



Datum van
inontvangstneming

:

14/07/2025

Zaak C-357/25

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

28 mei 2025

Verwijzende rechter:

Înalta Curte de Casație și Justiție (Roemenië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

20 november 2024

Verzoekende partij

Groupama Asigurări SA

Verwerende partij:

Consiliul Concurenței

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding:

Cassatieberoep dat door de verzekeringsmaatschappij Groupama Asigurări (hierna: „Groupama”) is ingesteld tegen het arrest van de Curte de Apel București (bestuursrechter in eerste aanleg Boekarest, Roemenië) houdende verwerping van het door Groupama ingestelde administratieve beroep dat strekte tot nietigverklaring van een besluit waarbij de Consiliul Concurenței (Roemeense mededingingsautoriteit; hierna: „mededingingsraad”) een mededingingsbeperkende gedraging heeft bestraft, te weten haar vermeende deelneming aan een onderling afgestemde feitelijke gedraging tot vaststelling van de tarieven voor de verplichte wettelijke aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (hierna: „WA-verzekering”)

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing:

Krachtens artikel 267 VWEU verzoekt de verwijzende rechter om uitlegging van artikel 101 VWEU met betrekking tot de wettelijke maatstaf voor het bewijs van

een inbreuk van de mededinging naar strekking in het geval van een onderling afgestemde feitelijke gedraging tot vaststelling van de prijzen

Prejudiciële vraag

Moet artikel 101, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat

a) enkel aan de wettelijke standaard inzake een onderling afgestemde feitelijke gedraging is voldaan wanneer er sprake is van een uitwisseling van gedetailleerde/geïndividualiseerde informatie over toekomstige prijsvoornemens die kan worden geacht de strategische onzekerheid te verminderen of weg te nemen, dat wil zeggen een uitwisseling van specifieke/concrete informatie over de vraag wanneer, in hoeverre en op welke wijze het toekomstige prijsgedrag zal worden aangepast

dan wel aldus dat

b) ook aan de wettelijke standaard inzake een onderling afgestemde feitelijke gedraging is voldaan wanneer er sprake is van algemene besprekingen tussen concurrenten over de tarieven van andere verzekeringsmaatschappijen die zich in een bijzondere situatie bevinden (namelijk met aanzienlijke schulden jegens de andere verzekeraars) of over wetswijzigingen die van invloed zijn op de tarieven, zonder dat de mededingingsautoriteit de door de onderneming aangevoerde alternatieve verklaringen voor de verhoging van haar tarieven, waarmee zij betwist dat er sprake is van een onderling afgestemde feitelijke gedraging, nog hoeft te onderzoeken?

Aangevoerde Unierechtelijke bepalingen en rechtspraak

Artikel 101, lid 1, onder a), VWEU

Arrest van 14 juli 1972, ICI/Commissie, 48/69, EU:C:1972:70

Arrest van 16 december 1975, Suiker Unie e.a./Commissie, 40/73-48/73, 50/73, 54/73-56/73, 111/73, 113/73 en 114/73, EU:C:1975:174

Arrest van 27 september 1988, Ahlström Osakeyhtiö e.a./Commissie, 89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85 en 125-129/85, EU:C:1988:447

Arrest van 4 juni 2009, T-Mobile Netherlands, C-8/08, EU:C:2009:343

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Artikel 5, lid 1, onder a), van de Lege concurenței nr. 21/1996 (wet nr. 21/1996 inzake de mededinging):

„Verboden zijn alle afspraken tussen ondernemingen, alle besluiten van ondernemersverenigingen en alle onderling afgestemde feitelijke gedragingen van ondernemingen die ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de mededinging op de Roemeense markt of een deel daarvan wordt verhinderd, beperkt of vervalst, en met name die welke bestaan in:

a) het rechtstreeks of zijdelings bepalen van de aan- of verkoopprijzen of van andere contractuele voorwaarden”

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 De regulerende en toezichthoudende autoriteit van de Roemeense verzekeringssector was vroeger de Comisie de Supraveghere a Asigurărilor (Roemeense toezichthoudende autoriteit voor het verzekeringswezen; hierna: „CSA”) en is sinds 2013 de Autoritate de Supraveghere Financiară (Roemeense autoriteit voor financieel toezicht; hierna: „ASF”). In 1994 werd op initiatief van 13 verzekerings- en herverzekeringsmaatschappijen de beroepsorganisatie Uniune Națională a Societăților de Asigurare și Reasigurare din România (nationale unie van Roemeense verzekerings- en herverzekeringsmaatschappijen; hierna: „UNSAR”) opgericht met het doel de samenwerking op het gebied van verzekering en herverzekering te ontwikkelen en uit te breiden.
- 2 Gedurende de gehele voor deze zaak relevante periode konden de tarieven van verzekeringsmaatschappijen voor de verschillende soorten verzekeringspolissen alleen worden verhoogd na voorafgaande kennisgeving aan en toestemming van de ASF.
- 3 Wat de sector motorrijtuigenverzekeringen betreft, zijn er twee belangrijke soorten specifieke verzekeringspolissen, namelijk de WA-verzekering en de cascoverzekering. De WA-verzekering dekt schade die door de polishouder aan derden is veroorzaakt en is wettelijk verplicht, terwijl de cascoverzekering schade dekt die door de polishouder zelf al dan niet door eigen schuld is geleden. Een cascoverzekering geeft ook recht op schadevergoeding van de verzekeringsmaatschappij voor schade die wordt veroorzaakt door een derde met een WA-verzekering; de verzekeringsmaatschappij die de schadevergoeding uitkeert, kan een regresvordering instellen tegen de verzekeringsmaatschappij die de WA-polis heeft afgegeven aan de persoon die de verzekerde gebeurtenis heeft veroorzaakt. Sommige verzekeringsmaatschappijen die WA-verzekeringen aanbieden hebben dus uiteindelijk schulden bij verzekeringsmaatschappijen die cascoverzekeringen aanbieden en die hun recht op regres uitoefenen.
- 4 Tijdens de „prijzenoorlog” in 2010 en 2011 daalden de premies voor WA-verzekeringen en diensengevolge de winsten van de verzekeraars. Tegen deze achtergrond hadden drie van de verzekeringsmaatschappijen die voornamelijk WA-polissen verkochten in 2012 aanzienlijke schulden bij andere verzekeringsmaatschappijen, in het bijzonder bij de maatschappijen die voornamelijk cascoverzekeringen aanboden, zoals Groupama.

- 5 Aangezien de schulden van deze drie verzekeringsmaatschappijen ondanks verschillende minnelijke of juridische procedures gedurende langere tijd niet waren betaald, belegde de UNSAR op 18 oktober 2012 een bijeenkomst waar de verzekeringsmaatschappijen twee vooraf aangekondigde agendapunten hebben besproken, namelijk i) mogelijke oplossingen voor het innen van schulden bij de drie verzekeringsmaatschappijen met een schuldenlast en ii) mogelijke wijzigingen van de relevante verordeningen waarvoor de CSA wetgevingsvoorstellen had opgesteld.
- 6 In 2015 stelde de mededingingsraad een onderzoek in naar een mogelijke inbreuk op artikel 5, lid 1, van wet nr. 21/1996 en artikel 101, lid 1, VWEU door een vermeende onderling afgestemde feitelijke gedraging bestaande uit het uitwisselen van informatie over toekomstige voornemens om de tarieven van WA-polissen te verhogen, zoals geuit tijdens UNSAR-bijeenkomsten en via persberichten; deze inbreuk was volgens de mededingingsraad gepleegd door de UNSAR, door een onderneming die het vaktijdschrift Insurance Profile uitgeeft en door verzekeringsmaatschappijen, waaronder Groupama.
- 7 Bij besluit nr. 63 van 20 november 2018 (hierna: „litigieus besluit”) heeft de mededingingsraad vastgesteld dat op de Roemeense markt voor verzekeringsdiensten uitgebreide informatie-uitwisselingen hebben plaatsgevonden over toekomstige voornemens om de tarieven te verhogen via i) de publicatie van technische en financiële indicatoren op de website van de UNSAR en in het tijdschrift Insurance Profile, en ii) door de UNSAR georganiseerde besprekingen tussen ondernemingen die WA-verzekeringen aanbieden en lid zijn van de UNSAR.
- 8 Met betrekking tot de uitwisseling van informatie over technische en financiële indicatoren via de UNSAR en het tijdschrift Insurance Profile heeft de mededingingsraad in het litigieuze besluit geen bewijs gevonden waaruit blijkt dat hierdoor de mededinging is beperkt of verstoord.
- 9 Wat betreft de uitwisseling van informatie over toekomstige voornemens om de WA-tarieven te verhogen, heeft de mededingingsraad in dat besluit echter opgemerkt op dat deze plaatsvond tussen bij de UNSAR aangesloten verzekeringsmaatschappijen tijdens door de UNSAR georganiseerde bijeenkomsten en via aankondigingen in de pers. Uit de analyse bleek dat, als gevolg van de uitgebreide uitwisseling van informatie over de markt voor verzekeringsdiensten, negen ondernemingen die een vergunning hadden om WA-verzekeringen aan te bieden, waaronder Groupama, betrokken waren bij een concurrentieverstorende onderling afgestemde feitelijke gedraging tot verhoging van de WA-tarieven, wat door de UNSAR werd vergemakkelijkt. De onderling afgestemde feitelijke gedragingen tussen de bij de UNSAR aangesloten ondernemingen die WA-verzekeringen aanboden, werden des te schadelijker geacht omdat de betrokken ondernemingen gedurende de gehele onderzochte periode een gecombineerd marktaandeel tussen 80 % en 97 % hadden.

- 10 In het litigieuze besluit heeft de mededingingsraad vastgesteld dat de betrokken ondernemingen een reeks directe en indirecte contacten hebben gehad waarbij zij hun toekomstige voornemens met betrekking tot de verhoging van de tarieven van WA-verzekeringen hebben bekendgemaakt:
- i) tijdens de bovenvermelde bijeenkomst van 18 oktober 2012 werd de tariefverhoging besproken;
 - ii) in december 2012 vond tijdens een bijeenkomst met de CSA, die werd bijgewoond door de directeur-generaal van de UNSAR en enkele verzekeringsmaatschappijen die hebben deelgenomen aan de onderling afgestemde feitelijke gedraging, overleg plaats over de noodzaak om de WA-tarieven te verhogen, over enkele uitgevoerde effectbeoordelingen en over het bedrag van een mogelijke verhoging. Uit de notulen van deze bijeenkomst, die door de UNSAR naar alle aangesloten ondernemingen op de WA-verzekeringsmarkt zijn gestuurd, en uit de via de UNSAR gevoerde correspondentie tussen deze verzekeringsmaatschappijen bleek dat zij de tarieven van WA-polissen al eerder hadden besproken;
 - iii) eind 2013 kondigden een verzekeringsmaatschappij en de Uniune Națională a Societăților de Intermediere și Consultanță în Asigurări din România (Roemeense beroepsvereniging van verzekeringsbemiddelaars, die met alle betrokken maatschappijen samenwerkte) in de pers aan dat de WA-tarieven voor het volgende jaar op de hele markt met 10-15 % zouden stijgen;
 - iv) tijdens een nieuwe bijeenkomst die in januari 2016 door de UNSAR werd georganiseerd, kondigde Groupama aan haar concurrenten aan dat zij de ASF in kennis had gesteld van een indexering van de tarieven met 50 %;
 - v) vervolgens kondigde een andere verzekeringsmaatschappij in februari 2016 in de pers een verhoging van de tarieven aan met 5-10 % vanaf eind maart 2016.
- 11 De mededingingsraad stelde vast dat er sprake was van één enkele en voortdurende inbreuk, namelijk een onderling afgestemde feitelijke gedraging in de periode tussen de eerste door de UNSAR georganiseerde bijeenkomst waarop de besprekingen over de tariefverhoging plaatsvonden (18 oktober 2012) en het tijdstip waarop het plafond voor de WA-tarieven werd vastgesteld (18 november 2016).
- 12 Bij het litigieuze besluit is Groupama een geldboete van 35 378 902 RON opgelegd, wat overeenkomt met 3,9 % van haar omzet in 2017, wegens schending van artikel 5, lid 1, onder a), van wet nr. 21/1996 en artikel 101, lid 1, onder a), VWEU, door deel te nemen aan onderling afgestemde feitelijke gedragingen die erop waren gericht de WA-tarieven te verhogen en die bestonden in de uitwisseling van commercieel gevoelige informatie over toekomstige voornemens om de tarieven te verhogen.

- 13 Op 6 mei 2019 heeft Groupama bij de Curte de Apel București (bestuursrechter in eerste aanleg Boekarest, Roemenië) een vordering ingesteld tegen de mededingingsraad, waarbij zij heeft verzocht, primair, om nietigverklaring van het litigieuze besluit wegens het ontbreken van een rechtsgrondslag, subsidiair, om de nietigverklaring van dat besluit in zijn geheel omdat het onrechtmatig en ongegrond is of, meer subsidiair, om de gedeeltelijke nietigverklaring van dat besluit en nieuwe beoordeling van de gestelde mededingingsverstorende handelingen teneinde de haar opgelegde geldboete te verlagen.
- 14 Bij civiel vonnis nr. 836 van 26 april 2022 (hierna: „bestreden vonnis”) heeft de Curte de Apel București het door Groupama ingestelde beroep verworpen.
- 15 In zijn motivering overwoog deze rechter dat, hoewel de geschilpunten tussen Groupama en de mededingingsraad onder meer betrekking hadden op de wettelijke maatstaf voor het bewijs van een inbreuk met mededingingsbeperkende strekking bestaande in een onderling afgestemde feitelijke gedraging, hij van oordeel was dat mededingingsbeperkingen naar strekking beperkingen zijn die naar hun aard de mededinging kunnen beperken in de zin van artikel 101, lid 1, VWEU, en dat de daadwerkelijke of potentiële gevolgen van een overeenkomst op de markt niet hoeven te worden onderzocht zodra de mededingingsbeperkende strekking ervan is vastgesteld.
- 16 De rechter in eerste aanleg heeft eerst de besprekingen tijdens de door de UNSAR op 18 oktober 2012 georganiseerde bijeenkomst geanalyseerd en is tot de bevinding gekomen dat uit deze besprekingen niet blijkt dat de betrokkenen niet wisten of niet wilden dat de uitgewisselde ideeën de mededinging verstoren en dat niet kon worden gesteld dat de bijeenkomst uitsluitend tot doel had de geaccumuleerde schulden in te vorderen, aangezien prijsverhogingen door alle deelnemende verzekeringsmaatschappijen werden genoemd als oplossing om een einde te maken aan de prijzenoorlog en de verliezen; deze besprekingen vonden plaats op een bijeenkomst van concurrenten die tijdens de onderzochte periode bijna de gehele markt vertegenwoordigden, zonder dat een van hen zich distantieerde van hetgeen werd besproken, waardoor de strategische onzekerheid, het belangrijkste kenmerk van een concurrerende markt, werd verminderd. Volgens de rechter in eerste aanleg neemt het feit dat tijdens deze bijeenkomst geen exacte prijsniveaus werden besproken, niet weg dat de besprekingen mededingingsbeperkend waren.
- 17 Met betrekking tot de notulen van de bijeenkomst van 3 december 2012 tussen vertegenwoordigers van de CSA en de UNSAR heeft deze rechter geoordeeld dat deze moeten worden opgevat als een signaal voor prijsverhogingen, aangezien zij informatie bevatten over de noodzaak om de prijzen te verhogen en een bepaalde mate van prijsverhoging aangaven, naar aanleiding van individuele studies van Groupama en een andere verzekeringsmaatschappij.
- 18 Op basis van het overige bewijsmateriaal dat tijdens de onderzoeksfase werd overgelegd, oordeelde de rechter in eerste aanleg dat de

verzekeringsmaatschappijen een gemeenschappelijk doel hadden om de WA-tarieven te verhogen, maar dat de verhoging niet op uniforme wijze werd doorgevoerd, aangezien elk van de maatschappijen verschillende risiconiveaus per risicocategorie aanvaardde, afhankelijk van het polisbeleid.

- 19 Deze rechter stelde vast dat de publieke aankondigingen van tariefverhogingen voor WA-polissen werden gedaan op een markt waarin gevoelige informatie werd uitgewisseld tussen concurrenten die probeerden de in de jaren van de prijzenoorlog geleden verliezen te dekken door middel van tariefverhogingen die eind 2012 op bijeenkomsten werden besproken. Al deze mededelingen en publieke aankondigingen waren dus van bijzonder belang in verband met de prijsverhogingsovereenkomst en de daartoe gevoerde eerdere contacten, en vormden in feite ofwel een uitnodiging om heimelijke afspraken te maken ofwel een verzekering van de karteldeelnemers dat de overeenkomst werd nageleefd.
- 20 Volgens de rechter in eerste aanleg had de onderling afgestemde feitelijke gedraging van de bij de UNSAR aangesloten ondernemingen die een vergunning hadden voor het aanbieden van WA-verzekeringen, tot doel de tarieven te verhogen op een zeer transparante oligopolistische markt die werd gekenmerkt door de verplichting om de dienst af te nemen, het gebrek aan innovatie en het gebrek aan onderhandelingsmacht van de consumenten. De uitwisseling van informatie over technische en financiële indicatoren op de Roemeense markt voor WA-verzekeringen met het oog op een prijsverhoging, zonder prijsniveaus vast te stellen, had tot doel het prijsbeleid van de concurrenten te coördineren en beperkte zo de prijsconcurrentie: het doel van de deelnemers was niet langer enkel het uitvoeren van hun eigen door de aandeelhouders vastgestelde strategieën, maar ook het bereiken van de met de onderling afgestemde feitelijke gedraging beoogde verhoging van de WA-tarieven. Tijdens de onderzochte periode werden de WA-tarieven steeds vaker gewijzigd. Deze wijzigingen waren over het algemeen niet gebaseerd op interne berekeningen van de verliesratio, maar op de tarieven van andere verzekeraars met als doel de gemiddelde premie op de markt te verhogen.
- 21 Wat de deelname van Groupama aan de onderling afgestemde feitelijke gedraging betreft, heeft de rechter in eerste aanleg geoordeeld dat deze deelname tot stand is gekomen door toegang tot tijdens UNSAR-bijeenkomsten en in persberichten verstrekte strategische informatie over de toekomstige voornemens om de tarieven van verzekeringsmaatschappijen te verhogen, zonder dat Groupama zich publiekelijk van de tijdens die bijeenkomsten gevoerde besprekingen heeft gedistantieerd, waardoor de mededingingsversturende gedraging kon worden voortgezet en aangemoedigd.
- 22 Wat betreft het bewijsniveau dat nodig is om een dergelijke mededingingsversturende gedraging vast te stellen, oordeelde de rechter in eerste aanleg dat uit de rechtspraak van de rechterlijke instanties van de Unie op dit gebied volgt dat aan de bewijslast is voldaan wanneer nauwkeurige en onderling overeenstemmende bewijzen worden aangevoerd die de vaste overtuiging kunnen dragen dat de inbreuk heeft plaatsgehad.

- 23 In dit verband heeft deze rechter niet vastgesteld dat er sprake was van een publieke distantiëring van Groupama en derhalve een zelfstandig gedrag van Groupama met betrekking tot de discussies over de verhoging van de WA-tarieven, die plaatsvonden in een context waarin de deelnemers zich zorgen maakten over de prijzenoorlog en de schulden die sommige deelnemers bij de anderen hadden uitstaan. Zelfs als een bijeenkomst in eerste instantie een legitiem doel heeft, betekent dit niet noodzakelijkerwijs dat er tijdens die bijeenkomst geen ongeoorloofde zaken aan de orde kunnen worden gesteld.
- 24 De criteria coördinatie en samenwerking, die voorwaarden zijn voor een onderling afgestemde feitelijke gedraging, moeten volgens de rechter in eerste aanleg worden verstaan in het licht van de in de VWEU-bepalingen inzake de mededinging besloten liggende voorstelling, dat iedere ondernemer zelfstandig moet bepalen welk beleid hij op de markt zal voeren. Deze eis van zelfstandigheid ontnemt de ondernemer weliswaar niet het recht om zijn beleid op een intelligente manier aan het vastgestelde of verwachte gedrag van zijn concurrenten aan te passen, maar staat onverbiddelijk in de weg aan ieder al dan niet rechtstreeks contact tussen ondernemers waardoor het marktgedrag van een bestaande of mogelijke concurrent wordt beïnvloed of waardoor deze wordt geïnformeerd over beslissingen of afwegingen met betrekking tot het eigen marktgedrag, wanneer dit contact tot doel of ten gevolge heeft dat mededingingsvoorwaarden ontstaan die – gelet op de aard van de producten of verleende diensten, de grootte van de ondernemingen, hun aantal en de omvang van de betrokken markt – niet met de normale voorwaarden op die markt overeenkomen.
- 25 Ten slotte heeft de rechter in eerste aanleg evenmin de argumenten van Groupama aanvaard die waren gebaseerd op de conclusies uit de zogenaamde „Wood-Pulp-rechtspraak” (arrest van 27 september 1988, Ahlström Osaakeyhtiö e.a./Commissie, 89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85 en 125-129/85, EU:C:1988:447); deze rechter heeft er daarbij op gewezen dat de feitelijke situatie en de betrokken markt niet vergelijkbaar waren met die welke het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) in die zaak heeft onderzocht.
- 26 Volgens de rechter in eerste aanleg wordt de hoge transparantie van de WA-verzekeringsmarkt door verzekeraars kunstmatig gecreëerd door de uitgebreide uitwisseling van informatie, waarmee de tarieven van concurrenten via makelaars, prijsstimulators en gespecialiseerde adviesbureaus worden gemonitord. Elke verzekeringsmaatschappij moet echter een eigen methode hebben voor de vaststelling van het WA-tarief, aangezien dit tarief de vergoeding voor materiële en immateriële schade aan derden door WA-verzekerden, de verplichte technische reserves en de daarmee verbonden kosten moet dekken. Bijgevolg kon de rechter in eerste aanleg geen andere aannemelijke verklaring vinden voor de gemeenschappelijke prijsverhoging dan de onderling afgestemde feitelijke gedraging die voortvloeide uit het geanalyseerde bewijsmateriaal.

- 27 Groupama heeft tegen het bestreden vonnis cassatieberoep ingesteld bij de verwijzende rechter, de Înalță Curte de Casație și Justiție (hoogste rechterlijke instantie, Roemenië), waarmee zij deze rechter heeft verzocht het bestreden vonnis te vernietigen en het beroep in een nieuwe procedure toe te wijzen; Groupama heeft in dit verband excepties van onwettigheid aangevoerd met betrekking tot onder meer de onjuiste toepassing van de materiële rechtsregels en van de beginselen in de wetgeving en de rechtspraak betreffende de bewijslast die geldt voor het aantonen van een inbreuk naar strekking, onderling afgestemde feitelijke gedragingen, uitwisseling van informatie, publieke distantiëring, zelfstandige aanpassing aan de markt en mededingingsverstorende contacten.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 28 In haar cassatieberoep verzoekt Groupama de verwijzende rechter om de zaak aan het Hof voor te leggen met het oog op een prejudiciële beslissing, waarbij zij drie vragen stelt over de uitlegging van artikel 101 VWEU met betrekking tot de wettelijke standaard voor het bewijs van een inbreuk met een mededingingsbeperkende strekking in het geval van een onderling afgestemde feitelijke gedraging tot vaststelling van de prijzen, die de verwijzende rechter in het dictum van het verzoek om een prejudiciële beslissing opnieuw heeft geformuleerd.
- 29 Groupama betoogt dat artikel 101 VWEU (net als artikel 5 van wet nr. 21/1996) onderling afgestemde feitelijke gedragingen van ondernemingen verbiedt, maar niet voorziet in concrete criteria voor het bepalen en definiëren ervan of in bewijsvereisten waaraan de mededingingsautoriteit in het kader van haar onderzoek moet voldoen. Groupama wijst er ook op dat artikel 101 VWEU de nationale autoriteiten niet toestaat de verklaringen van de partijen en de omstandigheden van de markt waarin een onderling afgestemde feitelijke gedraging wordt vastgesteld, buiten beschouwing te laten. Volgens Groupama moet het Hof artikel 101 VWEU dus ook uitleggen met betrekking tot de verplichtingen van een nationale autoriteit om de verklaringen en de alternatieve bewijsmiddelen te onderzoeken die door de bij het onderzoek betrokken ondernemingen worden verstrekt.
- 30 Groupama wijst erop dat het Hof weliswaar heeft geoordeeld dat artikel 101 VWEU (ex artikel 85 EEG) het begrip „onderling afgestemde feitelijke gedraging” onderscheidt van het begrip „overeenkomsten tussen ondernemingen” of „besluiten van ondernemersverenigingen” met het doel dat de verbodsbepalingen van dit artikel een vorm van coördinatie tussen ondernemingen omvatten waarbij, zonder dat het tot een eigenlijke overeenkomst komt, de risico's van de onderlinge concurrentie welbewust door een feitelijke samenwerking worden vervangen (arrest van 4 juli 1972, ICI/Commissie, 48/69, EU:C:1972:70, punt 64), maar dat het Hof niet alle parallelle gedragingen op de markt als onrechtmatig heeft beschouwd, aangezien het heeft erkend dat ondernemingen ook prijsverhogingsmaatregelen kunnen nemen die niet het gevolg zijn van een

onderling afgestemde feitelijke gedraging. In dit verband verwijst Groupama naar de rechtspraak van het Hof inzake de afbakening tussen onderling afgestemde feitelijke gedragingen en toegestane parallelle gedragingen, waaronder met name het arrest van 4 juni 2009, *T-Mobile Netherlands*, C-8/08, EU:C:2009:343, arrest van 27 september 1988, *Ahlström Osakeyhtiö e.a./Commissie*, 89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85 en 125-129/85, EU:C:1988:447, en arrest van 28 maart 1984, *CRAM e.a./Commissie*, 29/83 en 30/83, EU:C:1984:130.

- 31 Groupama is van mening dat uit de door haar aangevoerde rechtspraak weliswaar blijkt dat mogelijke parallelle gedragingen op de markt niet gelijkstaan aan onderling afgestemde feitelijke gedragingen, maar dat het toch noodzakelijk is objectieve criteria vast te stellen om de twee begrippen af te bakenen, met name in situaties waarin contacten tussen concurrenten in een sterk gereguleerde sector zoals het verzekeringswezen onvermijdelijk zijn. In het onderhavige geval waren de weinige contacten tussen de betrokken verzekeringsmaatschappijen noodzakelijk om specifieke economische problemen in de verzekeringssector op te lossen, namelijk de problemen in verband met de geaccumuleerde schulden die de solvabiliteit van de gehele markt bedreigden door een „besmettingseffect”, zonder dat er sprake was van een overeenkomst inzake de verhoging van de WA-tarieven.
- 32 Wat haar specifieke situatie betreft, stelt Groupama dat er objectieve verklaringen zijn voor haar gedrag op de markt, waaronder een door een deskundige opgesteld rapport waarin de redenen voor de verhoging van de WA-tarieven worden geanalyseerd. Volgens haar tonen deze alternatieve verklaringen aan dat zij zich onafhankelijk op de markt heeft gedragen, aangezien haar WA-tarieven in overeenstemming zijn met de toepasselijke wettelijke bepalingen en gebaseerd zijn op objectieve economische rechtvaardigingsgronden die deelname aan een onderling afgestemde feitelijke gedraging uitsluiten.
- 33 De mededingingsraad heeft de verwijzende rechter verzocht om Groupama’s verzoek om de door haar voorgestelde prejudiciële vragen voor te leggen aan het Hof af te wijzen op grond dat deze vragen niet-ontvankelijk zijn gelet op het voorwerp en het doel van het mechanisme van de prejudiciële verwijzing en dat zij niet nuttig zijn voor de beslechting van de zaak, aangezien zij betrekking hebben op de feitelijke situatie of op de ongegrondheid van het litigieuze besluit en niet op begrippen van Unierecht.
- 34 De mededingingsraad betoogt dat het begrip onderling afgestemde feitelijke gedraging en de op die inbreuk toepasselijke bewijsstandaard in de rechtspraak van de Unie zijn verduidelijkt en dat de prejudiciële vragen derhalve in feite niet tot doel hebben nieuwe begrippen te verduidelijken. De door Groupama aangevoerde rechtspraak van het Hof heeft betrekking op onderling afgestemde feitelijke gedragingen waarvan het bestaan door de Europese Commissie uitsluitend is vastgesteld en bestraft op basis van parallelle gedragingen van de deelnemers. In het onderhavige geval heeft de mededingingsautoriteit het bestaan van een onderling afgestemde feitelijke gedraging echter niet uitsluitend op basis

van het parallelle gedrag van de ondernemingen vastgesteld, aangezien uit de documenten in het onderzoeksdossier blijkt dat er sprake was van contacten tussen verzekeringsmaatschappijen met betrekking tot toekomstige voornemens om de WA-tarieven te verhogen.

- 35 De mededingingsraad herinnert eraan dat ondernemingen op een concurrerende markt risico's nemen en dat hun commerciële strategieën al dan niet succesvol kunnen zijn, en wijst erop dat het begrip „onafhankelijk gedrag” op een dergelijke markt alle rechtstreekse of onrechtstreekse contacten tussen concurrenten uitsluit die het gedrag van een daadwerkelijke of potentiële concurrent kunnen beïnvloeden, wanneer deze contacten tot doel of tot gevolg hebben dat er mededingingsvoorwaarden ontstaan die niet met de normale voorwaarden van de betrokken markt overeenkomen. Ongeacht de situatie op de WA-verzekeringmarkt hadden besluiten om tarieven te verhogen dus door elke verzekeringsmaatschappij afzonderlijk moeten worden genomen en niet als gevolg van besprekingen binnen de UNSAR. Als gevolg van deze besprekingen hebben verzekeringsmaatschappijen op de markt gehandeld met de zekerheid dat er een einde komt aan de prijzenoorlog op de markt en dat het WA-tarief zal worden verhoogd. Daarom was er, zoals in het litigieuze besluit is geoordeeld, gezien de transparantie van de WA-markt geen behoefte aan meer contacten tussen de verzekeringsmaatschappijen.
- 36 De mededingingsraad wijst erop dat de prijs het belangrijkste criterium is op basis waarvan de WA-verzekeringnemer zijn verzekeringsmaatschappij kiest, en dat deze maatschappijen derhalve niet uitsluitend volgens hun eigen strategieën op de markt hadden kunnen handelen zonder rekening te houden met het gedrag van hun concurrenten. Ongeacht de normale strategie of het normale rationeel gedrag van deze maatschappijen, zijn hun besluiten volgens de mededingingsraad ook beïnvloed door het bewustzijn van wat er op de markt zou gaan gebeuren als gevolg van besprekingen met concurrenten. Indien er onzekerheid zou zijn geweest over het gedrag van de concurrenten (met name tijdens een prijzenoorlog), zou Groupama volgens de mededingingsraad waarschijnlijk heel anders hebben gehandeld dan tijdens de periode van de onderling afgestemde feitelijke gedraging, toen het zeker was dat de prijzenoorlog zou eindigen en de tarieven op de markt zouden worden verhoogd.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 37 De verwijzende rechter geeft aan dat hij in casu nadere aanwijzingen wenst te verkrijgen over de bewijsstandaard voor de vaststelling van een onderling afgestemde feitelijke gedraging, en dat de concrete feitelijke situatie van de onderhavige zaak vervolgens zal worden onderzocht in het licht van de door het Hof gegeven uitlegging.
- 38 Onder verwijzing naar de vroege rechtspraak van het Hof op dit gebied (arrest van 14 juli 1972, ICI/Commissie, 48/69, EU:C:1972:70, punt 64, en arrest van

16 december 1975, Suiker Unie e.a./Commissie, 40/73-48-73, 50/73, 54/73-56/73, 111/73, 113/73 en 114/73, EU:C:1975:174, punt 26), merkt de verwijzende rechter op dat het Hof in dergelijke situaties heeft gewezen op de noodzaak van een globale beoordeling van al het overgelegde bewijsmateriaal en heeft beklemtoond dat sterke bewijzen of ernstige aanwijzingen nodig zijn om het bestaan van een dergelijke inbreuk op de mededingingsregels aan te tonen.

- 39 Daarnaast verwijst de verwijzende rechter naar meer recente rechtspraak, namelijk het arrest van 4 juni 2009, T-Mobile Netherlands, C-8/08, EU:C:2009:343, waarin het Hof heeft geoordeeld dat „de uitwisseling van informatie tussen concurrenten een mededingingsbeperkende strekking heeft wanneer zij de onzekerheden over het door de betrokken ondernemingen voorgenomen gedrag kan wegnemen”, met de verduidelijking dat „niet zozeer van belang is hoe vaak de betrokken ondernemingen bijeen zijn gekomen, maar veeleer of het contact of de contacten die hebben plaatsgevonden, deze ondernemingen de mogelijkheid hebben geboden rekening te houden met de informatie die zij met hun concurrenten hebben uitgewisseld om hun gedrag op de betrokken markt te bepalen en de risico's van de mededinging welbewust te vervangen door feitelijke samenwerking. Wanneer kan worden aangetoond dat deze ondernemingen hun gedragingen op elkaar hebben afgestemd en op die markt actief zijn gebleven, mag worden geëist dat zij het bewijs leveren dat die afstemming geen invloed op hun marktgedrag heeft gehad”.
- 40 In dit verband merkt de verwijzende rechter op dat de alternatieve verklaringen van Groupama voor de haar verweten gedragingen door zowel de mededingingsraad in de loop van het onderzoek als de rechter in eerste aanleg in het bestreden vonnis met name zijn afgewezen op grond van de rechtspraak van het Gerecht van de Europese Unie, met name het arrest van 3 maart 2011, Siemens/Commissie, T-110/07, EU:T:2011:68, waarin het Gerecht heeft geoordeeld dat „het bestaan van een alternatieve verklaring van de feiten [...] enkel relevant [is] wanneer de Commissie zich uitsluitend baseert op het gedrag van de betrokken ondernemingen op de markt. Een dergelijke verklaring is dus irrelevant zodra de inbreuk niet enkel wordt vermoed, maar met bewijzen wordt aangetoond. Voorts kan het bewijs van een inbreuk volgens het beginsel van vrije bewijslevering met alle bewijsmiddelen worden geleverd, zodat het bestaan van een alternatieve verklaring irrelevant is wanneer een inbreuk rehtens genoegzaam bewezen is door andere dan schriftelijke bewijzen”.
- 41 De verwijzende rechter merkt op dat deze benadering niet uitdrukkelijk lijkt te worden weerspiegeld in de arresten van het Hof. Volgens de verwijzende rechter kan een uitlegging die op deze rechtspraak van het Gerecht is gebaseerd, de uitoefening van de rechten van verdediging van de betrokken onderneming beperken, in die zin dat de betrokken onderneming de vaststellingen van de mededingingsautoriteit, die op alle bewijsmiddelen zou zijn gebaseerd, niet altijd zou kunnen betwisten met haar alternatieve uitlegging van de feiten.

- 42 Volgens de door Groupama aangevoerde „Wood-Pulp-rechtspraak” kan parallel gedrag echter alleen als bewijs voor een onderling afgestemde feitelijke gedraging worden aangemerkt indien de onderling afgestemde feitelijke gedraging de enige aannemelijk verklaring voor dit gedrag is. Prijsparallisme zou echter goed kunnen worden verklaard door oligopolistische tendensen op de relevante markt en specifieke omstandigheden in bepaalde periodes, zonder dat dit parallelle gedrag blijk geeft van een onderling afgestemde feitelijke gedraging.
- 43 In het kader van deze rechtspraak acht de verwijzende rechter het nuttig dat het Hof principieel verduidelijkt wat de aard is van de door de ondernemingen uitgewisselde informatie die beslissend is voor de vaststelling van een onderling afgestemde feitelijke gedraging tot vaststelling van de prijzen. Enerzijds lijkt het moeilijk het bestaan van een onderling afgestemde feitelijke gedraging te betwisten wanneer ondernemingen gedetailleerde/geïndividualiseerde informatie uitwisselen over toekomstige prijsvoornemens, ofwel specifieke/concrete informatie uitwisselen over de vraag wanneer, in hoeverre en op welke wijze het toekomstige prijsgedrag zal worden aangepast. Anderzijds lijkt de conclusie niet altijd even duidelijk te zijn wanneer er sprake is van algemene prijsbesprekingen tussen concurrenten.
- 44 Aan de hand van de richtsnoeren van het Hof zal de verwijzende rechter beoordelen in hoeverre de door de mededingingsraad aan Groupama verweten contacten de uitdrukking waren van een gedetailleerde of specifieke uitwisseling van informatie dan wel van louter algemene besprekingen, aangezien uit de omstandigheden van de zaak blijkt dat de daadwerkelijk door de verzekeringsmaatschappijen uitgewisselde informatie betrekking had op een verhoging van de WA-tarieven, maar uit het litigieuze besluit en het bestreden vonnis niet blijkt dat er een specifiek percentage of een specifiek of bepaalbaar bedrag van de voorgenomen verhoging of een precieze referentiedatum voor de uitvoering van die verhoging is overeengekomen.
- 45 Aangezien de verwijzende rechter geen uitspraak van het Hof heeft kunnen vinden waarin het in een identieke of soortgelijke zaak concreet is ingegaan op de in de vragen van Groupama bedoelde situaties, en aangezien de rechtspraak ter zake niet *mutatis mutandis* kan worden toegepast, is de verwijzende rechter gezien de bijzonderheden van deze zaak en gelet op het feit dat de beslissing die hij in cassatie zal geven, definitief is, van oordeel dat de zaak moet worden verwezen naar het Hof voor een prejudiciële beslissing ter beantwoording van de geherformuleerde vragen.