



Informele zienswijze Openbaar

Ons kenmerk: 7571/40.O1018

Zaaknummer: 7571

Datum: 6 juni 2013

Informele zienswijze verplichte private verzekeringsconstructie voor overstromingsdekkingen

1. Inleiding

1. Het Verbond van Verzekeraars (hierna: het Verbond) heeft eind 2012 een verzoek om een informele zienswijze bij de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM)¹ ingediend over een verplichte private verzekeringsconstructie voor overstromingsdekkingen (hierna: de verzekeringsconstructie) die zij in 2014 wil introduceren.
2. Een informele zienswijze is een voorlopig oordeel van ACM of de voorgenomen plannen van ondernemingen/ondernemersverenigingen al dan niet in strijd zijn met de Mededingingswet (hierna ook: Mw). ACM heeft besloten aan het verzoek van het Verbond om een informele zienswijze te geven, te voldoen. ACM zal toetsen of de verzekeringsconstructie die het Verbond voorstaat, een concurrentiebeperking oplevert, en zo ja, of deze concurrentiebeperking gerechtvaardigd is.
3. Deze informele zienswijze is, zoals gebruikelijk, grotendeels gebaseerd op feiten en omstandigheden die verstrekt zijn door de verzoeker, het Verbond. ACM gaat er vanuit dat deze informatie juist is. In aanvulling op de informatie van het Verbond heeft ACM – in beperkte mate² – verschillende marktpartijen alsmede belangenorganisaties geraadpleegd. Dit om meer kennis te vergaren over deze verzekeringsconstructie en de context waarin deze tot stand is gekomen.
4. Deze informele zienswijze is niet bindend. Het staat het Bestuur van ACM vrij te allen tijde anders te oordelen. Daarnaast kan andere nationale en/of Europese wetgeving op de verzekeringsconstructie van toepassing zijn, en daarom kunnen één of meer andere instanties bevoegd zijn. Deze andere instanties zijn evenmin aan deze zienswijze gebonden.
5. Hierna wordt in hoofdstuk 2 het voorstel van het Verbond uiteengezet. Hoofdstuk 3 geeft een marktbeschrijving, waarna in hoofdstuk 4 de verzekeringsconstructie wordt beoordeeld.

¹ Ten tijde van het indienen van het verzoek was de Autoriteit Consument & Markt (ACM) nog de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). Op 1 april 2013 is de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt in werking getreden. Vanaf die datum is ACM de rechtsopvolger van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit en de Consumentenautoriteit.

² Een informele zienswijze wordt in de regel gegeven op basis van de door verzoeker verstrekte informatie, dus zonder dat er nader feitelijk onderzoek door ACM. Zie ook criterium 4 uit de Vuistregels informele zienswijzen van de ACM, *Stcrt.* 2010, 2667.



Informele zienswijze Openbaar

2. Voorstel Verbond van Verzekeraars

6. Het Verbond is een belangenvereniging van particuliere verzekeraars op de Nederlandse markt. Het Verbond is een onafhankelijke vereniging die wordt bestuurd en betaald door de leden.³ Uit stukken van het Verbond blijkt dat leden van het Verbond 91 procent van het premievolume voor brandverzekeringen en 95 procent van het premievolume voor schadeverzekeringen in Nederland vertegenwoordigen.
7. De verzekeringsconstructie die het Verbond voorstaat, betreft een in te voeren basisdekking voor het overstromingsrisico die verplicht gekoppeld dient te worden aan alle particuliere opstal- en inboedelverzekeringen en zakelijke inventaris- en gebouwenverzekeringen (hierna: reguliere brandverzekeringen)⁴ die de leden van het Verbond aan zowel zakelijke afnemers als particulieren aanbieden.
8. De basisdekking onder deze verzekeringsconstructie is als volgt:
 - Dekking voor particuliere verzekeringen: opstal tot EUR 250.000, inboedel tot EUR 25.000, met een eigen risico van EUR 500;
 - Dekking voor zakelijke verzekeringen: opstal tot EUR 500.000 en inventaris tot EUR 250.000, met een eigen risico van EUR 5.000;
 - De totale dekking is gemaximeerd tot EUR 5 miljard per jaar, dat wil zeggen als de totale schade in enig jaar in Nederland boven de EUR 5 miljard uitkomt, er naar rato wordt uitgekeerd aan gedupeerden;
 - Niet gedekt worden: risico's in uiterwaarden, niet-materiele schade (bedrijfsschade), kosten voor evacuatie, kosten van bodemsanering, gevolgen van doorsteken van dijken.
9. In verband met de basisdekking voor het overstromingsrisico wordt er een Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Overstromingsschaden N.V. (hierna: NHO) opgericht die functioneert als herverzekeraar voor de dekking.⁵ Alle brandverzekeraars die lid zijn van het Verbond, en verplicht worden de basisdekking te koppelen aan de brandverzekering, worden ook verplicht deel te nemen en af te dragen aan deze NHO. Niet-leden kunnen zich vrijwillig aansluiten.
10. Naar verwachting zullen de kosten voor herverzekering⁶ 5 tot 10 procent van de bestaande premie voor de brandverzekeringen bedragen.⁷ Naast de kosten van herverzekering bestaan de kosten van dekking uit uitvoeringskosten van de individuele verzekeraars.⁸

2/15

³ Zie <https://www.verzekeraars.nl/OverhetVerbond/Paginas/default.aspx>

⁴ De aanvullende dekkingen op de brandverzekeringen, zoals kostbaarheden, glas en bedrijfsschade zijn uitgezonderd.

⁵ De herverzekering van de EUR 5 miljard basisdekking per jaar is als volgt opgebouwd. De brandverzekeraars krijgen een franchise van totaal voor de hele markt EUR 7,5 miljoen per jaar. Na de franchise is er binnen de NHO verevening tussen de brandverzekeraars van EUR 1 miljard EUR per jaar. Boven de 1 miljard EUR is er door de NHO EUR 4 miljard herverzekerd bij internationale herverzekeraars.

⁶ Dit zijn de kosten voor zowel de EUR 1 miljard verevening door brandverzekeraars zelf als de EUR 4 miljard ingekocht bij herverzekeraars (zie ook voetnoot 5).



Informele zienswijze Openbaar

11. Individuele verzekeraars kunnen volgens het Verbond zelf bepalen hoe de kosten worden doorberekend aan de verzekeringnemer; er is volgens het Verbond ruimte voor premiedifferentiatie. Verzekeraars moeten minimaal de basisdekking aanbieden aan de afnemers, maar mogen een hogere dekking en/of lager eigen risico bieden. Hiervoor dienen verzekeraars zelf eventuele herverzekering te regelen.
12. Het Verbond stelt dat met deze verplichte verzekeringsconstructie een voorheen technisch onverzekerbaar overstromingsrisico verzekeraar wordt gemaakt. Het Verbond meent dat met haar voorstel een houdbare verzekeringsconstructie wordt gecreëerd waardoor wel dekking voor het overstromingsrisico kan worden geboden. Volgens het Verbond is dit een wens van de overheid en van veel Nederlanders. Met de verzekeringsconstructie verwacht het Verbond voorts een markt voor aanvullende dekkingen te creëren.
13. De onverzekerbaarheid van het overstromingsrisico wordt volgens het Verbond met name veroorzaakt door een (te) lage vraag, het catastrofale karakter van het risico, hoge investeringskosten en het politiek moreel risico. Deze oorzaken worden hierna kort toegelicht, waarbij tevens is aangegeven waarom het Verbond van oordeel is dat een verplichte verzekeringsconstructie een oplossing biedt.
14. Volgens het Verbond is er een (te) lage (spontane) vraag naar een overstromingsdekking vanwege een lage risicoperceptie⁹ en door antiselectie.¹⁰ Het Verbond stelt – gebaseerd op gegevens afkomstig uit België, niet uit Nederland – dat de benodigde participatie van verzekerden minimaal 80-90 procent moet zijn om te komen tot een houdbare verzekeringsconstructie.¹¹ Door de *verplichte* opname van de overstromingsdekking bij alle brandverzekeringen, zou dit probleem van de (te) lage (spontane) vraag ondervangen worden. Voorts wil het Verbond in combinatie met deze verplichting het risicobewustzijn vergroten via voorlichting.
15. Het Verbond stelt voorts dat de mogelijke catastrofale impact van een (grote) overstroming de financiële draagkracht van met name kleinere individuele (brand)verzekeraars te boven gaat. In Nederland bestaat de kans op extreme overstromingsschade, waarbij risico's zijn gecorreleerd (cumulatierisico) en waarvan de gevolgen voor individuele partijen niet of nauwelijks door preventiemaatregelen kunnen worden ondervangen. Dit maakt het

⁷ Als wordt uitgegaan van een premie voor reguliere brandverzekeringen van EUR 3,1 miljard (cijfers 2011, zie ook randnummer 27) is dit EUR155 miljoen tot EUR 310 miljoen per jaar.

⁸ Volgens het Verbond zijn dit bijvoorbeeld kosten voor inpassen van de dekking in bestaande polissen, aanpassen administratie- en computersystemen, voorlichten van verzekerden en beantwoorden van vragen, organiseren van capaciteit voor eventuele beredding en schadeafhandeling, instrueren van personeel en het intermediair en afdracht assurantiebelasting.

⁹ Slechts een klein deel van partijen in overstroombaar gebied zou zich bewust zijn van het overstromingsrisico. Ook zou er – terecht of onterecht – een verwachting bestaan dat in geval van schade de overheid wel zal betalen.

¹⁰ Door de lagere vraag is er een kleine risicogemeenschap om het risico te spreiden en zijn de kosten van dekking vervolgens hoger. Daardoor zullen alleen die verzekerden met een hoog risico deze kosten van dekking willen betalen.

¹¹ Dit is gebaseerd op een curve die is opgesteld voor België, waarbij inzichtelijk is gemaakt hoeveel extra premie er door verzekerden betaald zou moeten worden bij verschillende participatiegraden. Deze gegevens volgen uit de 'Eindrapportage werkgroep antiselectie', onderdeel van de *Task Force* verzekeraarbaarheid overstromingen van het ministerie van Financiën, 27 november 2006. Navraag bij het Verbond leert dat er geen curve voor Nederland is opgesteld. ACM stelt derhalve vast dat er geen informatie is over de benodigde participatiegraad voor Nederland.



Informele zienswijze Openbaar

verzekeren van het risico, naar het oordeel van het Verbond, op dit moment onbeheersbaar. In de verzekeringsconstructie die het Verbond voorstaat, wordt dit catastroferisico beperkt door in de basisdekking de uitkering per risicoadres te maximeren en bepaalde risico's uit te sluiten, waarmee, als gezegd, tevens een markt voor aanvullende dekking wordt ontsloten. De capaciteit/dekking per jaar wordt, als genoemd, gemaximeerd op EUR 5 miljard.

16. Volgens het Verbond brengt het individueel verzekeren van het overstromingsrisico (te) hoge investeringskosten met zich. Het inkopen van (betaalbare) herverzekeringcapaciteit is voor een individuele verzekeraar onmogelijk. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat er voor de Nederlandse situatie geen risicomodel bestaat en dus ontwikkeld moet worden, wat hoge (initiële) investeringskosten met zich brengt.¹² Het Verbond geeft daarbij aan dat voor verzekeraars het risico dat deze verzekering niet slaagt (door de verwachte lage vraag) te groot is om zelf een kostbaar ontwikkeltraject op te starten. Om diezelfde reden zouden volgens het Verbond grote herverzekeraars en herverzekeringmakelaars op dit moment nog geen risicomodel en verzekeringsproduct hebben ontwikkeld. Daarbij stelt het Verbond dat door gezamenlijke investeringen de kosten per individuele verzekeraar lager worden en dat collectieve inkoop van herverzekeringcapaciteit de inkoop aanzienlijk goedkoper maakt. Verzekeraars achten een dergelijke investering echter alleen verantwoord als sprake is van een zekere mate van verplichtstelling. Om deze reden wordt de verzekeringsconstructie van het Verbond verplicht gesteld.
17. Tot slot zou er volgens het Verbond een lage participatiebereidheid zijn van verzekeraars om vrijwillig en individueel een verzekering aan te bieden vanwege een politiek moreel risico.¹³ Het Verbond stelt deze verzekeringsconstructie mede verplicht om participatie van verzekeraars te garanderen.
18. Met de verzekeringsconstructie die het Verbond voorstaat wordt, aldus het Verbond, een balans gevonden tussen het directe belang van verzekerden door het aanbieden van een brede en betaalbare dekking en het belang van continuïteit van de bedrijfstak. Het biedt de afnemers duidelijkheid over de reikwijdte van de verplichte basisverzekeringen en is een waarborg voor behoud van voldoende solvabiliteit van de bij het Verbond aangesloten brandverzekeraars.

3. Context: Marktbeschrijving

Achtergrond

19. Als gevolg van de watersnoodramp in 1953 werd het overstroomde van primaire en secundaire rivier- en zeedijken in Nederland niet meer verzekerd. Een voorloper van het Verbond verbood haar leden vanaf 1955 dekking voor het overstromingsrisico te bieden op

¹² Hoe hoog deze kosten zijn, wordt niet nader door het Verbond onderbouwd.

¹³ Er is sprake van politiek moreel risico als de overheid uitgaven voor preventie van overstromingen vermindert omdat particulieren en bedrijven zich daartegen verzekerd hebben. Hierdoor kan de verwachte schade die verzekeraars moeten uitkeren, stijgen.



Informele zienswijze Openbaar

de reguliere brandverzekering, omdat het risico vanwege het catastrofale karakter onverzekerbaar zou zijn. Rond 1998 is, door inmenging van de Europese Commissie, het bindende besluit van het Verbond vervangen door een vrijblijvend advies. Dit heeft echter nauwelijks iets aan de praktijk veranderd; op vrijwel alle reguliere brandverzekeringen is overstromingsdekking nog steeds uitgesloten.

20. Begin jaren '90 is er vanuit de sector (het Verbond) op diverse momenten overleg gevoerd met de overheid om tot een (collectieve) mogelijkheid te komen voor de vergoeding van schade door overstromingen. Hier zijn verschillende (publiek-private) voorstellen uit voortgekomen die uiteindelijk allen niet haalbaar en/of wenselijk bleken. Het heeft wel geleid tot de totstandkoming van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (hierna: Wts) in 1998.¹⁴ Op basis van deze wet kan de overheid gedupeerden (deels) compenseren bij schade door overstromingen.
21. In de periode 2006 - 2010 voerden de overheid en de verzekeringssector (het Verbond) wederom overleg om een mogelijkheid te vinden voor het verzekeren van het overstromingsrisico.¹⁵ Ter eventuele vervanging van de Wts is de mogelijkheid van een publiek-private overstromingsverzekering verkend. Het kabinet constateerde echter in 2010 dat een publiek-private overstromingsverzekering enkele inherente beperkingen kent en zou leiden tot een lastenverzwaring die in tijden van economische crisis niet wenselijk is. Sindsdien werkt het Verbond aan een eigen (collectieve) verzekeringsconstructie.

De huidige markt voor brandverzekeringen

22. In de verzekeringsconstructie die het Verbond voorstaat, wordt het overstromingsrisico met een verplichte basisdekking ondergebracht binnen de reguliere brandverzekering.¹⁶ Brandverzekeringen zijn schadeverzekeringen.
23. De reguliere brandverzekeringen in Nederland bieden dekking tegen risico's zoals brand, diefstal, storm, neerslag of het overlopen van de riolering. In nagenoeg alle brandverzekeringen wordt het overstromingsrisico nu uitgesloten van de dekking. Verwezen zij voorts naar randnummer 31 en verder van deze zienswijze.
24. De brandverzekeringen voor particulieren (en midden- en kleinbedrijf) betreffen veelal standaardproducten die doorgaans via de reguliere 'provinciale markt'¹⁷ in Nederland worden

¹⁴ Wet van 25 mei 1998, houdende regels over tegemoetkoming in de schade en de kosten in geval van overstromingen door zoet water, aardbevingen of andere rampen en zware ongevallen (*Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen*). Ingevolge artikel IX, onderdeel D, van de Aanpassingswet veiligheidsregio's (*Stb.* 2010, 146) is de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen met ingang van 1 oktober 2010 voorzien van een nieuwe citeertitel, luidende: Wet tegemoetkoming schade bij rampen.

¹⁵ Waarbij zij opgemerkt dat het Kabinet sinds 2006 het standpunt inneemt dat burgers en bedrijven zoveel mogelijk zelf hun verantwoordelijkheid moeten nemen om de eigen financiële gevolgen van een ramp of calamiteit te kunnen dragen. In dat kader wordt prioriteit gegeven aan het verzekerbaar maken van natuurrampen zoals wateroverlast en overstromingsrisico's. Zie kabinetsstandpunt over het eindrapport 'Solidariteit met beleid van de Commissie tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten', *Kamerstukken II*, 2005/06, 29 668, nr. 11.

¹⁶ Als gezegd zijn de op de brandverzekering aanvullende dekkingen, zoals kostbaarheden, glas en bedrijfsschade, uitgezonderd.



Informele zienswijze Openbaar

afgesloten. Groot zakelijke afnemers, maar bijvoorbeeld ook vermogende particulieren, verlangen vaak maatwerk, toegesneden op hun wensen. Deze producten worden afgesloten met tussenkomst van een verzekeringsmakelaar en soms ook met behulp van een eigen riskmanager op de 'co-assurantiemarkt'¹⁸ en/of bij buitenlandse aanbieders.

25. De markt voor de standaard brandverzekeringen is met name nationaal.¹⁹ De markt voor maatwerkproducten lijkt groter, mogelijk internationaal. Dit blijkt uit het beperkte onderzoek van ACM in het kader van deze zienswijze.
26. Verzekeraars kunnen op verschillende parameters concurreren om de gunst van de verzekeringnemer, die vrij is in zijn keuze bij welke verzekeraar hij zijn brandverzekering en overstromingsverzekering afsluit. Zo kunnen verzekeraars zich onderscheiden op prijs, bijvoorbeeld door het bieden van scherpe prijzen en/of (collectiviteits-) kortingen. Voorts kunnen zij concurreren op de samenstelling van de dekking (maatwerk). Daarnaast concurreren brandverzekeraars op kwaliteit van serviceverlening/afhandeling van de schade, en het creëren van een goede naam door middel van marketing.
27. Uit gegevens van het Verbond blijkt dat het premievolume (de bruto verdiende premie) voor brandverzekeringen in Nederland in totaal, op de particuliere en zakelijke markt gezamenlijk, EUR 3,7 miljard bedraagt over het jaar 2011. Daarvan is EUR 3,1 miljard afkomstig van reguliere brandverzekeringen, onderverdeeld naar EUR 1,8 miljard van de particuliere afnemers²⁰ en 1,3 miljard van de zakelijke afnemers. Het overige deel bestaat uit brandverzekeringen voor kostbaarheden, reconstructieschade, bedrijfsschade en milieuschade.
28. Brandverzekeringen voor particulieren hebben volgens het Verbond een hoge penetratiegraad. In 2010 had 96,4 procent van de huishoudens een inboedelverzekering en 58,5 procent van de huishoudens een opstalverzekering. De lagere penetratiegraad voor opstalverzekeringen is te verklaren doordat huurhuizen veelal op de zakelijke markt of via een vereniging van eigenaren zijn verzekerd. De opstalverzekering wordt overigens verplicht gesteld door de hypotheeknemer wanneer men een hypotheek afsluit.

¹⁷ De provinciale markt is een begrip waarmee het aanbod van reguliere verzekeringen wordt bedoeld ter onderscheid van de co-assurantiemark (zie ook voetnoot 18 van deze zienswijze).

¹⁸ Co-assurantie is een vorm van verzekeren, waarbij meerdere verzekeraars elk een deel van de verzekering op zich nemen. Bij het sluiten van een co-assurantiepolis is altijd een verzekeringsmakelaar betrokken die de voorwaarden opstelt.

¹⁹ Zowel de Europese Commissie als voorheen de NMa nemen het standpunt in dat de markt voor schadeverzekeringen met name nationaal is. Dit vanwege de gevestigde marktstructuren, het benodigd zijn van geschikte distributiekanaalen en de nationale systemen van regulerend toezicht die van elkaar verschillen. Bovendien is er een bepaalde behoefte aan plaatselijke aanwezigheid van de verzekeraar, onder meer voor het afsluiten van de verzekering en het afhandelen van schades; bij beide kunnen taalproblemen rijzen. Zie beschikking van 18 juni 1996, M.759, Sum Alliance/Royal insurance, pt. 8, beschikking van 18 december 2001, M.2676, Sampo/Varma Sampo/IF Holding/JV en besluit van de NMa 22 augustus 2005, zaak 5074, Achmea – Rabobank; besluit van de NMa 5 december 2003, zaak 3747 AEGON – Unirobe en besluit van de NMa 10 juli 2000, zaak 1967, Delta Lloyd Schadeverzekeringen – Albingia.

²⁰ EUR 0,9 miljard premievolume voor particuliere inboedelverzekeringen en EUR 0,9 miljard voor particuliere opstalverzekeringen.



Informele zienswijze Openbaar

29. Volgens het Verbond hebben de brandverzekeringen op de zakelijke markt een lagere penetratiegraad dan op de particuliere markt. Het Verbond schat de penetratiegraad voor inventarisverzekeringen op 40 – 80 procent en die voor gebouwenverzekeringen op 30 – 50 procent.

Overstromingsdekking

30. Bijna 50 procent van de Nederlandse bevolking woont in gebieden die kunnen overstromen.²¹ In deze overstroombare gebieden wonen ook verzekerden die geen of minder risico lopen, te denken valt aan woningen die hoger gelegen zijn. Een deel van deze gebieden, de uiterwaarden, is uitgesloten van de dekking in de verzekeringsconstructie die het Verbond voorstaat. 50 procent van de Nederlanders loopt geen risico op overstroming.²²
31. Zowel voor particulieren als ondernemingen zijn er in de huidige markt verzekeringsmogelijkheden voor het overstromingsrisico. Alhoewel op de meeste reguliere brandverzekeringen dekking wordt uitgesloten, is er een beperkt aanbod voor aparte catastrofeverzekeringen waarop het overstromingsrisico wordt gedekt. Daarnaast bieden enkele verzekeraars, met name in de niet-standaardproducten, wel dekking bij de brandverzekering. Ook zal de overheid in bepaalde gevallen gedupeerden (deels) compenseren bij schade door overstromingen op basis van de Wts.²³
32. Voor particulieren met een woning is het op dit moment mogelijk om via assuradeur Neerlandse een catastrofeverzekering af te nemen. Neerlandse biedt deze verzekering sinds september 2012 aan in samenwerking met Vereniging Eigen Huis. Dekking wordt verzorgd door Lloyds of London. Naast het overstromingsrisico biedt deze verzekering dekking tegen schade door aardbevingen, terroristische aanslagen en ontploffing van explosief materiaal uit de Tweede Wereldoorlog. Neerlandse hanteert een (innovatief) groeimodel; per regio wordt een maximum aantal mensen verzekerd. Bij voldoende inschrijvingen in de eerste ronde gaat de inschrijving voor ronde twee van start.²⁴
33. In het verleden (vanaf 1995) bood LugtSobbe/EuroLloyd een catastrofeverzekering aan voor particulieren.²⁵ In 2007 is de polis van de markt gehaald toen Euro Lloyd werd overgenomen door verzekeraar Delta Lloyd (één van de leden van het Verbond).
34. Op de (groot) zakelijke markt is het aanbod van overstromingsdekking groter. Vermogende particulieren en (grote) bedrijven kunnen overstromingsdekking afsluiten via een verzekeringsmakelaar op de beurs en/of in het buitenland, en enkele verzekeraars bieden

²¹ Ruimtelijk planbureau, rapport 'overstromingsrisico als ruimtelijke opgave', 2007; RIVM, rapport 'risico's in bedijkte termen', 2004.

²² Voor zakelijke afnemers is geen percentage bekend. Wel is bekend dat in overstroombare gebieden 65 procent van het bruto nationaal product verdiend wordt verdiend. Bron: zie voetnoot 21.

²³ Zie ook randnummer 20 van deze zienswijze.

²⁴ zie <http://neerlandse.nl/wp-content/uploads/2012/09/Neerlandse-in-VEH-Magazine-September-Boven-Water.pdf>

²⁵ Er was een maximumdekking van 25 procent van de waarde. Een rekenvoorbeeld leert dat voor een woonhuis met een waarde van GLD 250 duizend, een premie was verschuldigd van GLD 250 tot GLD 475. Ook bij deze verzekering was de hoogte van de premie afhankelijk van de geografische ligging van het huis.



Informele zienswijze Openbaar

zelf een overstromingsdekking aan. Vooral grote, vermogende bedrijven lijken een goede toegang te hebben tot overstromingsdekking, mede vanwege hun sterke onderhandelingspositie.

4. Beoordeling ACM

4.1 Beschouwingen ten aanzien van verzekeraarbaarheid

Inleiding

35. Als gezegd, is de belangrijkste reden voor het Verbond om de verzekeringsconstructie voor te stellen, de door haar gestelde onverzekerbaarheid van het overstromingsrisico. Dit risico zou verzekeraarbaar te maken zijn indien de verzekeringsconstructie van het Verbond wordt ingevoerd; met name de daarin opgenomen verplichtstelling zou het risico verzekeraarbaar maken. In randnummers 13 en verder van deze zienswijze zijn de door het Verbond aangedragen oorzaken voor deze gestelde onverzekerbaarheid benoemd.
36. In deze paragraaf wordt ingegaan op de gestelde onverzekerbaarheid en de constructie die het Verbond daarbij als oplossing ziet. De al dan niet verzekeraarbaarheid van het overstromingsrisico speelt een rol bij de mededingingsrechtelijke beoordeling (de noodzakelijkheid en effectiviteit van de samenwerking tussen de leden van het Verbond) van deze verzekeringsconstructie.
37. Indien het risico voor een individuele verzekeraars onverzekerbaar is, maar alleen door samenwerking tussen verzekeraars verzekeraarbaar wordt, kan het zijn dat deze samenwerking geen beperking van de mededinging betreft. De Europese Commissie heeft, in het kader van verzekeringspools, bepaald dat samenwerking tussen verzekeraars, onder bepaalde voorwaarden, niet leidt tot een beperking van de mededinging voor zover deze samenwerking (pooling) noodzakelijk is om deze verzekeraars in staat te stellen een soort verzekering aan te bieden die zij alleen niet zouden kunnen verstrekken. Samenwerking zou kunnen leiden tot een nieuwe aanbieder ten bate van afnemers die een dergelijke dekking nodig hebben.²⁶ Meer in het algemeen heeft de Europese Commissie, in het kader van horizontale samenwerkingsovereenkomsten, bepaald dat samenwerking tussen concurrenten niet leidt tot een beperking van de mededinging indien deze concurrenten de activiteit waarop de samenwerking betrekking heeft, niet op basis van *objectieve factoren* zelfstandig kunnen

²⁶ Zie COM (99) 192 van 21 mei 1999, Verslag aan het Europees Parlement en de Raad over de werking van de verordening (EEG) nr. 3932/92, pt. 28b, Verordening (EU) van de Commissie van 24 maart 2010, nr 267/2010, overweging 1 en Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van artikel 101, lid 3 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op bepaalde groepen van overeenkomsten, besluiten en onderlinge afgestemde feitelijke gedragingen in de verzekeringssector van 30 maart 2010, nr 2010/C82/02, pt. 14.



Informele zienswijze Openbaar

uitvoeren, bijvoorbeeld de beperkte technische mogelijkheden van partijen, tenzij partijen het project met minder beperkende middelen hadden kunnen uitvoeren.²⁷

Verzekeraarheid

38. Een verzekering creëert (vooraf) de financiële zekerheid dat schade in de toekomst wordt vergoed. Er sprake is van 'onverzekeraarheid' als er geen verzekering wordt aangeboden of als de premie-dekking verhouding als zodanig ongunstig wordt beschouwd dat potentiële afnemers geen gebruik maken van de aangeboden verzekering.²⁸ Een risico is 'verzekeraar' als de commerciële premie voor verzekeraars vanuit bedrijfseconomisch perspectief en voor de afnemer vanuit zijn perspectief acceptabel is.²⁹
39. Het Verbond stelt dat het op dit moment financieel niet haalbaar (acceptabel) is om als individuele verzekeraar een dekking voor het overstromingsrisico te bieden. Echter, zoals blijkt uit randnummers 31 – 34 van deze zienswijze, is er op dit moment wel degelijk sprake van (beperkt) aanbod van overstromingsdekking door individuele verzekeraars. Hieruit volgt naar het oordeel van ACM wel enige mate van verzekeraarheid, zij het mogelijk niet via het traditionele model.
40. Voorts zij opgemerkt dat het niet ondenkbaar is dat het feit dat er tot op heden slechts beperkt aanbod vanuit individuele verzekeraars op gang is gekomen, veroorzaakt is door het feit dat het overstromingsrisico tot eind jaren '90 door het Verbond werd uitgesloten van dekking én het feit dat het Verbond vervolgens enkele jaren bezig is geweest met initiatieven voor (collectieve) verzekeringsmogelijkheden.
41. Wat betreft de hoge investeringskosten, die onder andere het ontwikkelen van een risicomodel met zich brengt, wijst ACM wederom op de reeds bestaande verzekeringsmogelijkheden. Huidige aanbieders van overstromingsverzekeringen zijn wel in staat gebleken zelfstandig een risicomodel en polisvoorwaarden te ontwikkelen. Ook Lugt Sobbe/EuroLloyd heeft dit in het verleden zelfstandig gedaan.
42. ACM stelt vast dat het Verbond niet onderbouwd heeft dat er in Nederland daadwerkelijk sprake is van een politiek moreel risico, zoals het Verbond betoogt. Immers, het Verbond stelt zelf vast dat in Nederland preventiemaatregelen zijn vastgelegd in de Deltawet en dat er ook internationale afspraken worden gemaakt over het beheersen van overstromingsrisico's. Mocht er wel sprake zijn van een al dan niet terechte vrees voor een politiek moreel risico, dan zijn hiervoor andere oplossingen denkbaar. ACM wijst in dit verband bijvoorbeeld op de

9/15

²⁷ Zie Mededeling van de Commissie Richtsnoeren betreffende de werking van de Europese Unie op horizontale samenwerkingsovereenkomsten, punt 29. Zie ook Mededeling van de Commissie Richtsnoeren betreffende de toepassing van artikel 81, lid 3 van het Verdrag 2004/C 101/08 27 april 2004, pt. 18.2.

²⁸ Rapport 'Evenwichtskunst, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid', november 2011, p. 61.

²⁹ 'Eindrapportage werkgroep antiselectie', onderdeel van de Task Force verzekeraarheid overstromingen van het ministerie van Financiën, 27 november 2006 .



Informele zienswijze Openbaar

mogelijkheid premies te koppelen aan de conditie van de waterkering, waarmee achterstallig onderhoud zichtbaar wordt en het moreel risico wordt beperkt.³⁰

43. Wat betreft de lage (spontane) vraag naar een overstromingsdekking blijkt uit gesprekken die ACM voerde met marktpartijen, dat er vraag is naar dergelijke verzekeringen, hoe specifiek en beperkt ook. Aan deze vraag kan voldaan worden op basis van bestaande (nieuwe) mogelijkheden. Om extra vraag te 'creëren' is het in de optiek van ACM in elk geval niet noodzakelijk dat de overstromingsdekking verplicht gekoppeld wordt aan de brandverzekering. Dat er wellicht sprake is van een laag bewustzijn omtrent het risico op overstroming, en daardoor (te) weinig vraag, kan ook op andere manieren worden aangepakt, bijvoorbeeld door voorlichting en reclame.
44. Voorts zij opgemerkt dat de verzekeringsconstructie van het Verbond het overstromingsrisico niet geheel verzekeraarbaar maakt. Behalve maximeringen per risicoadres en uitsluitingen voor een deel van de risico's wordt de dekking in enig jaar gemaximeerd op EUR 5 miljard.
45. Hiernaast merkt ACM op dat verzekeraars weliswaar stellen dat er een wens is vanuit de overheid om de voorgestelde verzekeringsconstructie te bewerkstelligen, maar dit geenszins onderbouwen. Na raadpleging van de betrokken ministeries³¹ blijkt dat er geen steun is van deze ministeries voor deze verzekeringsconstructie.³² Ook hebben verzekeraars geen wettelijke taken of plichten ten aanzien van het dekken van het overstromingsrisico. Er blijkt geen objectieve noodzaak voor het (op deze wijze) dekken van het overstromingsrisico.
46. Ook de stelling van het Verbond dat sprake is van een maatschappelijke behoefte aan een overstromingsdekking en dat een verzekering een wens van veel Nederlanders is, wordt niet objectief onderbouwd en lijkt bovendien strijdig met de stelling van het Verbond dat er op dit moment weinig (spontane) vraag is naar een dergelijke dekking. Uit raadpleging van belangenorganisaties voor consumenten – Consumentenbond³³ en Vereniging Eigen Huis³⁴–

10/15

³⁰ Oplossingsrichtingen voor een landelijke dekking voor overstromingsrisico's, Botzen en Aerts, ESB marktordening 14 december 2012.

³¹ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, ministerie van Financiën en ministerie van Veiligheid en Justitie.

³² De ministeries zijn wel voorstander van marktinitiatieven die de verzekeraarbaarheid van overstromingsrisico's vergroten, maar zijn geen voorstander van deze constructie die feitelijk een verplichte verzekering inhoudt. Hierbij wordt verwezen naar het standpunt van het kabinet dat burgers en bedrijven zoveel mogelijk zelf hun verantwoordelijkheid moeten nemen om de eigen financiële gevolgen van een ramp of calamiteit te kunnen dragen (Zie ook voetnoot 15).

³³ De Consumentenbond is van mening dat de overheid en politiek, en niet verzekeraars, verantwoordelijk zijn voor de impact van dit soort risico's en maatregelen om de gevolgen daarvan te beperken. Het gaat om een collectief risico, dat niet door enkele Nederlanders individueel gedragen kan worden. De Consumentenbond verwacht van de overheid, dat zij al het mogelijke doet om het overstromingsrisico's te beperken. Mocht daarnaast een verzekering nuttig zijn, dan moet dit niet de vorm krijgen van een verplichte uitbreiding van bestaande verzekeringen. Consumenten moeten daarvoor kunnen kiezen in een markt waarin er werkelijk iets te kiezen valt. Mocht toch een verplichting nodig zijn dan meent de Consumentenbond dat dit door de overheid geregeld dient te worden met het bijbehorende democratische proces.

³⁴ Vereniging Eigen Huis is van mening dat de verzekeringsconstructie van het Verbond vooral een extra lastenverzwaring is. Vereniging Eigen Huis stelt dat verzekeraars moeten worden uitgedaagd om zelf met concurrerende verzekeringen te komen. De verzekeringsconstructie van het Verbond draagt naar mening van VEH niet bij aan grotere bewustwording van het overstromingsrisico en leidt niet tot het nemen preventieve maatregelen die de schade van overstromingen kunnen beperken. (Zie ook persbericht Vereniging Eigen Huis, Amersfoort, 1 februari 2013). Vereniging Eigen Huis heeft aan ACM laten weten dat uit een ledenraadpleging van april 2013 blijkt dat 71% van



Informele zienswijze Openbaar

en belangenorganisaties voor ondernemers – MKB-Nederland en VNO-NCW³⁵ –, blijkt, op basis van de argumenten die zijn aangedragen, geen steun voor de verzekeringsconstructie.

Conclusie verzekeraarheid

47. Er bestaat op dit moment, op beperkte schaal, dekking voor het overstromingsrisico. Het risico is moeilijk verzekeraar, maar er zijn verschillende oplossingsrichtingen denkbaar om het risico (beter) verzekeraar te maken. De verzekeringsconstructie van het Verbond die is gestoeld op een verplichtstelling en samenwerking tussen verzekeraars is daarin slechts een mogelijkheden. Naar het oordeel van ACM is de verplichtstelling die is opgenomen in de verzekeringsconstructie van het Verbond niet noodzakelijk voor het (beter) verzekeraar maken van het overstromingsrisico.

11/15

4.2 Beoordeling initiatief onder de Mededingingswet

Inleiding

48. Het Verbond heeft ACM gevraagd de door haar voorgestane verzekeringsconstructie mededingingsrechtelijk te toetsen. Hierna volgt een toets op basis van artikel 6, eerste en derde lid, Mw, waarbij tevens aandacht wordt besteed aan de Groepsvrijstellingsverordening voor de verzekeringssector (hierna: de Groepsvrijstellingsverordening).³⁶

Artikel 6, eerste lid, Mededingingswet

49. Het Verbond behartigt de belangen van particuliere verzekeraars en is daarmee een ondernemersvereniging in de zin van artikel 6, eerste lid, Mw.³⁷ De leden van het Verbond, de particuliere verzekeraars, zijn ondernemingen in de zin van de Mededingingswet. Zij oefenen economische activiteiten uit.³⁸ De door het Verbond voorgestane in te voeren overstromingsdekking als verplicht onderdeel van de brandverzekering, kan gezien worden als een uiting van de wil om het gedrag van haar leden te coördineren en daarom als een besluit van een ondernemersvereniging in de zin van de Mededingingswet.³⁹ Op de markt voor brandverzekeringen zijn de leden van het Verbond concurrenten van elkaar.

de ondervraagde leden voorstander is van een vrijwillige verzekering en 20% voor een verplichte verzekering, 9% had geen mening.

³⁵ MKB-Nederland en VNO-NCW willen een extra lastenverzwaring, die de verzekeringsconstructie van het Verbond ogenschijnlijk met zich meebrengt, voorkomen. Naar hun mening zal deze constructie niet bijdragen aan grotere bewustwording van het overstromingsrisico en vergroting van de maatschappelijke veiligheid.

³⁶ Verordening (EU) betreffende de toepassing van artikel 101, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op bepaalde groepen van overeenkomsten, besluiten onderling afgestemde feitelijke gedragingen in de verzekeringssector, nr. 267/2010 van 24 maart 2010.

³⁷ HvJ EG 19 februari 2002, zaak C-309/99, Wouters, Jur. 2002, p. I-1653, pt. 50-71 en HvJ EG 15 mei 1975, zaak 71/74, Frubo, Jur. 1975, p. 563, pt. 30 en 31.

³⁸ Het Hof van Justitie heeft het begrip ondernemersvereniging uitgelegd als een entiteit waarvan de leden ondernemingen zijn, zonder dat deze entiteit zelf goederen of diensten dient aan te bieden of zijn rechtspersoonlijkheid is vereist HvJ EG 23 april 1991, zaak C-41/90, Höfner e.a. t. Macrotron GmbH, Jur. 1991, p. I-01979, pt. 22 en 23.

³⁹ HvJ EG 29 oktober 1980, zaak 209 tot 215 en 218/78, Van Landewyck e.a., Jur. 1980, p. 3125, pt. 88; HvJ EG 8



Informele zienswijze Openbaar

12/15

50. De verplichte verzekeringsconstructie die het Verbond voorstaat is, naar het oordeel van ACM, voor zover zij dat op basis van de op dit moment beschikbare informatie en context kan beoordelen, concreet geschikt de mededinging te beperken. Door alle bestaande brandverzekeringen verplicht uit te breiden met een overstromingsdekking, kunnen verzekeraars onderling niet meer ten volle concurreren op de samenstelling van hun aanbod.⁴⁰ Zij kunnen niet meer zelfstandig bepalen of zij wel of geen overstromingsdekking willen aanbieden en in welke vorm zij deze willen aanbieden, hetgeen in essentie neerkomt op een aanbodbeperking.⁴¹ Door de verzekeringsconstructie wordt de ruimte op de markt voor het aanbieden van enkel overstromingsverzekeringen aanzienlijk verminderd. Hierdoor wordt de markt afgeschermd voor partijen die een dergelijk product (willen) aanbieden. Verzekeraars verkrijgen door deze verplichting voorts de zekerheid dat andere verzekeraars niet zullen voldoen aan de eventuele vraag van afnemers naar een brandverzekering zonder overstromingsdekking of naar een afzonderlijke overstromingsdekking.
51. Ook kunnen de afnemers van brandverzekeringen⁴² door deze verplichte koppeling aan de brandverzekering niet meer kiezen tussen het wel/niet opnemen van overstromingsdekking in hun brandverzekering. In nagenoeg alle gevallen zal de afnemer die een brandverzekering wenst, verplicht worden deze dekking af te nemen – zelfs in het geval deze afnemer geen enkel risico op overstroming loopt⁴³ – en daar voor moeten betalen. Er mag immers aangenomen worden dat de kosten voor herverzekering van 5 á 10 procent van de bestaande brandverzekeringspremie waarmee verzekeraars worden geconfronteerd, tenminste deels zullen worden doorberekend aan de afnemers in de vorm van premieverhoging.
52. Naar het oordeel van ACM wordt de mededinging door deze verzekeringsconstructie voorts merkbaar beperkt. Uit de door het Verbond beschikbaar gestelde informatie blijkt dat de bij haar aangesloten leden circa 91 procent van de markt voor reguliere brandverzekeringen vertegenwoordigen, gemeten in premievolume. Dit is een aanzienlijk deel van de markt. Slechts een klein deel van de markt valt niet onder de werkingsfeer van de door het Verbond voorgestane regeling.

Tussenconclusie

53. Op basis van de nu bij ACM bekende informatie levert de verzekeringsconstructie die het Verbond voorstaat een merkbare mededingingsbeperking in de zin van artikel 6, eerste lid, van de Mededingingswet op.

november 1983, gevoegde zaken 96-102, 104, 105, 108 en 110/82, Navewa, *Jur.* 1983, p. 3369, pt. 20; HvJ EG 27 januari 1987, zaak 45/85, Verband der Sachversicherer, *Jur.*, 1987, p. 405, pt. 32; beschikking van 5 juni 1996, FENEX, *PbEG* 1996, L181/28, pt. 41-42; besluit van de d-g NMa van 26 april 2004 in zaak 3310/Nederlands Tandtechnisch Genootschap, pt. 79. Richtsnoeren voor de zorgsector 2010, randnummer 185.

⁴⁰ Hierbij zij opgemerkt dat indien de verplichtstelling uit de regeling die het Verbond voorstaat wordt geschrapt, deze mededingingsbeperkingen kan bevatten indien het Verbond deze met haar leden deelt en de leden bijvoorbeeld hun gedrag op elkaar afstemmen.

⁴¹ Zie ook Beschikking van 24 januari 1999, zaak IV.F.1/36.718, CECED, *PbEG* 2000, L187/47.

⁴² Als gezegd zijn dit zowel particuliere als zakelijke afnemers. De opstalverzekering is verplicht in geval van afsluiting van een hypotheek.

⁴³ Vanwege de geografische ligging van de verzekerde objecten of in het geval van hoogbouw. Zie ook randnummer 30 van deze zienswijze.



Informele zienswijze Openbaar

Europese groepsvrijstellingen

54. Er is een aantal Europese groepsvrijstellingen die het verbod van artikel 101, eerste lid, Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) buiten toepassing verklaren. Deze groepsvrijstellingen werken ook door in het Nederlandse mededingingsrecht, zo volgt uit artikelen 12 en 13 van de Mededingingswet. Deze groepsvrijstellingen kunnen daarom ook artikel 6, eerste lid, Mw buiten toepassing verklaren voor nauw omschreven overeenkomsten waarvan mag worden aangenomen dat zij voldoen aan de voorwaarden van artikel 6, derde lid, Mw.⁴⁴
55. Voor de verzekeringssector bestaat, als gezegd in randnummer 48 van deze zienswijze, een dergelijke groepsvrijstellingsverordening. Voorafgaand aan de bespreking van deze groepsvrijstellingsverordening wenst ACM op te merken dat de verzekeringsconstructie die het Verbond voorstaat, een combinatie is van verschillende soorten afspraken die als afzonderlijke onderwerpen in de Groepsvrijstellingsverordening worden behandeld, namelijk het opstellen van een risicomodel en de vorming van een mede(her)verzekeringspool.⁴⁵
56. Uit de Groepsvrijstellingsverordening voor de verzekeringssector blijkt dat het verzekeraars onder voorwaarden is toegestaan samen te werken op het gebied van verzamelen van gegevens voor de berekening van de gemiddelde kosten voor de dekking van een welbepaald risico (risicomodel). Dit maakt het mogelijk de kennis van risico's te verbeteren en vergemakkelijkt de beoordeling van risico's voor individuele ondernemingen, hetgeen markttoegang kan vergemakkelijken en consumenten ten goede kan komen.⁴⁶ Deze voordelen gelden ook voor het gezamenlijk ontwikkelen van een risicomodel voor het overstromingsrisico. Deze vrijstelling zou het opstellen van een gezamenlijk risicomodel voor het overstromingsrisico rechtvaardigen, maar betekent geenszins een rechtvaardiging voor de door het Verbond voorgestelde verzekeringsconstructie waar het risicomodel onderdeel van is. ACM verwijst voorts naar randnummer 60 en verder van deze zienswijze, waarin de verzekeringsconstructie wordt beoordeeld onder artikel 6, derde lid, Mw.
57. Uit de groepsvrijstellingsverordening voor de verzekeringssector blijkt voorts dat het verzekeraars onder voorwaarden is toegestaan samen te werken door middel van een mede(her)verzekeringspool die voldoet aan de vrijstellingsvoorwaarden als genoemd in hoofdstuk III van de Groepsvrijstellingsverordening. Het moet dan gaan om overeenkomsten

⁴⁴ P.J. Slot, J.K. de Pree, *Mededingingswet Tekst & Commentaar*, Deventer: Kluwer 2011, p. 54.

⁴⁵ Voorheen bevatte de groepsvrijstellingsverordening ook vrijstellingen voor het vaststellen van gemeenschappelijke standaardpolisvoorwaarden. Uit de huidige groepsvrijstellingsverordening blijkt dat het niet langer noodzakelijk was ten aanzien hiervan specifieke groepsvrijstellingen op te nemen (overweging 3 groepsvrijstellingsverordening). Beoordeling van gezamenlijk vaststellen van standaardpolisvoorwaarden is nu aan zelfbeoordeling onderworpen en opgenomen in Richtsnoeren inzake de toepasselijkheid van artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op horizontale samenwerkingsovereenkomsten, *PBEU* 2011 C 11, p. 1–72 (Richtsnoeren horizontalen). Uit punt 275 van deze richtsnoeren blijkt dat overeenkomsten waarin standaardvoorwaarden worden gebruikt als onderdeel van een ruimere beperkende overeenkomst die de mededinging beperkt, er eveneens toe strekken de mededinging te beperken.

⁴⁶ Zie overweging 9 van de Groepsvrijstellingsverordening verzekeringssector.



Informele zienswijze Openbaar

die gesloten worden met het oog op gemeenschappelijke dekking van een specifieke risicocategorie.

58. ACM wijst er op, dat vrijstelling voor deze gemeenschappelijke dekking alleen aan de orde is als voldaan is aan de cumulatieve voorwaarden van artikel 7 van de Groepsvrijstellingsverordening. Hieruit blijkt onder andere dat de regels van de pool de deelnemende ondernemingen niet mogen verplichten het door de pool gedekte soort risico geheel of gedeeltelijk via de pool te verzekeren en ook niet mag verbieden deze risico's buiten de pool te verzekeren. Naar het oordeel van ACM voldoet de verzekeringsconstructie van het Verbond niet aan deze voorwaarden. Immers, de leden van het Verbond worden verplicht deel te nemen aan de NHO voor dekking van het overstromingsrisico, die eveneens verplicht gekoppeld wordt aan alle brandverzekeringen.

59. Daarnaast merkt ACM nog op dat ook anderszins niet aan de voorwaarden voor deze vrijstelling is voldaan, nu hier geen sprake is van een 'nieuw risico' in de zin van de groepsvrijstellingsverordening en de gezamenlijke marktaandelen van de verzekeraars boven de drempel van 20 à 25 procent uitkomen.

Artikel 6, derde lid, Mededingingswet

60. Nu niet aan de voorwaarden van de Groepsvrijstellingsverordening voor de verzekeringssector is voldaan, dient getoetst te worden aan artikel 6, derde lid, Mw, waarin een wettelijke uitzondering op het kartelverbod is opgenomen. Om voor een dergelijke uitzondering in aanmerking te komen, moet aan vier cumulatieve voorwaarden zijn voldaan. Dit houdt in dat wanneer aan één of meer voorwaarden niet wordt voldaan, een beroep op artikel 6, derde lid, Mw niet kan slagen. ACM merkt daarbij op dat in geval van een (bijna) markt dekkende regeling, zoals het Verbond voorstaat, niet gauw sprake is van het van toepassing zijn van voorwaarden van artikel 6, derde lid, Mw. Voorts zij opgemerkt dat ACM slechts aan artikel 6, derde lid, Mw toetst, wanneer daarop door de betrokken partijen een beroep is gedaan. De bewijslast ligt in dat kader dan ook in het onderhavige geval bij het Verbond.

61. Het is aannemelijk dat de verzekeringsconstructie die het Verbond voorstaat, en de wijze waarop deze wordt vormgegeven, schaalvoordelen met zich kan brengen. Dit betekent echter niet, dat de regeling daarmee voldoet aan de voorwaarden van artikel 6, derde lid, Mw. Naar het oordeel van ACM wordt in ieder geval aan twee van vorengenoemde voorwaarden (de onmisbaarheid van de beperkingen en het niet wezenlijk uitschakelen van een deel van de mededinging) niet voldaan. Het Verbond heeft naar het oordeel van ACM ook niet (afdoende) aangetoond dat al deze vier voorwaarden cumulatief van toepassing zijn.

62. Het derde lid van artikel 6 Mw is niet van toepassing als de elementen van de verzekeringsconstructie van het Verbond en de mededingingsbeperking die dit met zich brengt, niet onmisbaar zijn. Hierbij moet worden beoordeeld of de inhoud van de verzekeringsconstructie die het Verbond voorstaat, noodzakelijk is. Naar het oordeel van ACM is de verplichtstelling van deze constructie, mede gelet op hetgeen besproken is in



Informele zienswijze Openbaar

randnummers 38 - 46 van deze zienswijze, niet onmisbaar. Er zijn andere, minder restrictieve, mogelijkheden om overstromingsrisico's te dekken. Het Verbond heeft in dit kader ook geen feiten naar voren gebracht die tot een ander oordeel leiden.

63. De regeling van het Verbond is nagenoeg markt dekkend. Door de verplichte invoering in de brandpolis kunnen verzekeraars de overstromingsdekking niet meer in andere vorm en niet meer zelfstandig op de markt brengen. Deze regeling beperkt daarmee de mededinging voor een wezenlijk deel van de betrokken producten.

64. Toetsing aan de overige twee voorwaarden is, gelet op bovenstaande, niet meer noodzakelijk. Over deze voorwaarden merkt ACM het volgende op. Er zou sprake kunnen zijn van een efficiëntiewinst, maar om dit te kunnen toetsen moet dit door het Verbond beter beschreven worden dan nu is gedaan.⁴⁷ Het is echter twijfelachtig of de voordelen die uit de efficiëntiewinst voortvloeien, voor een billijk aandeel aan de afnemers ten goede komen. Hiertoe moeten de kostenverhoging van de brandverzekering worden afgezet tegen het reële waarde van opnemen van een overstromingsdekking in de brandverzekering voor gebruikers.⁴⁸ In dit verband zij er op gewezen dat een aanzienlijk deel van de afnemers geen overstromingsrisico loopt (voor particulieren 50 procent)⁴⁹, en dus geen voordeel heeft, terwijl zij waarschijnlijk wel meedelen in de kostenverhoging.

Tussenconclusie

65. ACM is van oordeel dat niet is voldaan aan de vier cumulatieve voorwaarden die artikel 6, derde lid, Mw stelt voor het niet van toepassing zijn van het kartelverbod.

Conclusie

66. Op basis van de nu bij ACM bekende informatie levert de verzekeringsconstructie die het Verbond voorstaat een merkbare mededingingsbeperking in de zin van artikel 6, eerste lid, van de Mededingingswet op. ACM is van oordeel dat niet is voldaan aan de voorwaarden uit de Groepsvrijstellingsverordening voor de verzekeringssector en is evenmin voldaan aan de vier cumulatieve voorwaarden die artikel 6, derde lid, Mw stelt voor het niet van toepassing zijn van het kartelverbod.

5. Conclusie

67. Op basis van de feiten en omstandigheden die zijn overgelegd door het Verbond, en het (beperkte) onderzoek van ACM naar de context van deze zaak, komt ACM tot de conclusie dat de verplichte verzekeringsconstructie die het Verbond voorstaat, niet in overeenstemming met de Mededingingsregels is. Invoering van deze verzekeringsconstructie levert een merkbare mededingingsbeperking op.

⁴⁷ Zie ook Richtsnoeren horizontalen, pt. 56 en 57.

⁴⁸ Zie ook Richtsnoeren Horizontalen, pt. 103 en 204.

⁴⁹ Zie randnummer 30 van deze zienswijze.