

Dariusz Fuchs

Ewolucja reguł konkurencji w odniesieniu do europejskiego rynku ubezpieczeń gospodarczych

Kwartalnik Prawa Publicznego 2/3, 169-185

2002

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Dariusz Fuchs**

EWOLUCJA REGUŁ KONKURENCJI W ODNIESIENIU DO EUROPEJSKIEGO RYNKU UBEZPIECZEŃ GOSPODARCZYCH

1. WSTĘP

Zachowanie swobód traktatowych, będących fundamentem gospodarczej integracji Unii Europejskiej, w sposób specyficzny realizuje się w działalności ubezpieczeniowej poprzez przestrzeganie przepisów konkurencyjnych¹. Znaczenie podstawowe w tej materii mają art. 81 (d. 85) i następne Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską Art. 81 w ust. 1 zakazuje porozumień między przedsiębiorstwami², które

* Dr Dariusz Fuchs – adiunkt w Katedrze Prawa Cywilnego, Wydziału Prawa Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

¹ Dla ułatwienia w tekście podano również poprzednio obowiązującą numerację, szczególnie wtedy, gdy omawiana decyzja lub orzeczenie powoływało się na poprzednią numerację, co ułatwia korzystanie z literatury przedmiotu opisującej stan prawny sprzed wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego (1.5.1999 r.), który dokonał zmiany numeracji Traktatu Rzymskiego (wł.: Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską z 5.3.1957 r.). Zarazem, ze względu na rozmiary opracowania, pominięto analizę prawa wtórnego, obowiązującego na podstawie art. 81 i n. Traktatu, a starano się wskazać na stosowanie traktatowych norm dotyczących konkurencji do ubezpieczeń gospodarczych.

² Nie zdecydowano się na tłumaczenie w sposób nawiązujący do legalnej definicji przedsiębiorcy z polskiej ustawy prawo działalności gospodarczej z 17.12.1999 r. (Dz. U. Nr 101 poz. 1178) pojęcia w ang. wersji językowej: *undertaking*, ale na utrwalone w języku prawniczym przedsiębiorstwo, co ma swoje oczywiste uzasadnienie w szerokiej wykładni (autonomicznej) tego pojęcia przez ETS; por. E. Wojtaszek-Mik, C. Mik, *Traktaty europejskie*, Kraków 2000, s. 115; W. Hoff [w:] *Europejskie prawo gospodarcze*, Warszawa 2001, s. 85; analiza *ratio conventionis* wraz z literaturą: M. Drobysz [w:] *Traktat o Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, pod red. Z. Brodeckiego, Warszawa 2002 s. 246–248.

mogą wpływać na handel między państwami członkowskimi i których przedmiotem lub efektem jest ograniczenie lub naruszenie konkurencji w obrębie wspólnego rynku. Przykładowo prawodawca europejski podaje takie rodzaje praktyk, które *ex definitione* stoją w sprzeczności ze wspólnotowymi regułami konkurencji:

- 1) ustalanie w sposób bezpośredni i pośrednio cen zakupu (ew. sprzedaży) lub innych postanowień handlowych,
- 2) kontrola produkcji, sprzedaży, oraz postępu technicznego,
- 3) podział rynku według źródeł zaopatrzenia i surowców,
- 4) dokonywanie transakcji o podobnym charakterze, które zawierają zróżnicowane warunki wobec różnych kontrahentów, co prowadzi do pogorszenia ich konkurencyjności na rynku,
- 5) powiązanie zawierania umów z kontrahentami z akceptacją przez nich postanowień, które z względu na swoją naturę lub praktykę obrotu gospodarczego nie mają związku z przedmiotem zawieranych kontraktów.

Takie praktyki są zakazane jako niezgodne z konstytuującymi ten rynek wolnościami (swobodami) i nieważne *ex lege*. W ustępie 3 tenże artykuł stanowi jednak podstawę do zwolnienia powyższych porozumień (praktyk) od sankcji przewidzianej *in capita* poprzez system zwolnień grupowych³ i indywidualnych decyzji⁴, pod warunkiem spełnienia kumulatywnie przez takie porozumienia następujących przesłanek:

- 1) porozumienie „przyczynia się do polepszenia produkcji lub dystrybucji produktów”⁵ lub wspiera postęp techniczny ewentualnie: gospodarczy, pod warunkiem zapewnienia konsumentom należnego udziału w korzyściach w ten sposób osiągniętych,
- 2) nie wprowadza w stosunku do przedsiębiorstw biorących udział w takim porozumieniu ograniczeń, które nie są niezbędne dla osiągnięcia zamierzonych celów,
- 3) nie umożliwia przedsiębiorstwom biorącym udział w takim porozumieniu eliminacji konkurencji w odniesieniu do znaczącej części swojej działalności.

Początkowo powszechnie zgłaszano wątpliwości, czy do tak specyficznej działalności jak ubezpieczeniowa można stosować wprost przepisy o konkurencji⁶. Podkreśla się, iż proces stosowania wspólno-

³ Z których część wymienia O. Goyder, *EC Competition Law*, Oxford 1992, s. 126–128.

⁴ Por. L. Corswell, *Parmentien Ch. Grant u EC Merger Control Regulation From the Notices to the Green Paper*, RDAI 1996, nr 4, s. 472–473.

⁵ E. Wojtaszek-Mik, C. Mik, op. cit., s. 116.

⁶ Por. R. Greaves, *EC Block Exception Regulations*, London 1994, s. 130; Tejze, *EC Competition Law : Banking and Insurance Services*, London 1992, s. 91; C. Chance,

towych reguł konkurencji do działalności ubezpieczeniowej był zbieżny z tworzeniem zasad Jednolitego Rynku Wewnętrznego. W odniesieniu do działalności zakładów ubezpieczeń efektywne funkcjonowanie w sferze usług polega nie tylko na eliminacji barier ograniczających świadczenie usług ubezpieczeniowych, ale również na liberalizacji rynku ubezpieczeniowego, poprzez stworzenie reguł konkurencji pomiędzy zakładami ubezpieczeń, pochodzącymi z różnych państw członkowskich. Zarazem względny brak zakładów ubezpieczeń, które w skali Unii Europejskiej posiadałyby pozycję dominującą, tłumaczy brak przykładów zastosowania do sektora ubezpieczeń konsekwencji art. 82 (d. 86)⁷.

2. VERBAND DER SACHVERSICHERER

Przełomem było orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Verband der Sachversicherer* (dalej: *VdS*) *v. Commission*⁸, gdzie stwierdzono, iż do takiej działalności również stosuje się przepisy dotyczące ochrony konkurencji na szczeblu wspólnotowym, a „zadaniem Komisji jest stosowanie systemu wyłączeń od ogólnego zakazu art. 85 (obecnie 81) ust. 1 Traktatu, biorąc pod uwagę specyfikę poszczególnych rodzajów działalności”. Było to szczególnie istotne przez wzgląd na funkcjonowanie rynku niemieckiego, gdzie w działalności organów nadzoru ubezpieczeniowego przeważała praktyka podważania tezy formułowanej już uprzednio przez przedstawicieli tzw. „czyste” ekonomii, tj. poglądu o nadrzędnej roli konkurencji dla realizacji ochrony konsumentów. Przeciwno takim poglądom przedkładano argumenty, w których BAV (Federalny Urząd Nadzoru Ubezpieczeniowego) podkreślał specyfikę rynku ubezpieczeniowego jako przyczynę odstępstw od nadrzędnej zasady konkurencji, formułowaną przez zwolenników deregulacji rynku ubezpieczeniowego w RFN Adwersarze w odpowiedzi wykazywali, iż konkurencja:

Insurance in the EEC. The European Community's Program for a New Regime, London 1991, s. 79; I. Gillespie, *Insurance 1992*, London 1990, s. 97–98.

⁷ C. Esteve, *The application of EU competition rules to the insurance sector. Past developments and current priorities*, „British Insurance Law Association Journal” 1997, nr 94, s. 1–2.

⁸ Sprawa 45/85 *Verband der Sachversicherer cV(Vds) v. Komisja* [1988] 4 CMLR 264; R. Greaves, *EC Competition Law*, s. 90–91; *European Insurance Law. A Guide to...*, s. 132–133.

- 1) poprawi jakość, a w tym: zrozumiałość świadczonej usługi dla usługobiorców, stosowanych przez zakłady ubezpieczeń warunków umownych,
- 2) stworzy możliwość funkcjonowania niezależnych doradców ubezpieczeniowych na rynku,
- 3) liberalizacja ograniczeń w działalności lokacyjnej zakładów ubezpieczeń nie będzie prowadzić *per se* do pogorszenia sytuacji finansowej zakładów ubezpieczeń⁹.

Skargę w powyższej sprawie wniesiono na podstawie ówczesnego art. 173 ust. 2 (obecnie art. 230) Traktatu o Wspólnocie Europejskiej w celu stwierdzenia nieważności decyzji Komisji wydanej na podstawie art. 85 (obecnie art. 81) Traktatu. Skargę wniosło stowarzyszenie (Verband der Sachversicherer), którego podstawowym celem działalności było reprezentowanie, rozwój i ochrona interesów zakładów ubezpieczeń, które były uprawnione do prowadzenia działalności ubezpieczeniowej w zakresie ubezpieczeń mienia na terytorium Republiki Federalnej Niemiec.

Skarżona decyzja stanowiła, iż zalecenie powoda skierowane do zakładów ubezpieczeń dotyczące wysokości składek w ubezpieczeniach mienia narusza wspólnotowe zasady konkurencji i nie może korzystać z wyłączeń od zakazów stanowionych przez reguły konkurencji zawarte w prawie pierwotnym i pochodnym. Skarżący zgłosił 6 zarzutów:

- 1) artykuł 85 ust. 1 nie mógł być ówczesnie stosowany do sektora ubezpieczeń, a jeżeli, to z wynikającymi ze specyfiki działalności ubezpieczeniowej ograniczeniami,
- 2) Komisja nie posiada uprawnień do ingerowania w wewnętrzną politykę gospodarczą państwa członkowskiego,
- 3) zalecenie stowarzyszenia nie może być uznane za porozumienia pomiędzy przedsiębiorstwami, których zakazuje *explicite* art. 81 (dawniej 85) ust. 1 Traktatu,
- 4) powyższe zalecenie nie wprowadza żadnych zakazanych przez prawo wspólnotowe ograniczeń w zakresie konkurencji,
- 5) zakazane zalecenie VdS nie ma wpływu na świadczenie usług pomiędzy państwami członkowskimi,
- 6) Komisja w sposób błędny dokonała wykładni art. 85 ust. 3 Traktatu, przez co uznała, iż do zalecenia nie stosują się wyłączenia od zakazów określonych w art. 85 ust. 1 Traktatu.

Dodatkowo Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft eV (Niemiecka Izba Ubezpieczeń Gospodarczych, dosł: Ogólno-

⁹ Por. poglądy przytoczone [w:] M. Everson, *Laws in Conflict. A Rationally Integrated European Insurance Market?*, Florence 1993, s. 147–148.

niemieckie Stowarzyszenie Przemysłu Ubezpieczeniowego), występując jako interwenient uboczny w interesie VdS i podtrzymując zgłoszone powyżej zarzuty, podkreślił, iż rygorystyczne stosowanie wspólnotowych zasad konkurencji w odniesieniu do rynku ubezpieczeń gospodarczych jest niewłaściwe, a nawet niebezpieczne dla jego funkcjonowania w poszczególnych państwach członkowskich.

Odnosząc się do poszczególnych zarzutów, ETS stwierdził, co następuje: Argumentacja powoda jak i interwenienta ubocznego oparta była na założeniu, iż działalność ubezpieczeniowa wykazuje się tak daleko idącą specyfiką, iż nie można do niej stosować zasad konkurencji, które są adekwatne dla innych rodzajów działalności gospodarczej. Szczególnym powodem, który uzasadnia powyższą tezę, według VdS jest istota umowy ubezpieczenia, którą tłumaczy najlepiej teoria świadczenia pieniężnego (*Geldleistungstheorie*), która z kolei świadczenie zakładu ubezpieczeń uzależnia od zaistnienia zdarzenia losowego o kwalifikacji wypadku ubezpieczeniowego. Nieprzewidywalność powyższej „materializacji ryzyka” stanowi o konieczności współpracy pomiędzy zakładami ubezpieczeń, co ma znaczenie dla ochrony interesów osób ubezpieczonych, gdyż błędna kalkulacja składki może odbić w efekcie końcowym na wypłacalności zakładu ubezpieczeń. Zarazem w prawodawstwach wewnętrznych państw członkowskich można znaleźć przykłady regulacji wprowadzających odstępstwa od zasad przyjętych generalnie w odniesieniu do nadzoru nad działalnością gospodarczą w przypadku nadzoru nad działalnością ubezpieczeniową. Zgodnie z powyższym, pierwotnie paragraf 102 niemieckiej ustawy o przeciwdziałaniu ograniczaniu konkurencji, stwierdzał, iż ogólny zakaz zawierania umów i porozumień ograniczających konkurencję nie ma zastosowania do działalności ubezpieczeniowej, podległej kompetencji Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen (Federalnego Urzędu Nadzoru nad Działalnością Ubezpieczeniową)¹⁰. Tym samym prawo niemieckie takie zalecenia uznało za w pełni dopuszczalne z punktu widzenia rodzimego prawa konkurencji, a wobec braku ustanowienia szczególnych zasad przez prawo wspólnotowe, należało, zdaniem VdS, przyznać w tym względzie pierwszeństwo prawu państwa członkowskiego, tj. prawu niemieckiemu.

ETS powołując się na wcześniejsze orzeczenie¹¹ stwierdził, *à rebours*, iż prawodawca europejski wówczas ogranicza stosowanie

¹⁰ Por. *ibidem*, s. 151; tekst po nowelizacji wywołanej również przez omawiane orzeczenie ETS, por. W. Pfennigstorf, *German Insurance Laws*, Karlsruhe 1995, s. 150–151.

¹¹ Połączone sprawy 209–213/1984 *Ministre Public v. Asjes* [1986] ECR 1425.

zasad konkurencji do określonych dziedzin działalności gospodarczej, jeżeli *explicite* takie ograniczenie zawiera w przepisach Traktatu. Z takim przypadkiem mamy do czynienia (art. 36, dawniej: art. 42) w odniesieniu do polityki rolnej. Zarazem przepisy prawa wtórnego¹² formułując zasady szczegółowe stosowania ówczesnych art. 85 i 86, nie wprowadzały odstępstw w stosunku do ubezpieczeń gospodarczych o takim charakterze, jak w stosunku do transportu morskiego i lotniczego. Tym samym ETS stwierdził, iż zarzut oparty na konieczności „specjalnego traktowania” ubezpieczeń gospodarczych w rozumieniu wspólnotowych przepisów chroniących konkurencje nie ma podstaw z racji braku odpowiednich regulacji, które takowe odstępstwa gwarantowałyby.

W odniesieniu do zarzutu dotyczącego nieuprawnionej ingerencji Komisji w wewnętrzną politykę gospodarczą państwa członkowskiego ETS zauważył, iż nie można uznać decyzji Komisji odnoszącej się do indywidualnego porozumienia (zalecenia) pomiędzy niemieckimi zakładami ubezpieczeń za naruszenie polityki gospodarczej RFN. Podobnie odrzucono zarzut braku spełnienia przesłanek kwalifikujących zalecenie do kategorii porozumień zakazanych przez art. 81 ust. 1 Traktatu. Stwierdzono, iż *verba legis* porozumienie miało charakter niewiązący, ale w rzeczywistości było zgodne z zakresem działalności statutowej stowarzyszenia (VdS) oraz zostało przedstawione członkom stowarzyszenia jako wytyczna dalszej działalności VdS. Argument, iż autorem zalecenia był Komitet Ekspertów ds. Ubezpieczeń Mienia, który nie posiadał statusu organu stowarzyszenia i wobec tego nie mógł wiążąco wypowiadać się w jego imieniu, był bezzasadny w związku z brzmieniem statutu VdS, który upoważniał Komitet do wydawania wiążących członków VdS decyzji i zaleceń, którzy je w realizowali. Dotyczyło to zarówno zakładów ubezpieczeń, którzy prowadzili działalność w zakresie ubezpieczeń bezpośrednich, jak i reasekuratorów, którzy wprowadzili stawki analogiczne do zalecanych. Podobnie odrzucono zarzut kolejny, oparty na twierdzeniu, iż zalecenie nie zawiera postanowień zakazanych przez wspólnotowe prawo konkurencji.

Zarzut braku właściwości prawa wspólnotowego ze względu na brak oddziaływania zakazanego zalecenia na świadczenie usług pomiędzy państwami członkowskimi, również odrzucono, powołując się przede wszystkim na fakt, iż adresatami zalecenia są również zakłady ubez-

¹² Por. rozporządzenie Rady nr 17 z 6.1.1962 r. (charakterystyka [w:] D. G. Goyder, *EC Competition Law*, Oxford 1992, s. 38 i n.) oraz interesującą analizę relacji stosowania prawa wspólnotowego i krajowego, B. Doherty, *Community Exceptions in National Law*, „European Competition Law Review” 1994, nr 6, s. 315 i n.

pieczeń, których główna siedziba znajduje się poza terytorium RFN, ale które prowadzą działalność ubezpieczeniową w jej granicach poprzez filie i oddziały. Dodatkowo zalecenie polecające zwiększenie składki ubezpieczeniowej przez członków VdS i nie uzasadnione standingiem finansowym poszczególnych zakładów ubezpieczeń, uniemożliwia proponowanie oddziałom zagranicznych zakładów ubezpieczeń zawarcia umów ubezpieczenia mienia, gdzie składki byłyby niższe, a w konsekwencji: korzystniejsze dla usługobiorców. Tym samym ogranicza się dostępność rynku dla zakładów ubezpieczeń pochodzących z innych państw członkowskich.

Zarzut błędnej wykładni art. 81 ust. 3 Traktatu zasadał się na stwierdzeniu, iż zalecenie przyczynia się do polepszenia jakości oferowanych usług i bezpieczeństwa obrotu, gdyż w konsekwencji gwarantuje wypłacalność zakładów ubezpieczeń. Komisja w skarżonej decyzji wykazała brak związku zalecanej podwyżki składki ubezpieczeniowej z sytuacją na rynku i w konsekwencji: efekt polepszenia jakości świadczonych usług. Dodatkowo zalecenie wykraczało poza zakres dopuszczalnego, na tle stosowania art. 81 ust. 3, porozumienia, gdyż jednocześnie abstrahowała od sytuacji ekonomicznej poszczególnych zakładów ubezpieczeń i wprowadzała analogiczne, co do wysokości, podwyżki składek, niezależnie od rodzaju ubezpieczenia, tym bardziej, iż istniały obiektywne różnice pomiędzy np. kosztami działalności poszczególnych zakładów ubezpieczeń.

Tym samym uznano decyzje Komisji za w pełni uzasadnioną i obciążono kosztami postępowania powoda oraz interwenienta ubocznego. Tym samym orzeczenie stanowiło przełom, gdyż pozwalało wyraźnie odróżnić działalność gospodarczą w postaci świadczenia usług ubezpieczeniowych od działalności w istocie wymagającej odrębnego traktowania przez prawo wspólnotowe, jaką jest funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych¹³.

W ten sposób przytoczone orzeczenie stało się podstawą ingerencji Komisji w treść porozumień między ubezpieczycielami. Zarazem – chociaż Komisja stwierdziła – iż sektor ubezpieczeniowy nie jest uprzywilejowany i zwolniony i obostrzeń ust. 1 art. 85 Traktatu, wielokrotnie w latach 80-tych Komisja wydawała decyzje (na podst. art. 85 ust. 3) o wyłączeniu stosowania zakazu uzgodnień, wspólnie w stosunku do umów, mających za przedmiot stosowanie jednolitej taryfy składek.

¹³ Szerzej, D Fuchs, *Zarys prawa ubezpieczeń socjalnych w Unii Europejskiej*, Katowice 1997, *passim*.

3. NUOVO CEGAM

Pierwszą istotną decyzją, która *nota bene* stałą się podstawą do wydanych później regulacji w randze rozporządzenia, była decyzja w sprawie zrzeszenia Nuovo Consorzio Centrale Guasti Alle Macchine z 30.3.1984 r. (dalej Nuovo CEGAM)¹⁴. Postępowanie zostało wszczęte z inicjatywy Komisji w oparciu o art. 3 ust. 1 Rozporządzenia nr 17. Na tej podstawie Komisja przekazała przedstawicielom Nuovo CEGAM wstępne pisemne stwierdzenie naruszenia wspólnotowych zasad konkurencji przez porozumienie zawarte pomiędzy członkami Nuovo CEGAM w odniesieniu do trzech sfer działalności ubezpieczeniowej:

- 1) w zakresie ubezpieczeń bezpośrednich zawarcie porozumienia oznaczało zdaniem Komisji, iż członkowie porozumienia, potencjalnie konkurujący pomiędzy sobą na rynku, ustalając wspólnie system składek oraz postanowienia zawieranych umów ubezpieczenia; niwelowali tę konkurencję ze szkodą dla usługobiorców,
- 2) w odniesieniu do działalności koasekuracyjnej (którą prawo wspólnotowe reguluje oddzielnie od ubezpieczeń bezpośrednich i z tego powodu Komisja dokonała omawianej dystynkcji) porozumienie zobowiązywało swoich członków, przy zawieraniu umów koasekuracji, do tworzenia wspólnie poolów koasekuracyjnych, a jednocześnie, do nie zawierania umów koasekuracji wspólnie z zakładami ubezpieczeń nie należącymi do Nuovo CEGAM,
- 3) zobowiązywało zakłady ubezpieczeń do reasekuracji ryzyk wyłącznie u określonych reasekuratorów oraz ograniczało podmioty działające na rynku usług reasekuracyjnych w zakresie swobody ustalania stawek oraz warunków umownych.

Zarazem porozumienie miało negatywny wpływ na świadczenie usług pomiędzy państwami członkowskimi, gdyż odnosiło się zarówno do ryzyka zlokalizowanego na terytorium Włoch, jak i innych państw członkowskich, co w odniesieniu do umów koasekuracji i reasekuracji odpowiadało ograniczeniom w wyborze zagranicznego kontrahenta (odpowiednio: koasekuratora lub reasekuratora).

W odpowiedzi na powyższe zarzuty Nuovo CEGAM w piśmie z 11.4.1983 r. stwierdził, iż wprawdzie nie zgadza się z twierdzeniami zawartymi w zawiadomieniu Komisji, ale zobowiązuje dostosować swo-

¹⁴ O.J. 1984, L 99, s. 29; sprawa dotyczyła włoskiego stowarzyszenia ubezpieczycieli działających na rynku ubezpieczeń przemysłowych.

je wewnętrzne zasady działalności do wymogów Komisji, które określone były w Statucie, tzw. Konwencji Nuovo CEGAM oraz Porozumieniu dot. Stawek reasekuracyjnych.

Na tej podstawie Komisja dokonała oceny poprawionych aktów wewnętrznych Nuovo CEGAM. Stwierdzono, iż rynek usług ubezpieczeniowych we Włoszech w odniesieniu do ubezpieczeń przemysłowych znajduje się *in statu nascendi* w porównaniu z innymi państwami członkowskimi. Zarazem, co charakterystyczne podówczas dla ubezpieczeń przemysłowych w skali całej Wspólnoty, a mające związek z wejściem w życie dyrektywy I generacji w zakresie ubezpieczeń pozostałych, niż ubezpieczenia na życie, działalność gospodarczą o takim charakterze prowadziło szereg zakładów ubezpieczeń o relatywnie nikłym udziale jednostkowym w rynku. Biorąc pod uwagę powyższe rozproszenie, zarówno zagraniczne jak i włoskie zakłady ubezpieczeń podjęły decyzję o powołaniu stowarzyszenia, którego celem podstawowym byłaby promocja ubezpieczeń przemysłowych¹⁵.

Komisja stwierdziła jednoznacznie, iż przepisy konkurencji w wymiarze wspólnotowym stosują się zarówno do usług jak i do handlu. Niewątpliwie dokumenty stowarzyszenia dodatkowo pozwalały wysnuć wniosek, iż organy Nuovo CEGAM są uprawnione do wydawania wiążących poleceń członkom stowarzyszenia. W uzasadnieniu decyzji jednocześnie podkreślono, iż ze względu na art. 85 ust. 1 Traktatu należy uznać, iż istotnie ograniczona została swoboda wyboru przez należące do Nuovo CEGAM zakłady ubezpieczeń swoich reasekuratorów, gdyż dopuszczono jedynie do zawierania umów reasekuracji z podmiotami wymienionymi w Porozumieniu dot. stawek reasekuracyjnych. Z drugiej strony reasekuratorzy byli zobowiązani, *sine exceptione*, do przyjęcia:

- 1) wysokości składek stosowanych w jednostkowych umowach ubezpieczenia oraz ewentualnych zniżek,
- 2) ogólnych i szczegółowych warunków ubezpieczenia zastosowanych przez zakłady ubezpieczeń w poszczególnych umowach ubezpieczenia. Równocześnie nie mogli reasekuratorzy żądać możliwości a priori wyrażania zgody na reasekurowanie poszczególnych umów ubezpieczenia, które na mocy porozumienia byli zobowiązani reasekurować. Powyższe ograniczenia były bez sprzeciwu zaakceptowane przez reasekuratorów, którzy mieli obowiązek stosowania swoistej klauzuli najwyższego uprzywilejowania w stosunku do zakładów ubezpieczeniowych należących do Nuovo CEGAM, gdyż w sy-

¹⁵ Pierwsze takie stowarzyszenie zostało powołane już w 1956 r.

tuacji, gdy w umowie reasekuracji zawartej z zakładem ubezpieczeń nie należącym do stowarzyszenia reasekurator zastosował bardziej korzystne warunki, to wszystkie zakłady ubezpieczeń tworzące Nuovo CEGAM z tego korzystały, gdyż automatycznie odpowiednio ulegała zmianie treść umów, zawartych z takim reasekuratorem. Co podkreśliła Komisja, reasekuratorzy pochodzili z różnych państw członkowskich EWG, wobec czego zakłady ubezpieczeń posiadały możliwość wyboru reasekuratora, niezależnie od państwa członkowskiego jego głównej siedziby.

W konsekwencji Komisja dokonała wykładni art. 85 ust. 3 w celu ustalenia, czy stowarzyszenie zostało zawarte w celu, który spełnia wyłączenie stosowania obostrzeń zakazu art. 85 ust.1 i wywołuje w konsekwencji skutki określone w art. 85 ust.2. Ze względu na specyfikę rynku usług ubezpieczeń przemysłowych, które wymagają posiadania wiedzy specjalistycznej, zawiązanie Nuovo CEGAM można uznać jako przedsięwzięcie, którego zasadniczym celem było zdobycie i upowszechnienie pomiędzy zakładami ubezpieczeń informacji dotyczących poprawnej kalkulacji składek, stosowanych metod prewencji oraz charakterystyki ubezpieczanych ryzyk. Zarazem członkostwo w Nuovo CEGAM reasekuratorów zapewniało realność ochrony ubezpieczeniowej, świadczonej ubezpieczonym. Z tego powodu, zdaniem Komisji, należało uznać, iż stowarzyszenie powstało w celu poprawy świadczonych usług oraz rozwoju postępu technicznego i ekonomicznego. Jednocześnie usługobiorcy uzyskują w ten sposób możliwość skorzystania z usługi o wyższym jakościowo poziomie, która jest konkurencyjna wobec innych zakładów ubezpieczeń, nie należących do stowarzyszenia. Decyzje organów zrzeszenia dotyczące taryf składek ubezpieczeniowych oraz reasekuracyjnych były zgodne z prawem wspólnotowym dlatego, iż pozostawiały poszczególnym członkom swobodę ustalania stawki w syngularnej umowie ubezpieczenia. Z drugiej strony brak takich uzgodnień taryfowych utrudniłyby niezmiernie zrzeszeniu osiągnięcie celów, dla których zostało powołane do życia, tj. poprawa jakości świadczonych usług ubezpieczeń przemysłowych. Nałożone na zakłady ubezpieczeń zobowiązanie do cedowania ryzyka na reasekuratorów i zasada reasekuracji obligatoryjnej pozwala w efekcie w sposób należyty oceniać ryzyko ubezpieczeniowe oraz gwarantować pewność ochrony ubezpieczeniowej z korzyścią dla ubezpieczonego. Nie można było, zdaniem Komisji, postawić również zarzutu, iż zrzeszenie poprzez swą działalność ograniczało konkurencję na rynku usług przemysłowych.

Reasumując Komisja uznała, iż Nuovo CEGAM spełnia wymogi wspólnotowego prawa konkurencji i korzysta z wyłączenia art. 85 ust3

Traktatu. Analogiczna konkluzja znalazła się w decyzji Komisji w sprawie *P&I Clubs*¹⁶.

4. *P&I CLUBS*

Kluby P & I (Protection and Indemnity Clubs, będące przykładem towarzystw ubezpieczeń wzajemnych, oferujących ochronę swoim członkom w zakresie ubezpieczeń morskich; dalej P&I)¹⁷ zwróciły się do Komisji, na podstawie art. 4 rozporządzenia nr 17, o wydanie decyzji zgodności zawartego przez P&I porozumienia (International Group Agreement; dalej: IGA) z wspólnotowymi zasadami konkurencji albo, alternatywnie, o uzyskanie indywidualnego zwolnienia na podstawie ówczesnego art. 85 ust. 3.

W odpowiedzi, jako efekt podjętej wstępnej procedury przez Komisję, ustalono szereg postanowień porozumienia, które nie mogą uzasadnić zastosowania art. 85 ust. 3. P&I w odpowiedzi dokonało zmian w treści IGA, zgodnie z dostarczonym przez Komisję memorandum. 1 grudnia 1983 Greckie Stowarzyszenie Właścicieli Statków oraz Grecki Komitet ds. Współpracy pomiędzy Właścicielami Statków, których członkowie byli zarazem członkami P&I zaskarżyli IGA na podstawie art. 3 Rozporządzenia nr 17. Komisja w wyniku przeprowadzonego postępowania stwierdziła *prima facie*, iż rynek usług ubezpieczeniowych, świadczonych przez P&I jest zarazem wysoce wyspecjalizowany, bo dotyczy określonych rodzajów odpowiedzialności cywilnej armatorów i właścicieli statków za szkody wyrządzone osobom trzecim oraz związanych z tym ryzyk odpowiedzialności kontraktowej. Zarazem P&I oferują swoim członkom możliwość reasekurowania ubezpieczanych ryzyk do określonej wysokości. Ten system stał się w praktyce tak powszechny w odniesieniu do ubezpieczeń morskich, iż Komisja oceniała, iż P&I, które podpisały IGA, w 1979 r. oraz 1980 r. ubezpieczały 90% światowego tonażu morskiego, a zarazem w 1980 r. prawie całość tonażu pochodzącego ze Wspólnoty Europejskiej była ubezpieczana przez P&I. Zarazem w trakcie postępowania nie potwierdziły się zarzuty nadmiernego ograniczania swobody wyboru P&I oraz wprowadzenia skomplikowanej i restrykcyjnej procedury zmiany P&I przez ubezpieczonego, który był ogra-

¹⁶ Decyzja Komisji nr 85/615/EWG z 16.12.1985 r., O.J. 1985, L 376/2.

¹⁷ Szerzej Z. Brodecki, J. Figlarski, Z. Kamiński, A. Sołtys, *Ubezpieczenia morskie*, Gdańsk 1979, s. 172, a szczególnie cenne rozważania [w:] J. Łopuski, *Prawo morskie*, t. 2, Bydgoszcz–Toruń 2000, s. 300–301.

niczony w swych poczynaniach datą 30 września jako terminem obowiązkowego zgłoszenia ewentualnego przejścia do innego klubu. Stwierdzono natomiast, iż rzeczywiście IGA wykracza poza typowe ramy zasad funkcjonowania towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych i to nie przez wzgląd na ramy geograficzne lub ilość uczestniczących podmiotów, lecz na wprowadzone ograniczenie konkurencji pomiędzy poszczególnymi klubami P&I na skutek ograniczenia swobody ustalania wysokości składek za ubezpieczane statki, co w efekcie ogranicza możliwość wyboru przez ubezpieczonego. W szczególności powyższe ograniczenie jest związane z postanowieniem porozumienia IGA, które zobowiązuje, przy zmianie P&I do zachowania odpowiedniej procedury i co równie istotne, wysokość nowej składki powinna odpowiadać dotychczasowej, a jeżeli jest wyższa, to powinna zostać zaakceptowana przez Komitet Ekspertów. Odpowiednio za obowiązujące uznano powyższe wymogi w sytuacji, gdy ubezpieczony nabył nowy statek. Wówczas także aby ubezpieczyć go w klubie innym, niż ten, do którego należał dotychczas, musiał również przejść odpowiednią procedurę, a wybór, zgodnie z IGA był ważny, pod warunkiem, iż nowa składka „nie była bezzasadnie niska” lub jeżeli jej obniżenie zostało uznane za uzasadnione przez Komitet Ekspertów.

Porozumienie (IGA) miało w ten sposób zapobiec próbom dumpingowego ustalania składek przez nowopowstające kluby lub takie, które chciały w ten sposób zwiększyć udział w rynku. Pomimo ograniczeń wprowadzonych przez IGA Komisja uznała, iż porozumienie spełnia wymogi art. 85 ust. 3 Traktatu i korzysta z indywidualnego zwolnienia, a to ze względu na następujący argument: porozumienie pomaga utrzymać korzystny dla rynku ubezpieczeń morskich system ubezpieczeń wzajemnych, co powoduje tym samym obniżenie wysokości składek w stosunku do sytuacji, gdyby ochronę ubezpieczeniową oferowały zakłady ubezpieczeń w formie spółki akcyjnej. Zarazem zaadaptowana koncepcja towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, powoduje, iż pomoc (tu: wypłata odszkodowania) dla armatora lub poszkodowanego przez niego następuje szybciej i sprawniej. Z tego powodu zasada ciągłości członkostwa w P&I, czemu służy system notyfikacyjny ograniczony datą 30 września, do której to ubezpieczony powinien zgłosić zamiar zmiany P&I zapewnia stabilizację działalności i efektywny sposób korzystania z ochrony ubezpieczeniowej. Jest korzystne, co podkreśliła Komisja, nie tylko dla ubezpieczonych w P&I ale również dla dochodzących swych roszczeń np. na skutek awarii tankowców i skażenia środowiska naturalnego co” jest zdarzeniem rzadkim ale dotkliwym w skutkach”¹⁸. Obo-

¹⁸ Por. przyp. 16.

wiązek notyfikacyjny określony w przyjętej przez IGA procedurze jest także sprzyjający dla ubezpieczonego, który zawiadamiając macierzysty P&I o zamiarze zmiany ubezpieczenia, może zarazem porównać składkę proponowaną przez dotychczasowy P&I z nową. Szczególnie powyższy obowiązek był przedstawiany przez greckich armatorów jako niepraktyczny i prowadzący de facto do konieczności pozostania w dotychczasowym P&I. Komisja ostatecznie przyjęła, iż data 30 września stanowi konieczny *modus vivendi* pomiędzy uzasadnionymi interesami P&I, które pragną z koniecznym wyprzedzeniem planować swą gospodarkę finansową w oparciu o ilość członków, co jest tym bardziej istotne, iż podstawowym celem działalności P&I jest zapewnianie ochrony ubezpieczeniowej na zasadach non profit swoim członkom, a jednocześnie 30 września jest terminem umożliwiającym armatorom na wykorzystanie pozytywnych efektów konkurencji pomiędzy klubami. Porozumienie nie powodowało w żadnym stopniu ograniczenia konkurencji, a wprost przeciwnie: przyczyniało się do większej konkurencyjności P&I, które musiały na podstawie odpowiednich postanowień porozumienia dołożyć dodatkowych starań w celu pozyskania i utrzymania pozyskanego usługobiorcy – ubezpieczonego członka klubu.

5. CONCORDATO INCENDIO

Podobne stanowisko wyraziła Komisja w decyzji z 20.12.1989 r. w sprawie *Concordato Incendio*¹⁹. Podstawą faktyczną do wydania decyzji było notyfikowanie Komisji zawartego przez włoskie zakłady ubezpieczeń porozumienia (*Concordato Italiano Incendio Rischio Industriali*, dalej: CI), którego zadaniem głównym było implementowanie wspólnych zasad świadczenia usług ubezpieczeniowych w zakresie ubezpieczeń ogniowych oraz poprawy zarządzania ww. usługami. CI, poprzez swoje organy, miało za zadanie opracowanie wspólnych ogólnych warunków umownych, danych statystycznych, unowocześnienie systemu zbierania składek, analiza rynku ubezpieczeniowego. Członkowie porozumienia mogli skorzystać z modelowych i przygotowanych przez CI warunków umownych lub też wprowadzić własne. W przypadku, gdyby szczególne warunki ubezpieczenia wprowadzały zmiany w ustalonych przez porozumienie regułach statystyki ubezpieczeniowej, niezbędne było zawiadomienie władz porozumienia. Porozumienie weszło w

¹⁹ O.J. 1990, L 15, s. 25–29.

życie 1.1.1988 r. i miało obowiązywać w przeciągu dwu lat z możliwością przedłużenia, w przypadku braku wypowiedzenia porozumienia przez któregokolwiek z jego dotychczasowych członków. Zdaniem Komisji, głównym celem działalności CI, co wynikało z samej treści porozumienia, było stosowanie przez jego członków jednolitej podstawy dla obliczania stawek ubezpieczeniowych oraz wspólnych warunków ubezpieczeniowych, jednakże zastosowanie się do tych propozycji nie stanowiło *conditio sine qua non* członkostwa w CI. Chociaż porozumienie mogło i miało wpływ na świadczenie usług w skali wspólnoty, gdyż jego członkami mogły zostać także filie lub oddziały zagranicznych zakładów ubezpieczeń, które we Włoszech otrzymały zezwolenie na prowadzenie działalności ubezpieczeniowej, to Komisja nie uznała, iż powoduje to *ipso iure* nieważność IC na podstawie art. 85 ust. 2 Traktatu stwierdzając w uzasadnieniu swojej decyzji, iż:

- 1) porozumienie wywołuje także pozytywne skutki dla usługobiorców, gdyż zakłady ubezpieczeń w konsekwencji stosowania postanowień IC podnoszą swoją wiedzę i umiejętności z zakresu specjalistycznych ubezpieczeń, jakimi są ubezpieczenia ogniowe,
- 2) standaryzacja w zakresie warunków ubezpieczenia umożliwia usługobiorcy porównanie jakości proponowanych mu usług przez zakłady ubezpieczeń,
- 3) wymagane przez IC procedury notyfikacyjne są niezbędne i nie powodują istnych zakłóceń konkurencji na rynku ubezpieczeniowym, a tym bardziej nie prowadzi do jej eliminacji.

6. ASSURPOL

Analogiczne stanowisko zajęła Komisja w decyzji w sprawie *Assurpol* – Wspólnoty Interesów Gospodarczych z siedzibą na terytorium Francji, która wystąpiła do Komisji, aby otrzymać zwolnienie indywidualne na podstawie art. 85 ust. 3 Traktatu w odniesieniu do podpisanego przez członków Assurpolu porozumienia w zakresie wspólnych zasad reasekuracji oraz retrocesji ryzyk związanych ze szkodami w środowisku²⁰.

Podstawową funkcję Assurpolu stanowi zarządzanie poolu ubezpieczeniowego Niewątpliwą zasługą Assurpolu, podobnie jak holenderskiego Mass lub włoskiego Inquinamento, stanowi prowadzenie badań

²⁰ O.J. 1992, L 37, s. 16–28.

nad specyfiką ryzyk ekologicznych, opracowywanie ogólnych warunków ubezpieczenia oraz indywidualnych technik oceny ryzyka związanego z projektowanymi oraz już eksploatowanymi przedsięwzięciami, które mogą wywołać szkodę w środowisku²¹. Assurpol powstał w październiku 1998 roku na okres (pierwotnie) 20 lat, zastępując istniejący do tego czasu Garpol. Członkowie nowego *poolu* są podzieleni na dwie kategorie:

- 1) zakłady ubezpieczeń, które w ramach prowadzonej przez siebie działalności ubezpieczają ryzyka ekologiczne i w konsekwencji reasekurują 90% ryzyka w Assurpolu oraz
- 2) reasekuratorzy, którzy reasekurują cedowane przez zakłady ubezpieczeń na Assurpol ryzyka i którzy odpowiadają w 54,5% za zobowiązania Assurpolu wobec wierzycieli. Dodatkowo zasadą jest, iż reasekuratorzy nie mogą przyjmować do reasekuracji ryzyk indywidualnie, ale wyłącznie *via* Assurpol²².

W konsekwencji zakłady ubezpieczeń należące do Assurpolu nie mogą cedować całości ryzyka przyjmowanego do ubezpieczenia ale posiadają „udział własny”, tzw. „zachówek”²³ w wysokości 10%.

Zarazem nie jest zabronione zawarcie umowy ubezpieczenia pośredniego z reasekuratorem nie będącym członkiem Assurpolu, jednakże w tym przypadku powinna taka oferta być *prima facie* adresowana do Assurpolu. Dopiero, gdy zakład ubezpieczeń nie zgadza się na warunki szczegółowe zaproponowane przez Komitet Techniczny Assurpolu, może skorzystać z swobody kontraktowej i zawrzeć taką umowę z dowolnie wybranym przez siebie reasekuratorem. W literaturze oraz w samym uzasadnieniu decyzji Komisji, podkreślono szczególną specyfikę ubezpieczanych ryzyk przez Assurpol²⁴. Szczególną uwagę w swej działalności poświęca Assurpol ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej za szkody w środowisku spowodowane przez wypadki ubezpieczeniowe oraz zdarzenia nie posiadające cechy wypadku, a będące efektem działalności przemysłowej człowieka (np. zanieczyszczenie atmosferyczne spowodowane wylotami zakładów przemysłowych, stopniowa degradacja środowiska wodnego na skutek zanieczyszczania przez ścieki prze-

²¹ Por. A. Fitzsimmons, *Non – Marine Enviromental Liability: The Use of Insurance Pools and the European Dimention* [w:] *Transnational Enviromental Liability and Insurance*, pod red. R. Kronera, London 1992, s. 166–170; J. Deprimoz, *France* [w:] *Polution Insurance. International Survey of Coverages and Exclusions*, pod red. W. Pfennigstorfa, London 1993, s. 51.

²² Por. A. Fitzsimmons, op. cit., s. 170.

²³ Por. K. Ciuman, *Reasekuracja a rynek ubezpieczeń*, Warszawa 1996, s. 26.

²⁴ Por. przypis 22.

mysłowe, etc., zgodnie z dekretem nr 76–663 z 19.7.1976 r.)²⁵. Tego rodzaju działalność ubezpieczeniowa była w okresie prowadzenia postępowania przez Komisje stosunkowo rzadko spotykana na rynku usług ubezpieczeniowych w ramach Wspólnoty.

Biorąc pod uwagę formę organizacyjno prawną Assurpolu, stwierdzono, iż zakłady ubezpieczeń oraz reasekuratorzy posiadają kwalifikacje przedsiębiorców z art. 85 Traktatu, a samo porozumienie spełnia przesłanki porozumienia pomiędzy podmiotami, uzasadniające analizę z punktu widzenia powyższego artykułu Traktatu. W odniesieniu do ograniczeń konkurencji Komisja stwierdziła, iż porozumienia pomiędzy zakładami ubezpieczeń a reasekuratorami służą ustalaniu wspólnych kierunków działalności. W ten sposób zakłady ubezpieczeń nie stosują w obrocie opracowanych przez siebie indywidualnie ogólnych warunków ubezpieczenia lecz stosują ustalone przez Assurpol. Zarazem istnieje obowiązek cedowania ryzyka na pool i w konsekwencji: na reasekuratorów. Swoboda działalności ubezpieczeniowej w odniesieniu do ubezpieczeń bezpośrednich doznaje dodatkowo jeszcze ograniczenia w postaci zobowiązania stosowania udziału własnego w cedowanym ryzyku w określonej powyżej wysokości, a dodatkowo istnieje zakaz retrocesji reasekurowanego na Assurpol ryzyka. W przypadku zgłoszenia roszczenia, którego wartość majątkowa przekracza 200 000 franków francuskich, zakład ubezpieczeń jest dodatkowo zobowiązany do stosowania zasad postępowania ustalonego przez Komitet Techniczny. Niewątpliwie można, zdaniem Komisji, stwierdzić wpływ porozumienia zarówno na świadczenie usług ubezpieczeniowych bezpośrednich i pośrednich w ramach rynku wewnętrznego – francuskiego, jak i pomiędzy państwami członkowskimi.

Powyższe zastrzeżenia, które sytuują niniejsze porozumienie w ramach hipotezy ówczesnego art. 85 ust. 1 Traktatu, nie spowodowały *verba legis* nieważności porozumienia, a to przez wzgląd na spełnienie przesłanki z art. 85 ust. 3 Zgodnie z tym porozumienie przyczynia się do podniesienia jakości świadczonych usług ubezpieczeniowych, poprzez rozwój badań nad statystyką ubezpieczeniową oraz oceną ryzyk ekologicznych. Zakłady ubezpieczeń w ten sposób mogą stosować bardziej odpowiadające realiom specyficznych ryzyk ekologicznych, wspólnie opracowane ogólne warunki ubezpieczenia. Przedsiębiorcy prowadzący działalność w zakresie ubezpieczeń pośrednich mogą zwiększyć dy-

²⁵ Omówienie tego rodzaju szkód w środowisku oraz nieadekwatności pojęcia wypadku ubezpieczeniowego w odniesieniu do przyczyny sprawczej części występujących w praktyce szkód ekologicznych: por. Z. Łabno, *Ubezpieczenia ekologiczne. Wybrane zagadnienia*, Katowice 1995, s. 42–43.

wersyfikację portfela reasekurowanych ryzyk. Ewentualne skomplikowane zagadnienia prawne i techniczne, powstające w trakcie likwidacji szkód są rozwiązywane szybko dzięki możliwości wykorzystania wiedzy specjalistycznej, posiadanej przez Assurpol, który stara się dodatkowo promować prewencję ubezpieczeniową.

Do korzyści dla usługobiorców Assurpolu należy zaliczyć:

- 1) łatwiejszy dostęp zainteresowanych do informacji o stosowanych ogólnych warunkach ubezpieczenia,
- 2) współodpowiedzialność za ubezpieczane ryzyka całego Assurpolu zwiększa realność ochrony ubezpieczeniowej i powala zawierać umowy ubezpieczenia z średnimi i dużymi przedsiębiorstwami²⁶.

6. ZAKOŃCZENIE

Powyżej przytoczone decyzje Komisji oraz orzeczenia ETS uzasadniają tezę, iż działalność ubezpieczeniowa, korzystając z podstawowych wolności, jednocześnie jest ograniczona chroniącym te wolności reżimem europejskiego prawa konkurencji. Zarazem stanowi to wyznacznik ewolucji polskiego rynku ubezpieczeniowego, a jego uczestnicy muszą sobie zdawać sprawę, iż stopniowa ewolucja reguł konkurencji, która dokonała się w odniesieniu do europejskich zakładów ubezpieczeń, uczyniła z nich doskonale przygotowanych do działalności, którą w takiej skali polskie zakłady ubezpieczeń dopiero zaczną prowadzić. Oczywiście na to nakłada się konieczność poznania szczegółowych uregulowań zawartych w wspólnotowym prawie wtórnym, co przekracza jednakże ramy artykułu, którego zadaniem jest jedynie zwrócenie uwagi na stopniową zmianę podejścia do omawianej problematyki przez organy stosujące prawo wspólnotowe i w ślad za tym literatury przedmiotu na rolę działalności ubezpieczeniowej w sektorze ubezpieczeń gospodarczych, co skutkowało zrezygnowaniem z „parasola ochronnego” w tej dziedzinie w odniesieniu do stosowania europejskich reguł konkurencji.

²⁶ „Although the purchase of an Assurpol policy cannot prevent all the economic losses due to the occurrence of the event insured against, it will make the loss financially bearable for the policyholder. As a result, victims can be compensated, the environment repaired and business activity resumed”.