

PRESUDA SUDA

27. siječnja 1987.(*)

„Tržišno natjecanje – Preporuka u vezi s premijama za osiguranje od požara”

U predmetu 45/85,

Verband der Sachversicherer e.V. (udruženje osiguravatelja imovine), sa sjedištem u Kölnu, koje zastupa Christian Hootz, *Rechtsanwalt*, Stuttgart, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri odvjetničkom uredu Ernesta Arendta, 34 B, rue Philippe-II, L-2340,

tužitelj,

koji podupire

Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (njemačko udruženje osiguravatelja), sa sjedištem u Kölnu, koje zastupa Hansjürgen Herrmann, *Rechtsanwalt*, Köln, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri odvjetničkom uredu Jacquesa Loescha, 2, rue Goethe, L-1637,

intervenijent,

protiv

Komisije Europskih zajednica, koju zastupa njezin pravni savjetnik Norbert Koch, uz asistenciju Barbare Rapp-Jung, *Rechtsanwältin*, Frankfurt na Majni, čiji je odvjetnički ured u Bruxellesu, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri uredu Georgiosa Kremlisa, iz njezine pravne službe, Kirchberg, Luxembourg,

tuženik,

povodom tužbe za utvrđivanje ništavosti Odluke Komisije br. 85/75/EEZ od 5. prosinca 1984. o postupku na temelju članka 85. Ugovora o EEZ-u (IV/30.307 – osiguranje od požara) (SL L 35, 7.2.1985., str. 20.),

SUD,

u sastavu: Lord Mackenzie Stuart, predsjednik, C. Kakouris i T. F. O'Higgins (predsjednici vijeća) T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann i J. C. Moitinho de Almeida, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Darmon,

tajnik: D. Louterman, administratorica,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu i nakon rasprave održane 5. lipnja 1986.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 20. studenoga 1986., donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevom podnesenim tajništvu Suda 15. veljače 1985., Verband der Sachversicherer e.V., sa sjedištem u Kölnu, podnio je na temelju članka 173. stavka 2. Ugovora o EEZ-u tužbu za utvrđivanje ništavosti Odluke Komisije od 5. prosinca 1984. o postupku na temelju članka 85. Ugovora o EEZ-u (IV/30.307 – osiguranje od požara), o kojoj je tužitelj bio obaviješten 10. prosinca 1984. i koja je bila objavljena u *Službenom listu* (SL L 35, 7.2.1985., str. 20.).
- 2 Tužitelj je udruženje čija je primarna zadaća zastupanje, promicanje i zaštita profesionalnih interesa osiguravatelja koji pružaju usluge osiguranja od industrijskih požara i prekida poslovanja uslijed požara, i koje je ovlašteno za obavljanje djelatnosti na državnom području Savezne Republike Njemačke.
- 3 U pobijanoj odluci navodi se da preporuka tužitelja iz lipnja 1980. o stabilizaciji i restrukturiranju sektora osiguranja od rizika industrijskog požara i prekida poslovanja uslijed požara predstavlja povredu članka 85. stavka 1. Ugovora o EEZ-u. Tom je odlukom odbijeno izdavanje negativnog rješenja na temelju članka 2. Uredbe br. 17. i izuzeće na temelju članka 85. stavka 3. Ugovora o EEZ-u.
- 4 U prilog svojoj tužbi, tužitelj iznosi sljedećih šest tužbenih razloga:
 - prvi tužbeni razlog: članak 85. stavak 1. još nije u potpunosti i bez izmjene primjenjiv na sektor osiguranja;
 - drugi tužbeni razlog: Komisija nema ovlasti intervenirati u ekonomsku politiku države članice;
 - treći tužbeni razlog: preporuka tužitelja, koja je predmet pobijane odluke, nije odluka udruženja poduzetnika u smislu članka 85. stavka 1.;
 - četvrti tužbeni razlog: preporuka tužitelja nema ni svrhu ni učinak ograničavanja tržišnog natjecanja;
 - peti tužbeni razlog: preporuka ne utječe na trgovinu između država članica;
 - šesti tužbeni razlog: Komisija je pogrešno smatrala da uvjeti potrebni za izuzeće na temelju članka 85. stavka 3. nisu bili ispunjeni.
- 5 Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V., koji je krovna organizacija strukovnih udruženja osiguravajućih društava u Saveznoj Republici Njemačkoj, intervenirao je u postupak u prilog zahtjevima tužitelja. Podržao je sve

tužiteljeve zahtjeve, posebno prva dva zahtjeva, te je istaknuo opasnosti koje bi ugrozile cijeli sektor osiguranja ako bi se na njega pravila Zajednice o tržišnom natjecanju primjenjivala na strog i nefleksibilan način.

- 6 Za potpunije izlaganje činjenica radi prikaza odredaba njemačkog prava o osiguranju, prethodnog tijeka spora te tvrdnji i argumenata stranaka upućuje se na izvještaj za raspravu. Ti dijelovi spisa navode se samo u mjeri u kojoj je to potrebno za obrazloženje presude Suda.

Prvi tužbeni razlog: primjenjivost članka 85. stavka 1. na sektor osiguranja

- 7 Tužitelj ne osporava da su pravila tržišnog natjecanja iz članka 85. i sljedećih u načelu primjenjiva na sektor osiguranja. Međutim, pozivajući se na mišljenje dostavljeno Sudu, Sud smatra da se pravila Zajednice o tržišnom natjecanju ne mogu u potpunosti i bezuvjetno primijeniti na sektor osiguranja sve dok Vijeće ne donese posebna odredbe za njihovu primjenu na sektor osiguranja. U skladu s člankom 87. stavkom 2. točkom (c) Ugovora o EEZ-u, odredbe koje Vijeće treba donijeti za provedbu članaka 85. i 86. trebale bi odrediti područje primjene tih članaka za svaki sektor gospodarstva. Vijeće je stoga dužno ublažiti strogost zabrana koje nameće Ugovor o EEZ-u na način koji osigurava opstanak određenih gospodarskih sektora. Zbog specifičnih osobina tog sektora, neograničeno tržišno natjecanje u sektoru osiguranja povećalo bi rizik od prestanka poslovanja nekih osiguravajućih društava.
- 8 U tom pogledu tužitelj i intervenijent ističu da se ugovor o osiguranju razlikuje od drugih ugovora po tome što izvršenje jedne od ugovornih strana ovisi o značajnom faktoru neizvjesnosti, to jest o nastanku osiguranog rizika; fluktuacije u učestalosti odštetnih zahtjeva u određenim sektorima, posebno u sektoru osiguranja od industrijskih požara, zahtijevaju suradnju među osiguravateljima, a ne neograničeno tržišno natjecanje, kako bi se izračunale potrebne rezerve i postigla ravnoteža između prihoda i rashoda radi sprječavanja rizika od nesolventnosti. S tog je stajališta zaštita osiguranika od posebne važnosti, budući da on ispunjava svoju ugovornu obvezu, to jest plaća premije, pri čemu nije siguran hoće li osiguravatelj biti u mogućnosti, kada za to dođe vrijeme, nadoknaditi gubitak pokriven ugovorom o osiguranju.
- 9 Zbog tih posebnosti sektora osiguranja nacionalni zakonodavci donijeli su posebne odredbe za taj sektor. Tako se njemačkim zakonodavstvom predviđa opći sustav nadzora osiguravajućih društava, zahtjev da strani osiguravatelji dobiju odobrenje za obavljanje djelatnosti osiguranja u Saveznoj Republici Njemačkoj te posebna pravila o utjecaju sustava nadzora na pravo tržišnog natjecanja. Člankom 102. zakona Gesetz gegen Wettbewerbschrankungen (zakon o sprječavanju ograničavanja tržišnog natjecanja) predviđa se da se opća zabrana sporazuma i odluka kojima se ograničava tržišno natjecanje ne primjenjuje kada su ti sporazumi i odluke odnose na područja koja podliježu nadzoru Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen (Savezni ured za nadzor sektora osiguranja). Tijelo koje je nadležno za tržišno natjecanje, Bundeskartellamt, može intervenirati samo ako sporni sporazumi ili odluke predstavljaju zlouporabu stečenog položaja na tržištu.
- 10 Tužitelj i intervenijent zaključuju da se zabrana iz članka 85. stavka 1. Ugovora ne primjenjuje na sektor osiguranja, dok Vijeće na temelju članka 87. stavka 2. točke (c) Ugovora o EEZ-u ne donese posebne odredbe za taj sektor u skladu s člankom 87.

stavkom 2. točkom (c) Ugovora o EEZ-u, i da Komisija primjenom te zabrane ne smije doprinijeti stvaranju stanja koje se člankom 87. stavkom 2. točkom (c) želi izbjeći.

- 11 Iako Komisija smatra upitnim može li Vijeće na temelju članka 87. stavka 2. točke (c) imati ovlast za ograničavanje primjene pravila o tržišnom natjecanju utvrđenih u Ugovoru, ona samo ističe da Vijeće nije donijelo nikakve posebne odredbe za sektor osiguranja na temelju te odredbe, da se pravila o tržišnom natjecanju u načelu primjenjuju na sve sektore gospodarstva te da se stoga ta pravila primjenjuju bez ograničenja i na sektor osiguranja.
- 12 Kako je Sud naveo u svojoj presudi od 30. travnja 1986. (Asjes, 209-213/84, Zb., str. 1425.), u mjeri u kojoj određene djelatnosti treba izuzeti od odredbi o tržišnom natjecanju, Ugovor o EEZ-u sadržava u tom smislu izričito odstupanje. Takav je slučaj članak 42. Ugovora o EEZ-u koji se odnosi na proizvodnju poljoprivrednih proizvoda i trgovinu tim proizvodima. Odredba slična ovom članku koja bi isključila primjenu pravila tržišnog natjecanja ili je učinila ovisnom o odluci Vijeća ne postoji u sektoru osiguranja.
- 13 Valja također napomenuti da se Uredbom Vijeća br. 17 od 6. veljače 1962. (SL L 1962., str. 204.) utvrđuju pravila za primjenu članaka 85. i 86. Ugovora o EEZ-u za sve sektore gospodarstva na koje se te odredbe primjenjuju, s jedinom iznimkom onih djelatnosti koje su obuhvaćene posebnim pravilima utvrđenim na temelju članka 87. Ugovora, kao što je slučaj s određenim sektorima prometa, poput pomorskog i zračnog prometa. Međutim, takvo izuzeće ne postoji za sektor osiguranja.
- 14 Stoga treba zaključiti da se pravila Zajednice o tržišnom natjecanju, kako su navedena posebno u člancima 85. i 86. Ugovora i u odredbama Uredbe br. 17, primjenjuju na sektor osiguranja bez ograničenja.
- 15 Ovaj nalaz ni na koji način ne znači da se pravilima Zajednice o tržišnom natjecanju ne dopušta uvažavanje specifičnih karakteristika određenih sektora gospodarstva. Na Komisiji je da u okviru svojih ovlasti u skladu s člankom 85. stavkom 3. odobri izuzeće od zabrana iz članka 85. stavka 1., kako bi se uvažile specifičnosti različitih sektora gospodarstva i problemi koji su im svojstveni.
- 16 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da prvi tužbeni razlog treba odbiti.

Drugi tužbeni razlog: zadiranje u nacionalnu gospodarsku politiku

- 17 Tužitelj smatra da se članak 85. stavak 1. odnosi samo na poduzeća te da njegov cilj nije zabrana nacionalnih mjera u području gospodarstva ili tržišnog natjecanja. Potpuni nadzor sektora osiguranja u Saveznoj Republici Njemačkoj, razgraničenje nacionalnog tržišta važećim zakonskim odredbama i ograničavanje zabrane kartela čine zatvoreni sustav koji je izraz specifične odluke ekonomske politike. Niti jedna odredba Ugovora ne ovlašćuje institucije Zajednice da osporavaju takav odabir i time naruše provođenje nacionalne ekonomske politike.
- 18 Intervenijent nadalje tvrdi da, budući da ne postoji posebno pravo Zajednice koje uređuje tržišno natjecanje u sektoru osiguranja, sektor može funkcionirati na način koji zadovoljava zahtjeve dobrog poslovnog upravljanja i odgovarajuće zaštite osiguranika

samo ako postoji koordinacija između prava tržišnog natjecanja i prava nadzora osiguranja. Njemačka pravila dobar su primjer takve koordinacije jer se njima nastoji uskladiti ciljeve dvaju predmetnih pravnih sustava. Međutim, ta složena ravnoteža bila bi narušena ako bi se Komisiji dopustilo da intervenira isključivo na temelju razmatranja prava tržišnog natjecanja.

- 19 Komisija smatra da svojom odlukom ne zabranjuje nacionalne mjere u području gospodarstva ili tržišnog natjecanja, nego samo privatni kartel o kojem autonomno odlučuju poduzeća. Ona je ovlaštena za takav postupak na temelju izravne primjenjivosti članka 85. stavka 1. na poduzeća u državama članicama, a u slučajevima sukoba između te odredbe i nacionalnih pravila tržišnog natjecanja, na temelju nadređenosti prava Zajednice.
- 20 Komisija također napominje da je prilikom donošenja svoje odluke bila svjesna da su preporuku na koju se ona odnosi već odobrili Bundeskartellamt (Savezni ured za kartele) na temelju Zakona o sprječavanju ograničavanja tržišnog natjecanja i Bundesaufsichtsamt (Savezni ured za nadzor sektora osiguranja). Međutim, to ne može spriječiti primjenu članka 85. Ugovora o EEZ-u; iz tog članka, čitanog zajedno s člankom 3. točkom (f) i drugim stavkom članka 5. Ugovora o EEZ-u, proizlazi da odredbe nacionalnog prava ili nacionalne upravne prakse ne smiju utjecati na punu primjenu pravila Zajednice o tržišnom natjecanju.
- 21 Prije svega valja napomenuti da nije jasno u kojem smislu osporavana odluka, koja samo osporava preporuku poslovnog udruženja u vezi s cijenama usluga svojih članova, ima za cilj utjecati na ekonomsku politiku Savezne Republike Njemačke.
- 22 Nacionalno zakonodavstvo o nadzoru osiguranja ima drukčiji cilj od prava tržišnog natjecanja Zajednice te može nastaviti izvršavati svoju funkciju bez obzira na način na koji se primjenjuje pravo tržišnog natjecanja. Tužitelj nije dokazao da bi primjena zabrana iz članaka 85. i 86. Ugovora o EEZ-u u ovom slučaju mogla biti takva da bi ugrozila učinkovito provođenje nacionalnog sustava nadzora osiguranja.
- 23 Valja dodati da iako država članica može uspostaviti usku povezanost između primjene prava tržišnog natjecanja i nadzora osiguranja, pravo Zajednice ne ovisi o provedbi članaka 85. i 86. Ugovora o EEZ-u o pravnim aranžmanima za nadzor određenih gospodarskih sektora u državi članici.
- 24 Osim toga, u mjeri u kojoj tužitelj tvrdi da su zbog specifične prirode sektora osiguranja predmetna poduzeća dužna surađivati u statističkim studijama bitnim za izračun stope šteta, treba navesti da pobijana odluka ne utječe na takav oblik suradnje.
- 25 Drugi tužbeni zahtjev stoga treba odbiti.

Treća tužbeni zahtjev: neobvezujuća priroda preporuke

- 26 Spornom odlukom utvrđuje se da je Verband der Sachversicherer udruženje poduzeća u smislu članka 85. stavka 1. Ugovora o EEZ-u te da je preporuku o ponovnoj uspostavi stabilnih i održivih uvjeta u sektoru osiguranja iz lipnja 1980. donijelo nadležno tijelo u skladu sa statutom udruženja, a glavni tajnik je djelujući u okviru svojih ovlasti o njoj obavijestio članove kao izraz volje udruženja. Preporuka stoga ima karakter „odluke”

udruženja poduzeća unatoč izričitom pozivanju na njezinu „neobvezujuću prirodu”. Dovoljno je da je preporuka u skladu sa statutom udruženja i da je dostavljena članovima udruženja u skladu s propisanim postupcima kao izraz volje udruženja.

- 27 Tužitelj tvrdi da je preporuka, kao što je jasno iz njezina naslova, potpuno neobvezujuća. Tehnički odbor za osiguranje od industrijskog požara i prekida poslovanja uslijed požara, koji je sastavio preporuku, nadležan je samo za ispitivanje tehničkih problema, a ne za donošenje odluka koje su obvezujuće za udruženje ili za njegove članove. Jedina tijela udruženja nadležna za donošenje takvih obvezujućih odluka su glavna skupština i glavni odbor. Međutim, nijedno od ta dva tijela nije donijelo odluku o preporuci.
- 28 Komisija odgovara da je Verband der Sachversicherer svojim statutom bio ovlašten regulirati poslovno ponašanje svojih članova i da je tehnički odbor koji je sastavio preporuku bio nadležan, u skladu s odredbama tog statuta, donositi odluke i preporuke koje su za udruženje obvezujuće. Osim toga, preporuke koje izrađuju odbori udruženja i koje prosljeđuju članovima udruženja izraz su usklađenog djelovanja poduzeća povezanih s tim udruženjem s ciljem ograničavanja tržišnog natjecanja između poduzeća.
- 29 U tom kontekstu potrebno je uzeti u obzir različite elemente. Prvo, nesporno je da su osiguravajuća društva povezana s Verband der Sachversicherer imala zajednički interes u sanaciji tržišta povećanjem premija, koje su znatno pale u sektoru osiguranja od industrijskog požara u razdoblju između 1973. i 1980., dok se u istom razdoblju omjeri gubitaka i troškova osiguravatelja nisu značajno promijenili. Prema nespornom nalazu u spornoj odluci osiguravajuća društva nisu pojedinačno reagirala na taj negativni trend povećanjem svojih premija, jer su obično istovremeno poslovala u nekoliko sektora osiguranja od industrijskog rizika kao kompozitna društva ili putem povezanih društava; stoga su nastojali dobiti velike poslove u drugim sektorima osiguranja naplaćujući svojim poslovnim klijentima premije osiguranja od požara koje su bile nedostatne za pokrivanje njihovih troškova.
- 30 Drugo, valja voditi računa o prirodi same preporuke. Iako je klasificirana kao „neobvezujuća preporuka”, ona nalaže kolektivno, paušalno i linearno povećanje premija. Da je takav rezultat bio namjeran vidljivo je i iz činjenice da su, ubrzo nakon što su članovi Verband der Sachversicherer bili obaviješteni o preporuci, njemačka društva za reosiguranje odlučila u svoje ugovore o reosiguranju koji pokrivaju iste rizike uključiti posebnu „klauzulu o izračunu premije” prema kojoj bi se premijske stope koje nisu u skladu s preporukom, u slučaju nastanka štete, tretirale kao podosiguranje zbog nedovoljnog pokrića.
- 31 Treće, u statutu tužitelja navodi se da je ovlašten koordinirati aktivnosti svojih članova, posebno u području tržišnog natjecanja, da je zadaća tehničkog odbora za sektor industrijskih rizika koordinacija tarifne politike njegovih članova i da se odluke ili preporuke odbora smatraju konačnima, osim ako jedno od tijela izričito ovlaštenih za to ne zatraži njihovo odobrenje od glavnog odbora.
- 32 S obzirom na navedeno valja ustvrditi da je preporuka, bez obzira na to kako se pravno klasificira, bila vjeran izraz namjere tužitelja da u skladu s preporukom koordinira ponašanje svojih članova na njemačkom tržištu osiguranja. Stoga treba zaključiti da ona

predstavlja odluku udruženja poduzeća u smislu članka 85. stavka 1. Ugovora o EEZ-u.

33 Treći tužbeni razlog stoga treba odbiti.

Četvrti tužbeni razlog: ograničenje tržišnog natjecanja

34 U spornoj se odluci utvrđuje da je cilj preporuke ograničavanje tržišnog natjecanja u području osiguranja od industrijskih požara i prekida poslovanja uzrokovanih požarom unutar zajedničkog tržišta. Obrazloženje odluke usredotočuje se posebno na činjenicu da je predviđeno paušalno povećanje premijskih stopa, da je tužitelj uključio sve osiguravatelje koji posluju na tom tržištu u Saveznoj Republici Njemačkoj te da je ograničavajući učinak preporuke pojačan činjenicom da su društva za reosiguranje, koja su imala snažan položaj na tom tržištu u Njemačkoj, uvela klauzulu o izračunu premije.

35 Tužitelj smatra ove nalaze netočnima iz tri glavna razloga. Prvo, preporukom se ne želi postići nikakav cilj u području tržišnog natjecanja, budući da je ona samo izraz načina suradnje koja je uobičajena i nužna u sektoru osiguranja zbog njegovih specifičnih značajki, posebno u vezi s izračunom rizika. Drugo, Sud je u svojoj sudskoj praksi priznao da objektivna mjerila koja se primjenjuju pri odabiru distribucijskih kanala ili mreže distributera u načelu ne predstavljaju ograničenje tržišnog natjecanja; tužitelj se posebno poziva na presudu Suda od 25. listopada 1977. (Metro 26/76, Zb., str. 1875.). Konačno, Komisija nije provjerila je li preporuka dovela do promjena u ponašanju poduzeća; prema tužitelju, u praksi se gotovo uopće nije postupalo u skladu s preporukom.

36 Iste argumente iznosi intervenijent, koji posebno ističe dva zahtjeva koja sektor osiguranja mora ispuniti. Prvo, potrebno je odrediti dovoljno visoke premije jer je to jedini način da se osigura trajno izvršenje ugovora o osiguranju. Drugo, kako bi se postigla ta razina premije potrebne su temeljite statističke analize podataka o tržištu kao cjelini, što se ne može provesti bez sudjelovanja svih osiguravatelja.

37 Komisija na prvom mjestu ističe da je za potrebe primjene članka 85. stavka 1. dovoljno da odluka udruženja poduzeća, uzimajući u obzir gospodarski kontekst, pokaže da je njezin cilj ograničenje tržišnog natjecanja. Ako je tako, nije potrebno razmatrati njezine učinke. Drugo, pozivajući se na podatke o stopi šteta za razdoblje između 1979. i 1983. i o prihodima od premija u istom razdoblju, Komisija osporava da preporuka nije imala nikakav učinak.

38 Komisija također smatra da argumenti koje su iznijeli tužitelj i intervenijent ne priznaju funkciju preporuke udruženja poduzeća kao instrumenta za koordinaciju poslovnog ponašanja tih poduzeća. Budući da su članovi udruženja sudjelovali u izradi preporuke, oni su istovremeno njezini autori i adresati. U svojstvu adresata znaju kakvo ponašanje mogu očekivati jedni od drugih.

39 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, stvarne učinke sporazuma nije potrebno razmatrati ako je jasno da je njegov cilj sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja. Isto se načelo primjenjuje na odluku udruženja poduzeća. Komisija je stoga u početku s pravom ograničila svoje ispitivanje na cilj preporuke i nije bila dužna ispitati njezine učinke.

- 40 U vezi s time valja napomenuti da je cilj sporne preporuke bio sanirati financijsku situaciju poduzeća, što je bilo otežano činjenicom da prihod od premija nije bio dovoljan u usporedbi s očekivanim troškovima odštete. U tu svrhu, preporukom je riješen uzrok neravnoteže, to jest tržišno natjecanje kroz sve niže premije, tako što je njome predviđeno paušalno povećanje premija.
- 41 Dakle, udruženje je preporukom željelo postići da se cijena usluga koje nude njegovi članovi kolektivno poveća po fiksnoj stopi. U tom pogledu valja istaknuti da se prvi primjer protutržišnog ponašanja iz članka 85. stavka 1. točke (a) odnosi upravo na one sporazume, odluke ili usklađena djelovanja čiji je cilj „izravno ili neizravno određivanje kupovne ili prodajne cijene ili drugih trgovinskih uvjeta”.
- 42 Stoga nije potrebno dalje ispitivati zahtijevaju li statističke analize, koje su potrebne za izračun premija, suradnju svih osiguravatelja koji se bave određenom kategorijom osiguranja, kako tvrdi intervenijent. Dovoljno je napomenuti da članak 85. stavak 1. tim osiguravateljima ne dopušta da prošire svoje usklađeno djelovanje na cijenu usluge osiguranja koju naplaćuju na tržištu.
- 43 Preporuka je stoga imala za cilj ograničiti tržišno natjecanje na tržištu osiguranja od industrijskog požara i prekida poslovanja u slučaju požara. Četvrti tužbeni razlog stoga također treba odbiti.

Peti tužbeni razlog: utjecaj na trgovinu između država članica

- 44 U spornoj odluci navodi se da je narušavanje trgovine između država članica prvenstveno proizašlo iz činjenice da je preporuka bila upućena i osiguravateljima od požara sa sjedištem u nekoj drugoj državi članici, a ne u Saveznoj Republici Njemačkoj, ali koji su poslovali na državnom području Savezne Republike Njemačke kao vodeći ili jedini osiguravatelji, ili kao suosiguravatelji. Iako njemačko zakonodavstvo o nadzoru osiguranja zahtijeva od ovih osiguravatelja da osnuju podružnicu u Saveznoj Republici Njemačkoj, osim u slučaju suosiguranja koje se uređuje direktivom Vijeća, takva se podružnica sa stajališta tržišnog natjecanja mora smatrati tek produžetkom stranog osiguravatelja.
- 45 Drugo, u odluci se smatra da je preporuka o premijama vjerojatno podijelila tržište između država članica i time otežala gospodarsko prožimanje koje se želi postići Ugovorom o EEZ-u. Ta je podjela bila ojačana primjenom klauzule o izračunu premije, koja bi mogla prouzročiti pritisak i na osiguravatelje od požara u Zajednici koji posluju u Saveznoj Republici Njemačkoj, ali sjedište imaju negdje drugdje.
- 46 Tužitelj osporava zaključke Komisije o ovome i navodi nekoliko argumenata čija se bit može sažeti na sljedeći način. Trgovina između država članica ne postoji jer se usluge osiguranja ne pružaju preko granica, budući da je sklapanje takvih ugovora onemogućeno njemačkim zakonodavstvom koje propisuje obvezu poslovnog nastana za strana osiguravajuća društva. Podružnice stranih osiguravajućih društava ne mogu se smatrati, kako je navedeno u odluci, „produžetkom” matičnog društva; naprotiv, podružnice bi predstavljale autonomne gospodarske jedinice te stoga neovisna društva s gledišta prava tržišnog natjecanja. Stoga se preporuka odnosi samo na nacionalnu razinu. Tužitelj dodaje da konkurentski položaj stranih osiguravatelja ni u kojem slučaju preporukom nije bio promijenjen; ističe da u poslovima suosiguranja – jedinom

području u kojem se prema njemačkom zakonodavstvu ne primjenjuje obveza poslovnog nastana – uopće ne postoji sloboda djelovanja budući da suosiguravatelji, što se tiče premija, slijede ponašanje vodećeg suosiguranja.

- 47 Obrana Komisije potaknula je detaljnu raspravu o konceptu i pravnom statusu „podružnice”, no to nije potrebno razmatrati. Sud smatra da su oba razloga navedena u pobijanoj odluci točna i opravdavaju zaključak da preporuka može utjecati na trgovinu između država članica.
- 48 Kao prvo, zahtjev da osiguravajuće društvo sa sjedištem u drugoj državi članici mora osnovati podružnicu u Saveznoj Republici Njemačkoj ako tamo želi poslovati nema učinak isključivanja trgovine između država članica u području osiguranja. Čak i kad bi se preporuka odnosila samo na podružnicu, mogla bi utjecati na financijske odnose između podružnice i matičnog društva, bez obzira na stupanj pravne neovisnosti podružnice.
- 49 U tom pogledu treba priznati da je u vrijeme kada je Komisija donijela svoju odluku poslovanje osiguravajućih društava sa sjedištem u drugoj državi članici u Saveznoj Republici Njemačkoj bilo vrlo restriktivno regulirano njemačkim zakonodavstvom. Međutim, tim je društvima bilo dopušteno obavljati poslove osiguranja ako su osnovala podružnicu u Saveznoj Republici Njemačkoj ili sudjelovala u suosiguranjima koja su pokrivala rizik na tom području. Iako se odredbama njemačkog zakonodavstva dopuštaju određene aktivnosti koje utječu na trgovinu između država članica, na njih se ne može pozvati kako bi se onemogućila primjena članka 85. stavka 1. na ograničena tržišnog natjecanja u odnosu na te aktivnosti.
- 50 Drugo, linearno povećanje premije, koje nije opravdano pojedinačnim okolnostima predmetnih društava, može utjecati na položaj stranih osiguravatelja koji bi mogli ponuditi konkurentnije usluge putem svojih podružnica. Preporuka stoga ima za cilj otežati pristup njemačkom tržištu.
- 51 U tim okolnostima peti tužbeni razlog treba odbiti.

Šesti tužbeni razlog: uvjeti za primjenu članka 85. stavka 3.

- 52 Dana 23. rujna 1982. Komisija je bila obaviještena o preporuci. U odluci je stoga utvrđeno da se ne može odobriti izuzeće za razdoblje između lipnja 1980. i datuma obavijesti, u skladu s člankom 4. stavkom 1. Uredbe br. 17. Tužitelj ovu tvrdnju nije osporavao.
- 53 Međutim, tužitelj osporava odluku za razdoblje nakon datuma obavijesti i tvrdi da su bili ispunjeni svi uvjeti za odobravanje izuzeća. Sporna preporuka bila je objektivno potrebna za ponovnu uspostavu profitabilnosti osiguravajućih društava uz istovremenu zaštitu interesa osiguranih osoba. U tom kontekstu nije nezanimljivo da je Bundeskartellamt, primjenjujući njemačko zakonodavstvo, odlučio da preporuka ne predstavlja zlouporabu.
- 54 Spor između stranaka odnosi se posebno na pitanje je li preporuka mogla doprinijeti poboljšanju pružanja usluga u sektoru osiguranja. U tom smislu u spornoj odluci se priznaje da je glavni argument tužitelja, da podaci iz statistike šteta dostupni

pojedinačnim društvima nisu dostatni za omogućavanje pravilnog izračuna, kao takav točan. Komisija, međutim, dodaje kako se ne može zaključiti da odluka udruženja o preporuci povećanja premija za 10, 20 ili čak 30 % predstavlja mjeru koja doprinosi poboljšanju usluga u sektoru osiguranja. Isto tako, činjenica da cilj osiguranja od štete i relevantne zakonske odredbe zahtijevaju da osiguravatelj u svakom trenutku jamči ispunjavanje obveza iz ugovora, bez utjecaja na načelo odvojenosti podružnica, ne znači da se paušalnim povećanjem premija mogu poboljšati osiguravateljske usluge.

- 55 U spornoj odluci zatim se navodi da preporuka nadilazi ono što bi se moglo smatrati korisnom suradnjom između osiguravatelja neživotnog osiguranja za zajedničku procjenu statistike šteta i za primjenu rezultata u praktične smjernice za izradu ugovora o osiguranju. Zloupotrebna ne proizlazi samo iz činjenice da paušalnim povećanjima od 10, 20 ili 30 % nisu uzeti u obzir troškovi i prihodi pojedinačnih osiguravatelja, nego iz toga što su se, u skladu sa samim načelom tih povećanja, temeljila na određivanju bruto premije koja je, ne uzimajući u obzir situaciju pojedinačnih osiguravatelja, u svim slučajevima određena u istom postotku dodatka za troškove i dobit kao postoci statistički utvrđenih odštetnih zahtjeva.
- 56 Prema mišljenju tužitelja ovaj argument je netočan. Ističe da se preporuka odnosi samo na povećanje razine premija koje su uistinu zaračunane, a ne na bruto stopu. Ipak, preporuke u odnosu na bruto premije objektivno su potrebne te se primjenjuju u cijelom svijetu.
- 57 Ovaj argument podupire intervenijent. On naglašava da Komisija nije uzela u obzir utjecaj preporuke na druge vrste osiguranja osim osiguranja od požara. Kao rezultat ponovne uspostave održivih uvjeta u sektoru osiguranja od požara mogu se poboljšati i usluge u drugim vrstama osiguranja. Preporučeno povećanje premija nije bilo namijenjeno samo za kontinuirano izvršavanje provedbe ugovora o osiguranju od industrijskog požara, već je imalo za cilj i rasterećenje ostalih vrsta osiguranja od troškova koji im se ne mogu pripisati.
- 58 U vezi s ovim argumentima važno je naglasiti da je zadaća Komisije na temelju članka 85. stavka 3. procijeniti doprinosi li sporna preporuka poboljšanju pružanja usluga na tržištu osiguranja. U vezi s tim Komisija je pravilno zauzela stajalište da njezina zadaća nije bila samo provjeriti je li cilj preporuke bio rješavanje aktualnih problema na tržištu, do kojih je došlo zbog trajnog smanjivanja prihoda od premija osiguranja od industrijskog požara i prekida poslovanja, i razmotriti je li preporuka bila prikladna za rješavanje tog stanja, nego također i ocijeniti nadilaze li preporučene mjere ono što je bilo potrebno za postizanje tog cilja.
- 59 U tom kontekstu nije potrebno ispitati sve iznesene argumente i izvješća stručnjaka podnesena Sudu u vezi s utjecajem preporuke na „bruto” premije i tezom da udruženje poduzeća koje želi restrukturirati predmetni sektor mora započeti s „bruto” premijama. Komisija je trebala samo procijeniti je li kolektivno, paušalno i linearno povećanje premije opravdano s obzirom na željeni cilj.
- 60 Budući da je to povećanje bilo opće i neselektivno, podrazumijevalo je porast premijskih stopa koji je pokrивao ne samo troškove uzrokovane osiguranim gubicima, već i operativne troškove osiguravajućih društava. Iz dokumenata u spisu proizlazi da su se razine operativnih troškova između različitih osiguravajućih društava znatno

razlikovale. Ukupna priroda povećanja bila je stoga takva da je dovela do ograničenja tržišnog natjecanja koja su nadilazila ono što je bilo potrebno za postizanje željenog cilja.

- 61 Utvrdivši da su u tim okolnostima nedostaci odabranog rješenja nadmašili njegove prednosti s gledišta prava tržišnog natjecanja, tako da nije postignuto poboljšanje usluga na tržištu osiguranja, Komisija nije prekoračila granice svoje diskrecijske ovlasti u primjeni članka 85. stavka 3. Ugovora o EEZ-u.
- 62 Argument da su ispunjeni svi uvjeti iz članka 85. stavka 3. te da je Komisija trebala odobriti izuzeće od zabrane iz članka 85. stavka 1. je dakle neutemeljen. Šesti tužbeni razlog stoga treba odbiti.
- 63 Iz svega navedenog proizlazi da tužbu treba u cijelosti odbiti.

Troškovi

- 64 Na temelju članka 69. stavka 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da tužitelj nije uspio u postupku, valja mu naložiti plaćanje troškova. Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V., koji je intervenirao u potporu tužitelju, treba snositi troškove proizašle iz njegove intervencije.

Slijedom navedenog,

SUD

proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija.**
- 2. Udruženju Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. nalaže se snošenje troškova proizašlih iz njegove intervencije.**
- 3. Tužitelju se nalaže snošenje ostalih troškova.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 27. siječnja 1987.

[potpisi]

* Jezik postupka: njemački