuel forlængelse, hvis der træffes beslutning herom, skal være fuldstændig eller delvis. Det vil afhænge af de yderligere reaktioner, den måtte modtage, og af en tilbunds gående specifik analyse af alle foreliggende data og oplysninger.

2.2 Standardpolicevilkår

12. Gruppefritagelsesforordningen fritager (på visse betingelser) fælles opstilling og udsendelse af uforbindende standardpolicevilkår inden for direkte forsikring og af uforbindende modeller over overskuddet.
13. I forbindelse med undersøgelsen anførte flere forsikringsselskaber og sammenslutninger heraf, at samarbejdet om at opstille standardpolicevilkår sikrer, at forsikringsselskabernes omkostninger og dermed de præmier, de opkræver fra de forsikrede, holdes lave. De anførte, at uden gruppefritagelsesforordningen ville der være en stigning i forsikringsselskabernes omkostninger som følge af et øget arbejde med at formulere policerne, navnlig på grund af mangelen på et aftalt udgangspunkt.

14. Kommissionen er enig i, at standardvilkår i mange tilfælde kan indebære positive virkninger for konkurrencen og for forbrugerne. Spørgsmålet i forbindelse med denne undersøgelse er imidlertid først og fremmest, om denne kategori af aftaler er specifik for forsikringssektoren. Svaret på dette spørgsmål synes at være, at komplicerede tekniske eller retlige aftaler er almindelige inden for adskillige sektorer i et samfund med en hurtig udvikling på det retlige område. Standardvilkår anvendes i nogle af disse sektorer uden at være omfattet af gruppefritagelsesforordninger. I banksektoren, som Kommissionen også sendte spørgeskemaer til, aftales der f.eks. i en række medlemsstater standardvilkår mellem bankerne for visse tjenester såsom pengeoverførsler, udstedelse af kort, brug af pengeautomater, kontobetingelser, låneaftaler og betalinger. Desuden har repræsentanter for banksektoren anført, at rammebestemmelser (såsom en gruppefritagelsesforordning) ikke er nødvendige for at kunne fastlægge standardvilkår, og at det forhold, at der ikke findes sådanne rammebestemmelser, ikke har skabt konkrete vanskeligheder for bankerne.
15. Nogle fremførte i forbindelse med Kommissionens høring, at den retlige usikkerhed, som en manglende forlængelse vil medføre, kunne føre til et mindre samarbejde af frygt for, at Kommissionen eller de nationale konkurrencemyndigheder kunne anfægte lovligheden heraf. Desuden anførtes det, at der i tilfælde af en manglende forlængelse skal foretages en individuel vurdering, som vil være tidskrævende og bekostelig, navnlig for de mindre forsikringsselskaber, som så vil overvælde omkostningerne på forsikringstagerne. Selv under den nuværende ordning er det imidlertid nødvendigt at foretage en omhyggelig retlig vurdering af, om standardpolicvilkårene er i overensstemmelse med gruppefritagelsesforordningen. Desuden er disse standardpolicvilkår i visse tilfælde fastsat ved nationale bestemmelser, hvilket medfører et mindre behov for samarbejde. Endvidere er der tilfælde, hvor den nationale reguleringsmyndighed (f.eks. FSA i UK) har pålagt markedsdeltagerne at sørge for kontraktlig sikkerhed og gjort det klart, at myndigheden vil fastsætte nye regler, hvis markedsdeltagerne ikke selv sørger for en sådan udvikling. Mange nationale sammenslutninger har også i nogen tid været den ledende kraft med hensyn til standardpolicvilkår, hvilket yderligere underbygger det synspunkt, at det er usandsynligt, at der ikke fortsat ville blive aftalt standardpolicvilkår, hvis der ikke længere var nogen gruppefritagelsesforordning, navnlig under hensyntagen til, at standardpolicvilkårene i mange tilfælde ikke ville være i strid med artikel 81, stk. 1, eller ville opfylde undtagelseskriterierne i artikel 81, stk. 3.
16. Det kan konkluderes, at et samarbejde om standardvilkår ikke synes at være specifikt for forsikringssektoren, og at det derfor ikke nødvendigvis forudsætter en sektorspecifik gruppefritagelsesforordning. Der synes heller ikke at være nogen væsentlig risiko for, at samarbejdet om standardpolicvilkår mindskes eller bortfalder, hvis gruppefritagelsesforordningen ikke forlænges. Hvis der ikke foretages nogen forlængelse, vil Kommissionen dog eventuelt sørge for yderligere vejledning.

2.3 Fælles dækning af visse risikotyper (forsikringspooler)

17. Gruppefritagelsesforordningen fritager⁷ på visse betingelser etablering og drift af grupper af co-(re)assurance-selskaber til fælles dækning af en ny risiko⁸ samt af grupper af co-(re)assurance-selskaber til fælles dækning af en bestemt risiko, der ikke er ny. Gruppefritagelsesforordningen er baseret på den forudsætning, at enhver sådan gruppe kan indebære konkurrencebegrænsninger, og at det derfor er hensigtsmæssigt at fastlægge de omstændigheder (tærskler for markedsandele⁹ og andre betingelser¹⁰), under hvilke sådanne grupper kan drage fordel af fritagelsen i artikel 81, stk. 3.
18. Kommissionen er enig i den opfattelse, der er givet udtryk for i visse høringssvar, nemlig at en risikodeling for visse risikotyper (såsom nuklear-, terrorisme- og miljørisici), for hvilke individuelle forsikringsselskaber er tilbageholdende med eller ude af stand til selv at forsikre hele risikoen, er af afgørende betydning for at sikre, at sådanne risici kan dækkes. Dette adskiller forsikringssektoren fra andre sektorer og medfører et øget behov for samarbejde. Med hensyn til, om det er nødvendigt med en særlig retsakt såsom gruppefritagelsesforordningen for at dække denne form for samarbejde, er Kommissionen på baggrund af høringen af følgende opfattelse:
19. For det første er der behov for ensartethed, hvad angår beregningen af markedsandele, som i øjeblikket beregnes ved at tage hensyn til de forsikringsprodukter, der inden for gruppen forsikres af de deltagende virksomheder eller på disses vegne. Det betyder, at der ikke tages hensyn til den omsætning på det relevante marked, som de deltagende selskaber opnår uden for co-(re)assurancegruppen, hvilket ikke er i overensstemmelse med andre generelle og sektorspecifikke konkurrenceregler for vurderingen af et horisontalt samarbejde. En anvendelse af andre regler for beregningen af markedsandele i forsikringssektoren end dem, der gælder for andre sektorer, resulterer i, at forsikringssektoren får en fortrinsbehandling. På nuværende tidspunkt synes der ikke at være nogen grund til at opretholde en sådan fortrinsbehandling i forhold til andre sektorer. Det vil der blive taget hensyn til, hvis denne fritagelse forlænges.
20. For det andet er mange af de co-(re)assurancegrupper, der nu opererer på markedet, af en række forskellige grunde ikke for tiden omfattet af gruppefritagelsesforordningen, og det skulle derfor ikke påvirke deres retlige vurdering, om gruppefritagelsesforordningen forlænges eller ikke forlænges. Der er nemlig visse grupper, som ikke har behov for en gruppefritagelsesforordning for at skabe sikkerhed, da de slet ikke forårsager nogen konkurrencebegrænsning. Grupper kan anses for ikke at være konkurrencebegrænsende, uanset hvor store deres markedsandele er, så længe gruppen er nødvendig for at give dens medlemmer mulighed for at udbyde en forsikringstype, som ikke kan udbydes af et forsikringsselskab alene. Høringssvarene viser, at mange grupper ikke tænker på denne mulighed i deres retlige analyse og fejlagtigt anfører, at de har behov for en gruppefritagelsesforordning af hensyn til retssikkerheden, selv om de rent faktisk

⁷ I tre år fra datoen for gruppens første etablering, uanset gruppens markedsandel.

⁸ Defineret i gruppefritagelsesforordningens artikel 2, nr. 7.

⁹ Artikel 7, stk. 2, litra a) og b): over 20 % af det relevante marked for co-assurancegrupper og over 25 % for co-reassurancegrupper.

¹⁰ Gruppefritagelsesforordningens artikel 8.

formentlig ikke er omfattet af forordningens anvendelsesområde. Andre grupper, som kan erstattes af to eller flere forsikringsselskaber og kan indebære konkurrencebegrænsninger, er måske heller ikke omfattet af gruppefritagelsesforordningens anvendelsesområde, men af andre grunde, idet de overskrider gruppefritagelsesforordningens tærskler for markedsandele og/eller ikke opfylder alle de betingelser, der er fastsat i gruppefritagelsesforordningens artikel 8. Nogle grupper, som ligger under tærsklerne for markedsandele og opfylder de øvrige betingelser i gruppefritagelsesforordningen, kunne imidlertid blive berørt, hvis den ikke forlænges.

21. For det tredje er der mange forsikringsselskaber, der urigtigt betragter gruppefritagelsen som en "generel" fritagelse uden at foretage en omhyggelig retlig vurdering af, om gruppen er i overensstemmelse med gruppefritagelsesforordningen. F.eks. er det nødvendigt nøje at definere det produkt og det geografiske marked, der er relevant, da en markedsdefinition er en forudsætning for at vurdere, om tærsklerne for markedsandele er overholdt¹¹. De under høringsprocessen modtagne svar viser en høj grad af usikkerhed med hensyn til definitionen af de pågældendes relevante markeder. Selv om mange understregede, at der i gruppefritagelsesforordningen burde foretages en præcisering af begrebet "det relevante marked", kan dette hverken defineres i gruppefritagelsesforordningen eller i nogen anden retsakt, da det er et forhold, som grupperne individuelt må vurdere. Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked¹² kan sammen med Kommissionens relevante beslutninger og administrative skrivelser inden for forsikringssektoren benyttes som en rettesnor for, hvordan grupperne bestemmer det relevante marked for deres virksomhed.
22. Kommissionen mener derfor, at grupperne er specifikke for forsikringssektoren, og desuden, at der er en vis risiko for manglende samarbejde på dette område, hvis gruppefritagelsesforordningen ikke forlænges. Selv om risikoen for manglende samarbejde måske ikke er ret stor, finder Kommissionen, at det vil være hensigtsmæssigt i gruppefritagelsesforordningen at opretholde en fritagelse for grupper. Hvis Kommissionen imidlertid forlænger denne fritagelse, vil kapitlet om grupper blive væsentligt omarbejdet for at sikre overensstemmelse med de andre generelle og sektorspecifikke bestemmelser og for at tage hensyn til bemærkninger, der er modtaget under høringen. Desuden vil Kommissionen i en meddelelse understrege behovet for en omhyggelig individuel retlig selvvurdering i hver enkelt tilfælde.

2.4 Sikkerhedsudstyr

23. Gruppefritagelsesforordningen dækker i) tekniske specifikationer, regler eller normer for sikkerhedsudstyr og procedurer for evaluering og godkendelse af dets overensstemmelse med sådanne standarder, og ii) tekniske specifikationer, regler eller normer for installation og vedligeholdelse af sikkerhedsudstyr og procedurer for evaluering og godkendelse af, om virksomheder, der installerer eller vedligeholder sikkerhedsudstyr, overholder sådanne standarder. Sådanne aftaler er dækket af gruppefritagelsesforordningen, for så vidt der ikke er foretaget nogen harmonisering

¹¹ Der er også givet udtryk for betænkeligheder med hensyn til definitionen af "ny risiko".
¹² EFT C 372 af 9.12.1997, s. 5.

på EU-plan, og forudsat at de opfylder de øvrige betingelser i gruppefritagelsesforordningens artikel 9.

24. Kommissionen er enig i en opfattelse, som nogle også har givet udtryk for under høringen, nemlig at der i forsikringssektoren er gensidige interesser med hensyn til samarbejde om sikkerhedsudstyr, da forsikringsselskaberne aktivt forsøger at hjælpe kunderne med at blive mindre udsat for den forsikrede risiko. Aftaler om tekniske specifikationer for sikkerhedsudstyr og installation heraf falder imidlertid ind under det generelle område for fastlæggelse af standarder, som ikke er noget specifikt for forsikringssektoren. Kommissionen stiller sig derfor tvivlende med hensyn til, om der er behov for en gruppefritagelsesforordning for at lette dette samarbejde.
25. For det første overvejede Kommissionen den mulighed, at fabrikanter af sikkerhedsudstyr og virksomheder, der foretager installation og vedligeholdelse heraf, ikke overholder de tekniske specifikationer og de overensstemmelsesvurderinger, som forsikringsselskaberne i fællesskab opstiller, og derfor udelukkes fra markedet, fordi forbrugerne ikke kan opnå en forsikring for sådanne produkter. Nogle af svarene bekræftede disse betænkeligheder, som allerede var konstateret i forbindelse med sektorundersøgelsen i forsikringsbranchen. Forbrugerne skal for at opnå et forsikringsselskabs godkendelse bevise, at de anvender godkendt sikkerhedsudstyr med henblik på at opnå et acceptabelt præventionsniveau som fastlagt af forsikringsselskabernes sammenslutninger. Problemerne opstår, hvis forbrugerne ønsker at skifte til leverandører af sikkerhedsudstyr, som ikke overholder standarderne. Det ser også ud til, at gruppefritagelsesforordningen tilskynder til de facto-vedtagelse af interne branchestandarder i EU, som kan være en hindring for den frie bevægelighed for varer og tjenesteydelser. I de fleste medlemsstater er det kun installation og tjenesteydelser foretaget af "godkendte" leverandører, der opererer regionalt eller nationalt, og som anvender "godkendt" udstyr, der accepteres af forsikringsselskaberne, som sædvanligvis er organiseret i nationale sammenslutninger. Desuden er de høje omkostninger, som gentagen afprøvning og certificering er forbundet med, en væsentlig hindring for markedsføringen af nye og innovative produkter på EU-markedet.
26. Selv om traktatens regler om fri bevægelighed for varer ikke finder anvendelse på private virksomheder og sammenslutninger heraf, er aftaler, som har til formål eller følge at opdele det fælles marked langs nationale grænser, i visse tilfælde i retspraksis blevet anset for at være konkurrencebegrænsende og for at være i strid med artikel 81, stk. 1. Desuden er bestemmelserne i EF-traktatens artikel 39 (arbejdskraftens frie bevægelighed), 43 (etableringsretten) og 49 (fri udveksling af tjenesteydelser) ikke blot bindende for medlemsstaterne, men også for private organer¹³. Afskaffelsen mellem medlemsstaterne af hindringerne for den frie bevægelighed for personer ville blive truet, hvis afskaffelsen af nationale skranker kunne neutraliseres af hindringer skabt af sammenslutninger eller organer, der ikke henhører under den offentlige ret¹⁴.

¹³ Sag C-415/93, *Bosman*, Saml. 1995 I, s. 4921, præmis 83 og 84, og C-281/98, *Angonese*, Saml. 2000 I, s. 4139, præmis 32; sag 36/74, *Walrave and Koch*, Saml. 1974, s. 1405.

¹⁴ Sag C-309/99, *Wouters mod Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten*, Saml. 2002 I, s. 1577; C-411/98, *Ferlini mod CHL*, Saml. 2000 I, s. 8081, præmis 50.

27. For det andet er det resterende område for mulige aftaler under gruppefritagelsesforordningen blevet betydeligt reduceret eller bortfaldet, da EU-harmoniseringen nu er omfattende og stadig tiltagende. Eksempelvis er der allerede i Den Europæiske Unions Tidende offentliggjort ca. 90 EU-harmoniserede standarder (eller tekniske specifikationer) for branddetekterings- og brandalarmsystemer og stationære brandslukningssystemer, og mindst 30 andre EU-harmoniserede standarder er for tiden under udarbejdelse for kategorier af byggematerialer.
28. For det tredje er Kommissionen altid gået ind for, at standardiseringsprocessen bør være åben for alle interesserede i erhvervslivet, og at der bør gives adgang til resultaterne på rimelige betingelser og uden forskelsbehandling¹⁵. Undersøgelsen har vist, at der er mange tilfælde, hvor forsikringsselskaberne ikke involverer de berørte fabrikker eller tjenesteydere, når de godkender eller reviderer standarder. Denne mangel på åbenhed er formentlig nært knyttet til den efterfølgende de facto-udelukkelse af visse fabrikker fra markedet.
29. Det kan konkluderes, at aftaler vedrørende sikkerhedsudstyr ikke er noget specifikt for forsikringssektoren, og at de desuden synes at give anledning til betænkeligheder, både hvad angår konkurrencen og hvad angår udviklingen af EU's indre marked. Kommissionen går derfor ind for ikke at forlænge denne del af gruppefritagelsesforordningen. Forsikringsselskaberne vil imidlertid ved deres vurdering af, om traktatens artikel 81 finder anvendelse på deres aftaler om sikkerhedsudstyr, kunne hente vejledning i det generelle kapitel om standardisering i de horisontale retningslinjer¹⁶, der nu er taget op til revision.

3. KONKLUSION OG FORSLAG

30. Ovenstående analyse viser, at de kategorier af aftaler, der for tiden er fritaget ved gruppefritagelsesforordningen, ikke alle er specifikke for forsikringssektoren. Standardvilkårene synes ikke at være specifikke, da sådanne også aftales inden for andre sektorer, navnlig i banksektoren, uden at der er behov for en gruppefritagelsesforordning. Aftaler om sikkerhedsudstyr og installation heraf synes heller ikke at være specifikke for forsikringssektoren, da de er omfattet af det generelle område for standardisering, for hvilket der kan findes vejledning i de horisontale retningslinjer.
31. Med hensyn til aftaler om standardpolicvilkår og sikkerhedsudstyr anførtes det i adskillige høringssvar, at der vil blive meget mindre samarbejde mellem forsikringsselskaberne, hvis gruppefritagelsesforordningen ikke forlænges, fordi selskaberne vil være mindre villige til eller uvillige til at påtage sig den retlige risiko ved et samarbejde uden en gruppefritagelsesforordning. Argumentet er, at et sådant mindre eller manglende samarbejde ville medføre ulemper både for konkurrencen (sværere adgang til markedet) og for forbrugerne (højere priser og færre

¹⁵ Kommissionens meddelelse af 6. januar 2001 om retningslinjer for anvendelsen af EF-traktatens artikel 81 på horisontale samarbejdsaftaler (EFT C 3 af 6.1.2001). Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet om den europæiske standardiserings betydning for gennemførelsen af EU's politikker og lovgivning, 18.10.2004.

¹⁶ Kommissionens meddelelse af 6. januar 2001 om retningslinjer for anvendelsen af EF-traktatens artikel 81 på horisontale samarbejdsaftaler (EFT C 3 af 6.1.2001).

valgmuligheder). Hvis samarbejdet inden for de fritagne områder er så vigtigt for forsikringssektoren, ville Kommissionen forvente, at behovet for samarbejde ville være vigtigere end behovet for den sikkerhed, som gruppefritagelsesforordningen giver. Det er normalt tilfældet, f.eks. i forbindelse med aftaler om skadesregulering og fortegnelser over skærpede risici, hvor forsikringsselskaber samarbejder, også selv om disse to områder ikke er omfattet af en gruppefritagelse. Hvis samarbejdet på markedet mindskes i tilfælde af, at der ikke foretages en forlængelse, vil det derfor ikke være sandsynligt, at dette er en direkte følge af den manglende forlængelse.

32. Det skal bemærkes, at den retssikkerhed, som gruppefritagelsesforordningen giver, ikke er absolut og kun sikrer mod indsigelser (kodifikation af artikel 81, stk. 3), hvis gruppefritagelsesforordningens betingelser er opfyldt. Mange forsikringsselskaber synes at forlade sig på den retssikkerhed, som gruppefritagelsesforordningens blotte eksistens giver, uden at foretage den nødvendige omhyggelige retlige vurdering af foreneligheden med betingelserne i gruppefritagelsesforordningen. Desuden synes mange forsikringsselskaber fejlagtigt at antage, at de er omfattet af gruppefritagelsesforordningen, idet de synes at undervurdere den vurdering, gruppefritagelsesforordningen kræver og at overvurdere den vurdering, de selv skal foretage, hvis gruppefritagelsesforordningen ikke forlænges.
33. Hvis gruppefritagelsesforordningen ikke forlænges, for så vidt angår de to foreslåede kategorier af aftaler (standardpolicevilkår og sikkerhedsudstyr), vil de aftaler, der tidligere var omfattet af gruppefritagelsesforordningen, ikke nødvendigvis blive ulovlige. Som det i øjeblikket gælder for det store flertal af sektorer, vil det derimod være nødvendigt at foretage en retlig vurdering på grundlag af artikel 81, stk. 1 og 3, og retningslinjerne for anvendelse af traktatens artikel 81, stk. 3 og/eller de horisontale retningslinjer, og ikke på grundlag af gruppefritagelsesforordningen. Som Europa-Kommissionen vil bekræfte i en meddelelse, der vil blive offentliggjort, hvis nogen af de nuværende fritagelser ikke forlænges, vil de fleste af de kriterier, der er anvendt i denne gruppefritagelsesforordning, stadig være gældende, når artikel 81, stk. 3, finder anvendelse. Endelig må de positive virkninger, som sådanne aftaler har, og som er anført i høringssvarene, i hvert enkelt tilfælde vurderes på grundlag af artikel 81, stk. 1, og om nødvendigt artikel 81, stk. 3.
34. Det er på indeværende tidspunkt Kommissionens opfattelse, at de to former for samarbejde, som synes at være specifikke for forsikringssektoren, nemlig aftaler om fælles beregninger, tabeller og undersøgelser og om co-(re)assurancegrupper, fortsat bør lettes ved en gruppefritagelsesforordning. For førstnævntes vedkommende har Kommissionen endnu ikke besluttet, om udformningen eller affattelsen af den nuværende fritagelse bør ændres, eller om en forlængelse, hvis der træffes beslutning herom, skal være fuldstændig eller delvis. Det vil afhænge af de yderligere reaktioner, den måtte modtage, og af en tilbundsående, specifik analyse af alle foreliggende data og oplysninger. For sidstnævntes vedkommende er opfattelsen på indeværende tidspunkt, at selv om risikoen for et manglende samarbejde på disse områder måtte være lille, så bør muligheden for, at et sådant konkurrencefremmende samarbejde aftager, undgås.
35. Der vil den 2. juni 2009 blive afholdt en offentlig høring, som vil give Kommissionen mulighed for at gøre sig bekendt med branchens og de berørtes endelige meninger, inden den træffer beslutning om, hvorvidt dele af gruppefritagelsesforordningen skal forlænges.