



Брюксел, 17.3.2016 г.
COM(2016) 153 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА
относно функционирането на Регламент (ЕС) № 267/2010 на Комисията относно
прилагането на член 101, параграф 3 от Договора за функционирането на
Европейския съюз за определени категории споразумения, решения и съгласувани
практики в застрахователния сектор

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

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно функционирането на Регламент (ЕС) № 267/2010 на Комисията относно прилагането на член 101, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз за определени категории споразумения, решения и съгласувани практики в застрахователния сектор

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1. В съответствие с член 101, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) споразуменията между предприятия, които ограничават конкуренцията по смисъла на член 101, параграф 1 от ДФЕС, могат да бъдат обявени за съвместими с вътрешния пазар, ако допринасят за подобряване на производството или разпространението на стоки или за развитието на техническия или икономическия прогрес, като при това предоставят на потребителите справедлив дял от получените ползи, при условие че ограниченията са сведени до строго необходимото (принцип на пропорционалност) и не елиминират конкуренцията по отношение на съществена част от съответния продуктов пазар.
2. С Регламент (ЕИО) № 1534/91¹ (Регламентът за оправомощаване) Съветът оправомоща Комисията да приема регламенти относно прилагането на член 101, параграф 3 от ДФЕС за определени видове споразумения, решения на сдружения на предприятия и съгласувани практики в застрахователния сектор. На 24 март 2010 г. въз основа на Регламента за оправомощаване Комисията прие Регламент (ЕС) № 267/2010² (Регламента за групово освобождаване в застрахователния сектор — РГОЗ), с който освободи две категории споразумения в застрахователния сектор.
3. При определени условия РГОЗ освобождава споразуменията между (пре)застрахователи за обмен на информация под формата на съвместни компилации, таблици и проучвания, както и съвместното покриване на определени видове рискове чрез „сдружения за съ(пре)застраховане“. Настоящият РГОЗ влезе в сила на 1 април 2010 г. и срокът му на действие ще изтече на 31 март 2017 г. Целта му е да осигури ефективна защита на конкуренцията, като същевременно предостави полза за потребителите и адекватна правна сигурност за предприятията.
4. Съгласно член 8 от Регламента за оправомощаване Комисията трябва да представи доклад относно действието и бъдещите перспективи на РГОЗ не по-късно от шест години след неговото влизане в сила.
5. Застрахователният сектор е един от трите сектора (останалите два са морското линейно корабоплаване и дистрибуцията на моторни превозни средства), които

¹ ОВ L 143, 7.6.1991 г., стр.1.

² ОВ L 83, 30.3.2010 г., стр. 1.

все още се ползват от регламент за групово освобождаване (РГО). В някои други сектори (като морския и въздушния транспорт) съответният РГО не беше подновен. Първият регламент за групово освобождаване в застрахователния сектор беше приет през 1992 г. и беше подновен два пъти с изменения — през 2003 г. и 2010 г. По-специално през 2010 г. Комисията намали от четири на две категориите освободени споразумения и прие Съобщение с насоки относно прилагането на РГОЗ (Съобщение за РГОЗ)³.

6. Преди да изтече срокът на настоящия РГОЗ, Комисията извършва цялостна оценка на въздействието на възможните варианти на политиката, които са: неподновяване, частично подновяване (само едно освобождаване и/или подновяване с изменения) и подновяване⁴.
7. През февруари 2014 г. започна официален преглед на използването и функционирането на РГОЗ, като бе направено допитване с помощта на въпросник до националните органи за защита на конкуренцията (НОЗК)⁵, а през май 2014 г. бе публикувана пътна карта. През юни 2014 г. бе организирана среща с НОЗК. От август до ноември 2014 г. бе проведена обществена консултация, а през декември 2014 г. бяха изпратени допълнителни целеви въпросници на сдружения, клиенти, федерации на посредници/брокери и обединения на взаимозастрахователни организации. От ноември 2014 г. бяха проведени двустранни срещи и телефонни конференции с конкретни заинтересовани страни, по-специално националните застрахователни асоциации и сдружения.
8. Целта на настоящия доклад е да представи предварителните виждания на Комисията относно действието и бъдещите перспективи на РГОЗ на този етап. Това по никакъв начин не предопределя окончателното решение на Комисията след приключване на оценката на въздействието. Докладът е една от стъпките в рамките на широкообхватен процес на консултации, към който всички заинтересовани страни бяха поканени да дадат своя принос. Той следва да се чете заедно с придружаващия работен документ на службите на Комисията, в който са изложени по-подробно разгледаните тук становища на службите на Комисията.
9. Прегледът ще продължи до началото на 2017 г. и до приключване на оценката на въздействието. Комисията възложи две проучвания по въпроси относно действието на РГОЗ, които повдигнаха заинтересованите страни в контекста на консултацията: взаимозаменяемостта на доставчиците в застрахователния сектор и последиците от различните форми на съ(пре)застраховане, съществуващи на пазара⁶. Тези проучвания ще допринесат за цялостния преглед

³ Съобщение на Комисията относно прилагането на член 101, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз за определени категории споразумения, решения и съгласувани практики в застрахователния сектор, ОВ L83, 30.3.2010 г., стр. 2.

⁴ Подробностите относно този процес са посочени в съответния формуляр за първоначалната оценка на въздействието : http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_comp_001_review_iber_en.pdf.

⁵ НОЗК в 28-те държави — членки на ЕС, и Надзорният орган на ЕАСТ.

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

на пазара, въз основа на който Комисията ще направи окончателните си предложения относно бъдещето на РГОЗ.

2. ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

10. С цел да се оцени действието на РГОЗ и след това да се определи дали той следва да бъде подновен и в каква степен, Комисията се опита да отговори на два основни и свързани помежду си въпроса:

Въпрос 1: Застрахователният сектор характеризира ли се все още с особености, които пораждат по-голяма нужда от сътрудничество в областите, в които се прилагат останалите освобождавания по РГОЗ?

Въпрос 2: Ако това е така, необходим ли е все още изключителен инструмент като РГО, за да бъде отговорено на тази засилена нужда от сътрудничество?

11. Обществената консултация от 2014 г. и последващото събиране на доказателства бяха структурирани и проведени, за да се даде отговор на тези два въпроса и да се подпомогне предстоящата оценка на въздействието на вариантите на политиката за бъдещето на РГОЗ.
12. През май 2015 г. Европейската комисия прие нов подход за по-добро регулиране, насочен към провеждане на по-систематични и прозрачни консултации със заинтересованите страни, подобряване на оценките на въздействието и извличане на поуки от досегашния опит. Поради факта, че работата по прегледа на РГОЗ започна още в началото на 2014 г., процесът не включи всички стъпки, посочени в новите Насоки за по-добро регулиране. Въпреки това прегледът се извърши по открит и прозрачен начин и бяха спазени ключовите елементи на ретроспективната оценка. По този начин анализът на засилената нужда от сътрудничество позволи на Комисията да разгледа целесъобразността, докато анализът за необходимостта от РГО бе посветен на съгласуваността, ефикасността и ефективността на подобен подход.
13. Основните констатации на този етап от процеса на преглед и тяхната оценка са изложени по-долу:

а) Засилена нужда от сътрудничество

Обмен на информация: компилации, таблици и проучвания

14. При определени условия член 2, буква а) от РГОЗ освобождава споразуменията между предприятия в застрахователния сектор, които са свързани със „*съвместното компилиране и разпространение на информация, необходима за следните цели: i) изчисляване на средните разходи за покриване на определен риск в миналото (наричани по-долу „компилации“); и ii) съставяне на таблици за смъртността и честотата на заболяемост, на злополуки и загуба на трудоспособност във връзка със застраховането, което включва елемент на капитализация*“. Член 2, буква б) освобождава, също при определени условия,

„съвместното извършване на проучвания за вероятното въздействие на общи обстоятелства извън контрола на заинтересованите предприятия по отношение на честотата или мащабите на бъдещите застрахователни искове при определен риск или определена категория рискове или по отношение на рентабилността на различни видове инвестиции, както и за разпределението на резултатите от такива проучвания“.

15. За определяне на цената на рисковете застрахователите като цяло се стремят да намалят разликата между реалната стойност на исковете, от една страна, и премиите, заплащани от осигурените лица, от друга страна. Застраховката е продукт, който покрива бъдещи рискове, цената на които е неизвестна в момента на сключване на застрахователния договор. Следователно наличието на подходяща и точна предишна статистическа информация за действителните разходи на категориите риск е от решаващо значение за операциите в различните сегменти на застрахователния сектор. Освен това изглежда, че нито един индивидуален застраховател не разполага с достатъчно статистически данни за риска, за да извърши тези изчисления точно.
16. Чрез обмен на информация под формата на съвместни компилации, таблици и проучвания застрахователите могат да събират повече надеждни статистически данни и да придобият по-добра представа на застрахованите рискове. Тази представа ще им позволи да оценяват рисковете по-точно и съответно да намалят маржовете и цените, заплащани от потребителите. Така обменът на предишни статистически данни допринася за ефикасното функциониране на застрахователния сектор. Освен това, като предприемат такива проучвания съвместно, застрахователите ще придобиват по-добра представа за вероятното бъдещо развитие на въпросните рискове. Тази логика не може да се приложи към съвместното извършване на проучвания за рентабилността на различните видове инвестиции. На първо място, тази категория не попада в приложното поле на Регламента за оправомощаване от 1991 г. Освен това рентабилността на инвестициите не е свързана с познаването на застрахования риск или с определянето на рисковите премии. Всъщност анализът на алтернативните инвестиционни решения не е характерен само за застрахователния сектор, а се прави във всички предприятия, независимо от сектора.
17. Директивата „Платежоспособност II“ за застрахователната и презастрахователната дейност⁷, която влезе в сила на 1 януари 2016 г., установява по-строги изисквания за рисковия капитал и задължава (пре)застрахователите да изчисляват най-добрата прогнозна оценка на пасивите, като по този начин потенциално се повишава необходимостта застрахователите да поддържат по-точна и вярна информация за рисковете с цел да изчисляват достатъчни резерви в балансите си.

⁷ Директива 2009/138/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 г. относно започването и упражняването на застрахователна и презастрахователна дейност (ОВ L 335, 17.12.2009 г., стр. 1).

Съвместно покриване на определени видове рискове (сдружения)

18. Член 5 от РГОЗ освобождава споразуменията за създаване и действие на сдружения от застрахователни предприятия (съзастрахователни сдружения) или от застрахователни и презастрахователни предприятия (съвместни презастрахователни сдружения) за съвместно покриване на рискове, при спазване на някои условия, и по-специално те да не надхвърлят определен пазарен дял (20 % за първите и 25 % за вторите). Освен това член 6 освобождава съ(пре)застрахователните сдружения, които покриват нови рискове, за три години от датата на първоначалното им създаване.
19. На този етап информацията, събрана по време на прегледа, показва, че застрахователите често трябва да си сътрудничат с цел да покрият някои големи неконвенционални рискове, свързани по-специално с тероризма, производството на ядрена електроенергия и опазването на околната среда, когато размерът и разпространението на рисковете ги прави трудни или невъзможни за застраховане поотделно, за разлика от по-малките и традиционните категории риск, като например моторните превозни средства и животозастраховането, при които застрахователите обикновено поемат рисковете самостоятелно. Когато естеството на риска е такова, че никой застраховател не може да предостави необходимия капацитет, съ(пре)застраховането дава възможност на застрахователите да покрият достатъчен брой рискове, така че рисковият профил на портфейла да отговаря на цялата съответна категория риск.
20. Към днешна дата има индикации, че през последното десетилетие застрахователният пазар е развил по-конкурентни начини за съ(пре)застраховане на рискове, като например съ(пре)застраховане, провеждано от брокери, или документи за упълномощаване на брокери (line-slips). Те са жизнеспособни алтернативи на институционализираните съ(пре)застрахователни сдружения, освободени от РГОЗ. Освен това застраховането не е единственият сектор, в който предприятията са склонни да си сътрудничат по специфични големи проекти за разпределяне на разходите и свързаните с тях рискове (това се отнася например и за големите строителни проекти).
21. Въпреки това тази констатация може да не изключва изцяло наличието на по-обща засилена нужда от сътрудничество с цел да се покрият големите неконвенционални категории риск в застрахователния сектор.

Заклучение

22. Следователно на този етап становището на Комисията е, че тези две форми на сътрудничество, обхванати от РГОЗ, изглежда са специфични за застрахователния сектор, с изключение на проучванията за рентабилността на различните видове инвестиции. Следователно, въпросът дали са налице обективни причини за запазване на правилата, установени в глава II или глава III от РГОЗ, зависи в крайна сметка от това дали всяка от категориите споразумения, решения и съгласувани практики, разгледани в тези глави, трябва да бъдат защитени от извънреден правен инструмент като РГО или наличието на подходящи насоки би било достатъчно.

б) **Необходимост от РГО**

Обмен на информация: компилации, таблици и проучвания

23. В обществената консултация, с цел внимателно да оцени въздействието на потенциалното неподновяване- на РГОЗ, Комисията прикани заинтересованите страни да дадат подробен отчет за потенциалните конкретни промени в своето търговско поведение и да определят количествено или поне да степенуват разходите, които биха възникнали в резултат на това, както и да посочат крайното въздействие върху премиите. По-голямата част от заинтересованите страни обаче не успяха да определят количествено очакваното въздействие на неподновяването, ограничавайки се до общи наблюдения относно евентуалните последици от недостатъчно сътрудничество.
24. Тези заинтересовани страни (а именно застрахователни дружества и сдружения на застрахователи), които се произнесоха относно бъдещето на освобождаването за съвместните компилации, таблици и проучвания, бяха в полза на запазването му, но предоставиха само общи доводи в подкрепа на това становище. Например, много от тях заявиха, че неподновяването би създадо правна несигурност относно допустимостта на сътрудничество и че действащите Хоризонтални насоки⁸ на Комисията не предоставят подходящи указания за самооценка (защото не отчитат в достатъчна степен особеностите на застрахователния сектор).
25. Според отговорилите това усещане за липса на правна сигурност ще има редица отрицателни въздействия, сред които по-високи разходи за привеждане в съответствие и евентуално по-слабо сътрудничество. Тези заинтересовани страни твърдят също, че заварените оператори, които може да не се нуждаят от допълнителни статистически данни, за да оценяват правилно рисковете, могат да бъдат обезкуражени да споделят тази информация с по-малките застрахователи и с потенциалните нови участници на пазара, които се сблъскват с по-големи трудности при оценката на рисковете поради своето ограничено или несъществуващо пазарно присъствие. Това би могло да намали конкуренцията и да засегне интересите на потребителите. Според тях изискването на РГОЗ да се предоставят анонимни и обобщени статистически данни за рисковете при разумни, достъпни и недискриминационни условия осигурява равнопоставеност между по-малките и по-големите застрахователи и улеснява навлизането на пазара.
26. Тези заинтересовани страни изтъкват също, че ако има по-малко информация за рисковете, това би могло да намали доверието в задължителните изчисления на застрахователите на „най-добрата прогнозна оценка“ на техните пасиви и да доведе до повече разпоредби за натрупване на достатъчно резерви в случай на несигурност и условни пасиви.

⁸ *Насоки относно приложимостта на член 101 от Договора за функционирането на Европейския съюз по отношение на споразуменията за хоризонтално сътрудничество; Съобщение на Комисията 2011/С 11/01 (ОВ С 11, 14.1.2011 г., стр. 1).*

27. Въпреки това Комисията смята, че съществуват подходящи насоки, за да се гарантира ползата от обмен на информация.
28. Хоризонталните насоки на Комисията, приети след влизането в сила на РГОЗ, съдържат специална глава относно споразуменията за обмен на информация. В тях се определят принципи, които са напълно приложими в застрахователния сектор, и се осигурява добра база за извършване на самооценка на допустимостта на съвместното създаване и разпространение на компилации, таблици и проучвания.
29. В Насоките изрично се признава, че *„[о]бменът на действително обобщени данни, т.е. при които разпознаването на индивидуализирана информация на ниво дружество е достатъчно трудно, има много по-малка вероятност да доведе до ограничаващо въздействие върху конкуренцията в сравнение с обмен на данни на ниво дружество“*⁹. Освен това *„[с]ъбирането и публикуването на обобщени пазарни данни (например данни за продажба или данни за производствени разходи и разходи за компоненти) от търговска организация или фирма за изследване на пазара могат да бъдат в полза както за доставчиците, така и за клиентите, позволявайки им да добият по-ясна представа за икономическата ситуация в даден сектор. Това събиране и публикуване на данни може да позволи на участниците на пазара да правят по-добре информирани индивидуални избор, за да адаптират ефективно своята стратегия към пазарните условия. В общ план, освен ако обменът не се извършва в много тесен олигопол, малко вероятно е обменът на обобщени данни да доведе до ограничаващо въздействие върху конкуренцията“*¹⁰.
30. Освен това в Насоките се признава, че *„[о]бменът на данни за потребители между дружества на пазари с несиметрична информация относно потребителите също може да доведе до ефективност. Например проследяването на предишното поведение на потребителите от гледна точка на инциденти или кредитно неизпълнение предоставя стимул за потребителите да ограничат своето излагане на риск. То също позволява да се открие кои потребители са с по-нисък риск и следва да се възползват от по-ниски цени. В този контекст обменът на информация може да намали и възможността за предприятията да задържат силово клиентите си и по този начин да стимулира по-интензивна конкуренция. Това е така, защото информацията като цяло е специфична за определени отношения и иначе потребителите биха изгубили ползата от тази информация, ако преминат към друго дружество. Примери за такава ефективност се откриват в банковия и застрахователния сектор, които се характеризират с чест обмен на информация относно неизпълнение от страна на потребители и характеристики на риска“*¹¹.

⁹ Точка 89.

¹⁰ Точка 89.

¹¹ Точка 97.

31. Насоките защитават наличието на този тип сътрудничество в застрахователния сектор. Принципите са същите като тези в РГОЗ и освобождават обмена на информация между застрахователи. Поради това ако РГОЗ бъде прекратен, ще има еквивалентни насоки на Комисията, които да помогнат на застрахователите при самооценката на допустимостта на тяхното сътрудничество. По същата причина оценката на съответствието от националните застрахователни федерации, които понастоящем са основните посредници за компилиране и разпространение на данни за риска, не следва да предизвиква значителна промяна в разходите за привеждане в съответствие съгласно Хоризонталните насоки. Съответните федерации и посредници са длъжни в рамките на РГОЗ и Регламент № 1/2003¹² да гарантират, че събирането и разпространението на данни за риска под формата на компилации, таблици и проучвания отговарят на тези основни разпоредби.
32. Също така що се отнася до стимулите, изглежда има много малък предполагаем риск, че ако съответната глава от РГОЗ не бъде подновена, ще има по-слабо сътрудничество при съвместните компилации, таблици и проучвания. Ако сътрудничеството в тази област е абсолютно необходимо за застрахователния бранш, както твърдят застрахователните компании в обществената консултация, няма голяма вероятност посочената необходимост от сътрудничество да спадне поради намаляване на правната сигурност в резултат на изтичане на валидността на освобождаването.
33. Поради тази причина понастоящем необходимостта от подновяване на РГО за съвместните компилации, таблици и проучвания може да се постави под въпрос, особено поради факта, че съществуват алтернативни инструменти за предоставяне на насоки (включително съобщение), които биха могли да се използват за допълване на съответните разпоредби на Хоризонталните насоки, ако това е целесъобразно. В заключение, Комисията смята, че необходимостта от специален РГО за гарантиране на правилното функциониране на сектора и за насърчаване на някои видове обмен на информация, е спорна.

Съвместно покриване на определени видове рискове (сдружения)

34. Заинтересованите страни, участвали в обществената консултация (главно застрахователни дружества и техните асоциации), като цяло твърдят, че прекратяването на освобождаването на сдружения би довело до занижаване на правната сигурност относно допустимостта на сътрудничеството под формата на сдружения, което, на свой ред, би увеличило разходите за привеждане в съответствие за застрахователите и би довело до прекомерна предпазливост по отношение на сключването на определени споразумения за сдружаване. Твърди се, че това би могло да доведе до въвеждането на по-високи премии от застрахователите, а в някои случаи дори и до разпускането на съществуващи сдружения, по-специално в областта на сериозните и катастрофични рискове, в

¹² Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета от 16 декември 2002 г. относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове 81 и 82 от Договора

резултат на което някои съзастрахователни продукти може да бъдат спрени в ущърб на потребителите.

35. Въпреки това участващите заинтересовани страни не представят конкретни доказателства в подкрепа на тези общи твърдения относно предполагаемите отрицателни последици от евентуалното неподновяване на освобождаването на сдруженията. Някои части от въпросника за консултация изискваха подробно обяснение на промените в търговското поведение в резултат на неподновяването и бяха предназначени за количествено определяне и степенуване на произтичащите от това въздействия върху разходите и цените; Преобладаващото мнозинство от участниците в консултацията обаче не дадоха отговор на тези въпроси.
36. Преди започването на обществената консултация Комисията публикува проучване за съ(пре)застрахователните сдружения и *ad hoc* съ(пре)застрахователните споразумения на застрахователния пазар¹³. То се основаваше на събеседвания, проведени в 27-те държави — членки на ЕС. Въз основа на определението в РГОЗ бяха идентифицирани само 46¹⁴ действащи сдружения в целия ЕС. В проучването се заключава, че „[м]ного сдружения са създадени за покриване на катастрофични рискове (ядрен, околна среда, тероризъм), но те не са единствената алтернатива за такива рискове, тъй като застрахователните пазари и други механизми, като например държавно гарантираните застрахователи, също покриват някои от тези рискове. Заедно с тези сдружения за големи рискове съществуват различни договорености между застрахователите за справяне с нежеланите от пазара рискове или за използване на пазарна ниша, в която застрахователите се обединяват, за да предоставят капацитет на застрахователния пазар“¹⁵.
37. Установеният брой на сдруженията беше значително по-малък от първоначално очаквания. От общо 100 договорености, за които се е смятало, че са обхванати от определението по РГОЗ, в крайна сметка 39 бяха изключени от обхвата на проучването след проведени събеседвания¹⁶. За останалите 61 сдружения бе преценено, че потенциално отговарят на определението, но за 15 от тях беше установено, че вече не извършват дейност, т.е. са в процес на закриване¹⁷. Следователно почти една четвърт от сдруженията по РГОЗ са решили да напуснат пазара, което допълнително намалява броя на тези, които отговарят на определението.
38. По отношение на използването на освобождаването на сдружения в проучването се посочва също, че¹⁸ „[н]роцентът на отговорите на въпросите, свързани със

¹³ Проучване за съ(пре)застрахователните сдружения и *ad hoc* съ(пре)застрахователните споразумения на застрахователния пазар; http://ec.europa.eu/competition/sectors/financial_services/KD0414707ENN.pdf.

¹⁴ 47 на ниво ЕС-28.

¹⁵ Вж. обобщението на проучването, т. ii.

¹⁶ Вж. т. 13, параграф 59 и т. 309, таблица 2.

¹⁷ Вж. обобщението (т. ii), стр. 41, параграф 162 и таблица 13.

¹⁸ Вж. обобщението, т. iii.

самооценката, със съответния пазар и с пазарните дялове, е разочароващ. Някои от тези сдружения не са извършвали пълна самооценка, защото са се считали за освободени за покриването на нови рискове или са били уверени, че пазарният им дял е под прага от 20 %. Като цяло осведомеността относно РГОЗ изглежда нееднозначна, въпреки че сдруженията, които са направили оценка на позицията си след публикуването на новия РГО, не са съобчили за промяна в своя статут на съответствие“.

39. Проучването показва, че¹⁹ „[с]ъществува несигурност във връзка с дефиницията, както и риск от несъответствие между схващанията на бранша относно сдруженията и намеренията на РГО, при което може да се наложи разясняване: това засяга както идентифицирането на самите сдружения, така и дефиницията, когато се създават подобни на сдружения договорености между страни, различни от застрахователите, а именно от посредниците, което може да бъде предмет на друго проучване извън обхвата на настоящия доклад“.
40. В проучването се констатира също, че „функционирането на сдруженията е разнородно и за всяко сдружение е нужна оценка въз основа на индивидуалните му качества“.
41. Резултатите от това проучване бяха обсъдени на семинар през март 2013 г. с участието на заинтересованите страни, който потвърди основните констатации:
- форми на сътрудничество, които се различават от сдруженията, но имат подобна роля, вече съществуват на съ(пре)застрахователния пазар;
 - очертава се липса на яснота на пазара за това кои от тези форми представляват съ(пре)застрахователни сдружения по смисъла на РГОЗ и поради това могат да се ползват от освобождаването на сдружения;
 - продуктовото и географското определяне на пазарите, на които сдруженията извършват дейност, и определението за нови рискове по РГОЗ може да не бъдат ясни за всички участници на пазара; както и
 - въпреки че участниците на пазара считат, че сдруженията са все още необходими за определени рискове, те признават, че пазарът може да премине към по-гъвкави и проконкурентни съ(пре)застрахователни решения.
42. Член 5 от РГОЗ гласи, че споразуменията за сдружения са освободени по отношение на създаването и действието на сдруженията. Практиката за вземане на решения на Комисията²⁰ прави разграничение между създаване и действие

¹⁹ Вж. обобщението, т. iii.

²⁰ Решение P&I Clubs от 1985 г. (Дела 30373 и 37143); Решение Assurpol; Решение ТЕКО; Решение Lloyd's/ILU; четири писма за подкрепа за ядрените сдружения, Svenska Atomförsäkringspoolen (дело COMP/37.363), сдружение Italiano Rischi Atomici (дело COMP/34.985) и Aseguradores Riesgos Nucleares (дело COMP/34.558), вж. XXXI-ви доклад за политиката на конкуренция за 2001 г., точка 203, както и Deutsche Kernreaktorversicherungsgemeinschaft (DKVG) (дело COMP/36.053), вж. XXXII-ри доклад за политиката на конкуренция за 2002 г., точка 218. Вж. също Работен документ на службите на Комисията, придружаващ доклада за РГОЗ от 2009 г. (SEC(2009) 364), точка 125.

(функциониране). Що се отнася до първия аспект, Комисията счита, че самият факт, че дадено сдружение може да се окаже необходимо, не е достатъчно основание да се направи заключение, че то не нарушава конкуренцията. След това Комисията разглежда функционирането на сдружението, като проверява дали всички допълнителни споразумения, сключени от неговите членове във връзка с действието му, наистина имат чисто допълнителен характер и дали са необходими за неговото функциониране. В няколко случая²¹ Комисията е счела, че дадено сдружение не може да бъде съвместимо като цяло, ако неговата жизнеспособност може да бъде гарантирана при по-малко ограничителни условия на действие; това остава критерият за съвместимост, прилаган понастоящем.

43. Мненията относно пазарните тенденции, събрани по време на прегледа, показват, че сегашното сътрудничество между (пре)застрахователите с цел съ(пре)застраховане на рисковете е много разнородно и по никакъв начин не зависи от институционализираните сдружения, освободени по РГОЗ. Прегледът показва значителна и нарастваща пазарна тенденция за преминаване от институционални сдружения, формирани по собствена инициатива на застрахователите, към проконкурентни форми на сътрудничество между (пре)застрахователи.
44. Тези алтернативни съ(пре)застрахователни споразумения често се създават от посредници/брокери, които изграждат застрахователни линии или застрахователни пакети по своя собствена инициатива или по искане на клиент или застраховател, често чрез провеждане на търг, за да се задоволят специфични нужди. За разлика от традиционните институционализирани сдружения, тези по-конкурентни форми на съ(пре)застраховане не са покрити от РГОЗ, въпреки че може да се твърди, че поради техните характеристики има по-голяма вероятност те да доведат до споделена ефикасност. Такива алтернативни съ(пре)застрахователни споразумения поставят застрахователите в позиция на конкуренция в различна степен, в зависимост от координацията между застрахователите, допусната от посредника/брокера или клиента в хода на преговорите. Следователно тъй като освободените по РГОЗ сдружения не са без алтернатива и очевидно съществуват по-малко ограничителни, по-насърчаващи конкуренцията начини за съ(пре)застраховане, изглежда съмнително, че настоящият РГОЗ достатъчно защитава ефективната конкуренцията в тази област, като същевременно предоставя ползи за потребителите.
45. Обратната информация, получена по време на прегледа на състоянието на конкуренцията, беше нееднозначна. Повечето застрахователи и сдружения твърдят, че пазарите са конкурентни. Въпреки това единственият клиент, който е отговорил на обществената консултация, смята, че наличието на сдружения означава, че пазарът на застраховане на ядрения риск не е конкурентен. Това становище се споделя от отговорилите на нарочен въпросник, изпратен до клиенти в енергийния сектор след обществената консултация, като всички те са

²¹ Например, Assurpol (OB L 37, 14.2.1992 г., стр. 16) и *P&I Clubs* (OB L 125, 19.5.1999 г., стр. 12).

на мнение, че РГОЗ оказва отрицателно въздействие, когато се договарят премии.

46. Следователно, след задълбочена оценка на информацията, събрана в хода на прегледа, на този етап Комисията счита, че общото освобождаване на сдруженията може да не е в съответствие със строгите условия за създаването на изключителен инструмент като РГО. РГО за определена категория споразумения е оправдан само когато може да се приеме с достатъчна сигурност, че категорията наистина създава ползи, които се споделят справедливо с потребителите. Освободените ограничения също така трябва да бъдат абсолютно необходими, т.е. да бъде невъзможно да се постигне целта на сътрудничеството по начин, който е по-малко ограничителен за конкуренцията. Тази оценка на пропорционалността е деликатна и може да се извърши единствено чрез отделен индивидуален анализ на функционирането на сдружението и последиците от него.
47. Следователно при сегашните пазарни обстоятелства и в светлината на наличната информация за използването и функционирането на РГОЗ, на този етап Комисията счита, че вече не може да се приема, че ограничителните споразумения за сдружаване, обхванати от РГОЗ, изпълняват четирите условия за съвместимост, предвидени в член 101, параграф 3 от ДФЕС²².
48. Освен това настоящото освобождаване на сдруженията изглежда е слабо използвано в областта на съ(пре)застраховането. Наличната информация от прегледа показва, че във всеки случай освобождаването се прилага само за малка част от съ(пре)застрахователния пазар, главно за катастрофичните или сериозните рискове. Изследването на Комисията за съ(пре)застрахователните сдружения идентифицира относително малко на брой (само 46) институционализирани сдружения, които са потенциално обхванати от освобождаването по РГОЗ. Освен това на този етап прегледът показва, че настоящото освобождаване се използва слабо, тъй като значителна част от потенциалните бенефициери са посочили, че смятат, че попадат извън приложното поле на РГОЗ. По-специално две от четирите сдружения, участвали в обществената консултация, и 20 (т.е. две трети) от сдруженията, които са отговорили на последващите въпросници, изпратени на по-голям брой сдружения, са заявили, че не се нуждаят от освобождаване по РГОЗ, тъй като тяхното сътрудничество поначало не ограничава конкуренцията.
49. Прегледът също така показва, че са налице сериозни опасения относно ефикасността на РГО за сдруженията в застрахователния сектор. Появата на застрахователния пазар на много разнородна и сложна среда за съ(пре)застраховане на рискове, заедно с характерните трудности при определянето на съответните пазари и изчисляването на пазарните дялове в сектора, затруднява много определянето на това дали са изпълнени „ограничителните и ясни правни критерии“ за създаването на РГО. Становищата на някои заинтересовани страни показват, че определението за „сдружение“ е

²² Вж. параграф 1.

двусмислено и неточно или че не е ясно как се определят съответните пазари в областта на застраховането. Ако освобождаването е трудно използваемо, тъй като двата елемента, които са от решаващо значение за неговото прилагане, са несигурни, има сериозни съмнения дали то изобщо е подходящо или обосновано.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

50. Поради причините, изложени по-горе, Комисията счита, че, въпреки че има признаци за засилена нужда от сътрудничество в застрахователния сектор по отношение на компилирането и разпространението на съвместни изчисления, таблици и проучвания, както и от съ(пре)застраховане на определени видове рискове, строгите условия за създаването на секторен РГО по отношение на тези категории споразумения вече не изглеждат изпълнени.
51. Що се отнася до компилирането и разпространението на съвместни изчисления, таблици и проучвания, добавената стойност от специално групово освобождаване е под въпрос. На този етап виждането на Комисията е, че функционирането на застрахователния сектор изглежда вече не изисква РГОЗ. Хоризонталните насоки предлагат указания за самооценка на допустимостта на този вид сътрудничество. Освен това Комисията може, ако е необходимо, да предостави конкретни насоки, което е алтернативен и много по-гъвкав инструмент, който може да бъде адаптиран по-лесно към променящите се обстоятелства.
52. Що се отнася до сдруженията за съ(пре)застраховане, предварителното мнение на Комисията е, че на този етап подновяването на РГОЗ не е оправдано поради ограниченото му използване и значение и поради конкретните рискове от неправилно прилагане. За да бъде въведено такова освобождаване от правилата за конкуренцията, Комисията трябва да е в състояние да предположи с достатъчна увереност, че обхванатият от него вид сътрудничество отговаря на всички необходими условия, за да се установи наличието на съвместимост с вътрешния пазар, особено от гледна точка на ефективността и ефикасността, като се има предвид, че застрахователният пазар понастоящем предлага разнороден и по-малко ограничаващ набор от алтернативи на сдружения за съ(пре)застраховане на рискове, потенциално в по-конкурентни условия.
53. Следва да се отбележи, че прекратяването на освобождаването на сдруженията не означава, че те ще бъдат забранени, а че ще бъдат оценявани съгласно същите правила в областта на конкуренцията като другите сектори.
54. Следователно, на този етап Комисията счита, че самооценката на отделните случаи въз основа на Хоризонталните насоки ще гарантира, че те постигат положителни нетни резултати за потребителите и конкуренцията по смисъла на член 101, параграф 3 от ДФЕС.
55. Следва да се отбележи, че всички констатации и заключения в настоящия доклад са предварителни и зависят от текущата оценка на Комисията и обсъжданията със заинтересованите страни. Този процес ще приключи с представянето на доклад за оценка на въздействието в началото на 2017 г.

56. Ако освобождаванията по РГОЗ не бъдат подновени, Комисията може да реши да приеме допълнителни насоки (вместо настоящото съобщение за РГОЗ, което ще стане неактуално, щом срокът на настоящия регламент изтече) относно принципите на самооценката на споразумения, които вече не се ползват от РГО.
57. След публикуването на този доклад Комисията възнамерява да организира дискусия със заинтересованите страни относно предварителните си заключения като част от процеса на оценка на въздействието.
58. Комисията също така възнамерява да публикува и, когато е необходимо, да обсъди със заинтересованите страни заключенията от двете текущи проучвания по въпроси, свързани с функционирането на РГОЗ.