



Datum van inontvangstneming : 16/02/2026

Zaak C-864/25*

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:

23 december 2025

Verwijzende rechter:

Înalta Curte de Casație și Justiție (Roemenië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

2 juli 2025

Verzoeksters in eerste aanleg en tot cassatie in de eerste procedure en verzoeksters in eerste aanleg en verweersters in cassatie in de tweede procedure:

Asirom Vienna Insurance Group SA

Generali România Asigurare Reasigurare SA

Grawe România Asigurare SA

Groupama Asigurări SA

Omniasig Vienna Insurance Group SA

Uniqa Asigurări SA

Verweester in eerste aanleg en in cassatie in de eerste procedure en verweester in eerste aanleg en verzoekster tot cassatie in de tweede procedure:

Guvernul României

Intervenienten in eerste aanleg en verweerders in cassatie in de eerste procedure en intervenienten in eerste aanleg en verzoeksters tot cassatie in de tweede procedure:

Ministerul Finanțelor Publice

* Procestaal: Roemeens.

Autoritatea de Supraveghere Financiară

Voorwerp van het hoofdgeding

Cassatieberoep ingesteld in het kader van een bestuursrechtelijk beroep tot nietigverklaring van Hotărârea de Guvern nr. 826/2016 privind stabilirea tarifelor de primă maxime aplicabile de către societățile de asigurare care practică asigurarea obligatorie de răspundere civilă auto pentru prejudiciile produse terțelor persoane prin accidente de vehicule și de tramvaie (regeringsbesluit nr. 826/2016 betreffende de vaststelling van de maximale premietarieven die moeten worden toegepast door verzekeringsmaatschappijen die aanbieders zijn van de verplichte motorrijtuigenverzekering tegen wettelijke aansprakelijkheid voor aan derden toegebrachte schade als gevolg van motorvoertuig- en tramongevallen; hierna: „WA-verzekeraars” en „WA-verzekering”)

Aard en voorwerp van de prejudiciële verwijzing

Verzoek krachtens artikel 267 VWEU om uitlegging van de artikelen 21, 154 en 181 van richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II) (hierna: „richtlijn 2009/138”) en van artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Prejudiciële vragen

- 1) Moet artikel 21 van richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II) aldus worden uitgelegd dat een maatregel zoals die welke is vastgesteld bij regeringsbesluit nr. 826/2016, waarbij per voertuigcategorie maximale premietarieven worden vastgesteld voor de verplichte motorrijtuigenverzekering tegen wettelijke aansprakelijkheid voor aan derden toegebrachte schade als gevolg van motorvoertuig- en tramongevallen, kan worden geacht deel uit te maken van een algemeen prijscontrolesysteem?
- 2) Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, moeten de artikelen 21, 154 en 181 van richtlijn [2009/138] dan aldus worden uitgelegd dat de lidstaten bij gebreke van een algemeen prijscontrolesysteem over een beoordelingsmarge beschikken met betrekking tot de noodzaak/wenselijkheid om maatregelen in te voeren waarbij verplichte plafonds worden vastgesteld voor de tarieven van de verplichte motorrijtuigenverzekering tegen wettelijke aansprakelijkheid?

3) Indien de eerste vraag bevestigend moet worden beantwoord, vormt een maatregel zoals die welke is vastgesteld bij regeringsbesluit nr. 826/2016 betreffende de vaststelling van de maximale premietarieven die moeten worden toegepast door verzekeringsmaatschappijen die aanbieders zijn van de verplichte motorrijtuigenverzekering tegen wettelijke aansprakelijkheid voor aan derden toegebrachte schade als gevolg van motorvoertuig- en tramongevallen, dan een inbreuk op de economische vrijheid op de verzekeringsmarkt, gelet op het bepaalde in artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie?

Aangevoerde wettelijke bepalingen

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Legea concurenței nr. 21/1996 (mededingingswet nr. 21/1996), opnieuw bekendgemaakt in de Monitor Oficial al României, deel I, nr. 153 van 23 juni 2016, zoals later gewijzigd en aangevuld

In artikel 4, lid 3, is het volgende bepaald:

„Voor specifieke economische sectoren en in uitzonderlijke omstandigheden, zoals crisissituaties, een grote onbalans tussen vraag en aanbod en duidelijke marktverstoringen, kan de regering tijdelijke maatregelen nemen om buitensporige prijsstijgingen tegen te gaan of zelfs te verhinderen. Dergelijke maatregelen kunnen bij besluit worden vastgesteld voor een periode van zes maanden, die vervolgens telkens met maximaal drie maanden kan worden verlengd zolang de omstandigheden die tot het besluit hebben geleid, blijven bestaan.”

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 54 din 14 septembrie 2016 privind asigurarea obligatorie de răspundere civilă auto pentru prejudicii produse terțelor persoane prin accidente de vehicule și de tramvaie (noodverordening nr. 54 van de regering van 14 september 2016 betreffende de WA-verzekering (hierna: „OUG nr. 54/2016”), bekendgemaakt in de Monitor Oficial al României, deel I, nr. 723 van 26 september 2016, zoals later gewijzigd en aangevuld

In artikel 36, lid 3, is het volgende bepaald:

„Binnen 30 dagen na de datum van inwerkingtreding van deze noodverordening stelt [de Autoritate de Supraveghere Financiară (Roemeense financiële toezichthouder; hierna: „ASF”)] de (maximale) premietarieven per voertuigcategorie vast die moeten worden toegepast door WA-verzekeraars. Deze tarieven worden vastgesteld overeenkomstig artikel 4, lid 3, van de opnieuw bekendgemaakte mededingingswet nr. 21/1996.”

Hotărârea de Guvern nr. 826/2016 privind stabilirea tarifelor de primă maxime aplicabile de către societățile de asigurare care practică asigurarea obligatorie

de răspundere civilă auto pentru prejudiciile produse terțelor persoane prin accidente de vehicule și de tramvaie (regeringsbesluit nr. 826/2016 betreffende de vaststelling van de maximale premietarieven die moeten worden toegepast door WA-verzekeraars, bekendgemaakt in de Monitor Oficial al României, deel I, nr. 896 van 8 november 2016; hierna: „regeringsbesluit nr. 826/2016”)

Artikel 1, leden 1 en 2, bepaalt:

„1) In dit besluit worden per voertuigcategorie de maximale premietarieven voor de WA-verzekering vastgesteld die moeten worden toegepast door WA-verzekeraars, overeenkomstig artikel 4, lid 3, van de opnieuw bekendgemaakte mededingingswet nr. 21/1996.

2) De in lid 1 bedoelde maximale premietarieven zijn opgenomen in de bijlage, die een integrerend deel van dit besluit vormt, en worden door WA-verzekeraars toegepast gedurende een periode van zes maanden na de inwerkingtreding van dit besluit. De maximale premietarieven zijn van toepassing op overeenkomsten die na de inwerkingtreding van dit besluit worden gesloten.”

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Richtlijn 2009/138, artikelen 21, 154 en 181

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 16

Aangehaalde rechtspraak

Rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie

Arrest van 25 februari 2003, Commissie/Italië, C-59/01, EU:C:2003:102

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Op 6 april 2017 hebben de verzoekende verzekeringsmaatschappijen bij de Curte de Apel București (in dit geval rechter in eerste aanleg Boekarest, Roemenië; hierna: „Curte de Apel”) beroep ingesteld en verzocht om nietigverklaring van regeringsbesluit nr. 826/2016 van verweerster, de Roemeense regering.
- 2 Ter ondersteuning van hun beroep betogen zij in wezen dat het bestreden besluit, waarin de maximale premietarieven voor WA-verzekeringen zijn vastgesteld, in strijd is met richtlijn 2009/138.
- 3 Volgens verzoeksters verbieden de artikelen 21, 154 en 181 van deze richtlijn de lidstaten om zich te mengen in de vaststelling van de verzekeringsvoorwaarden en de hoogte van de premies. Zij stellen dat de Roemeense staat zelfs in het geval dat

aan de voorwaarden van artikel 4, lid 3, van mededingingswet nr. 21/1996 zou zijn voldaan, geen maximumniveau voor verzekeringspremies mag vaststellen.

- 4 Bij vonnis van 13 augustus 2021 heeft de Curte de Apel het beroep verworpen.
- 5 Verzoeksters hebben tegen dit vonnis cassatieberoep ingesteld bij de Înaltă Curte de Casație și Justiție (hoogste rechterlijke instantie, Roemenië; hierna: „verwijzende rechter”).
- 6 Bij beslissing van 16 november 2023 heeft de verwijzende rechter het verzoek van verzoeksters om een prejudiciële verwijzing naar het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) afgewezen, het beroep gegrond verklaard en de zaak voor een nieuw onderzoek terugverwezen naar de Curte de Apel.
- 7 Bij vonnis van 12 april 2024 heeft de Curte de Apel het beroep toegewezen en regeringsbesluit nr. 826/2016 nietig verklaard. Bij datzelfde vonnis werden de interventieverzoeken van interveniënten, Ministerul Finanțelor Publice (Roemeens ministerie van financiën) en de ASF, afgewezen.
- 8 Zowel interveniënten, verweerster als verzoeksters hebben tegen dit vonnis cassatieberoep ingesteld bij de verwijzende rechter.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 9 Verzoeksters betogen in de eerste plaats dat de economische vrijheid van de marktdeelnemers volgens richtlijn 2009/138 het basisbeginsel op verzekeringsgebied is, en dat elke beperking van die vrijheid deel moet uitmaken van een algemeen prijscontrolesysteem.
- 10 Een algemeen prijscontrolesysteem is echter een uitzonderlijke maatregel in maatschappijen die zijn gebaseerd op een markteconomie. Meer bepaald zou een „systeem” het bestaan impliceren van een reeks onderling verbonden maatregelen die een georganiseerd geheel vormen, terwijl een „algemeen systeem” zou impliceren dat de betrokken maatregelen worden genomen ten aanzien van een bredere categorie van diensten (bijvoorbeeld de verzekeringssector als geheel) of zelfs ten aanzien van verschillende categorieën van diensten.
- 11 Volgens verzoekster kan een maatregel die betrekking heeft op slechts één soort dienst (zoals in dit geval de WA-verzekering) dus geen deel uitmaken van een algemeen prijscontrolesysteem.
- 12 In de tweede plaats betogen verzoeksters dat de lidstaten bij gebreke van een algemeen prijscontrolesysteem niet de bevoegdheid hebben om de tariefvrijheid op het gebied van verzekeringen te beperken.
- 13 Deze uitlegging is volgens verzoeksters zowel in overeenstemming met het beginsel van minimale bescherming dat in richtlijn 2009/138 is neergelegd met

betrekking tot de economische vrijheid van verzekeraars, als met het beginsel van overdracht van bevoegdheden, aangezien de Unie exclusief bevoegd is op het gebied van het gemeenschappelijk handelsbeleid, waaronder ook de economische vrijheid op het gebied van verzekeringen valt.

- 14 Volgens verzoeksters kunnen de lidstaten op dit gebied dus alleen wetgeving vaststellen indien zij daartoe uitdrukkelijk door de Unie zijn gemachtigd. De Uniewetgever heeft deze bevoegdheid volgens hen uitsluitend aan de nationale autoriteiten toegekend in het geval waarin een algemeen prijscontrolesysteem op nationaal niveau wordt ingesteld.
- 15 Volgens verzoeksters leggen de Roemeense autoriteiten, te weten de Roemeense regering, het ministerie van financiën en de ASF, richtlijn 2009/138 zo uit alsof zij een minimumniveau van consumentenbescherming instelt. Dit is volgens hen echter een verkeerde uitlegging van de minimumnorm voor bescherming die is vastgelegd in richtlijn 2009/138 en doet volgens hen afbreuk aan het beginsel van de voorrang van het Unierecht.
- 16 Verweerster, de Roemeense regering, is van mening dat het verzoek om een prejudiciële beslissing moet worden afgewezen.
- 17 Het ministerie van financiën (intervenient) heeft eveneens verzocht om afwijzing van het verzoek om een prejudiciële beslissing.
- 18 Dit ministerie wijst er in de eerste plaats op dat de in het bestreden regeringsbesluit voorziene maatregelen van tijdelijke aard zijn, en dus voldoen aan het evenredigheidsbeginsel, en zowel stroken met de nagestreefde doelstellingen als met de algemene belangen van de marktdeelnemers op de verzekeringsmarkt.
- 19 In de tweede plaats werden de betrokken maatregelen genomen als gevolg van de toenmalige situatie op de verzekeringsmarkt en vallen zij onder artikel 4, lid 3, van mededingingswet nr. 21/1996.
- 20 In de derde plaats hadden de betrokken maatregelen niet het karakter van prijscontroles, aangezien de lidstaten vrij zijn om te beoordelen of de invoering van dergelijke maatregelen noodzakelijk of passend is.
- 21 De ASF (intervenient) heeft eveneens verzocht om afwijzing van het verzoek om een prejudiciële beslissing.

Motivering van de verwijzing

- 22 In zijn motivering van het verzoek om een prejudiciële beslissing herinnert de verwijzende rechter er allereerst aan dat verzoeksters Roemeense WA-verzekeraars zijn.

- 23 In november 2016 heeft de Roemeense regering naar aanleiding van een stijging van de WA-verzekeringspremies als gevolg van het faillissement van verschillende verzekeringsmaatschappijen, bij regeringsbesluit nr. 826/2016 een maatregel genomen om deze premies te plafonneren.
- 24 In het bovengenoemde regeringsbesluit zijn per voertuigcategorie maximale premietarieven vastgesteld die door verzekeringsmaatschappijen moesten worden toegepast voor een periode van zes maanden vanaf de inwerkingtreding van dat besluit, namelijk van 8 november 2016 tot 8 mei 2017. Deze maximumtarieven waren alleen van toepassing op contracten die na de inwerkingtreding van dat besluit waren gesloten.
- 25 In dit verband wijst de verwijzende rechter er in de eerste plaats op dat de beslechting van het geding afhangt van de uitlegging van artikel 21 van richtlijn 2009/138, aangezien moet worden nagegaan of een maatregel tot plafonnering van verzekeringspremies zoals de onderhavige kan worden geacht deel uit te maken van een algemeen prijscontrolesysteem.
- 26 De verwijzende rechter merkt in dit verband op dat het Hof in zijn arrest van 25 februari 2003, Commissie/Italië, C-59/01, EU:C:2003:102 (hierna: „arrest Commissie/Italië”), heeft geoordeeld dat richtlijn 92/49/EEG van de Raad van 18 juni 1992 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche, en houdende wijziging van de richtlijnen 73/239/EEG en 88/357/EEG (Derde richtlijn „schadeverzekering”), die is ingetrokken bij richtlijn 2009/138, tot doel had het beginsel van de tariefvrijheid te waarborgen in de algemene verzekeringssector, met inbegrip van de verplichte verzekering als de WA-verzekering (punt 29 van het arrest Commissie/Italië), en dat het algemeen belang niet kan worden ingeroepen om de invoering of handhaving te legitimeren van nationale bepalingen die inbreuk maken op het beginsel van tariefvrijheid, waarop de uitzonderingen worden beheerst door in de artikelen 6, 29 en 39 van richtlijn 92/49 geharmoniseerde regels (punt 38 van het arrest Commissie/Italië).
- 27 Volgens de verwijzende rechter bevat richtlijn 2009/138 thans bepalingen die vergelijkbaar zijn met die van richtlijn 92/49, waarop het arrest Commissie/Italië betrekking had. Zo verbieden artikel 21, lid 1, eerste alinea, artikel 154, lid 1, en artikel 181, lid 1, van richtlijn 2009/138 de lidstaten om een voorafgaande goedkeuring of systematische kennisgeving te eisen met betrekking tot onder meer de verzekeringsvoorwaarden en de hoogte van de premies. Bovendien mogen de lidstaten volgens artikel 21, lid 2 en artikel 154, lid 2, van richtlijn 2009/138 niet vasthouden aan of overgaan tot invoering van een vereiste voor voorafgaande kennisgeving of goedkeuring van voorgenomen tariefverhogingen, behalve dan als onderdeel van een algemeen prijscontrolesysteem.
- 28 Met betrekking tot het bestaan van een algemeen prijscontrolesysteem merkt de verwijzende rechter op dat uit punt 34 van het arrest Commissie/Italië blijkt dat een dergelijk systeem met name veronderstelt dat de bestanddelen een dwingend

karakter hebben en dat dit systeem in zekere mate algemeen en homogeen is. Uit punt 35 van datzelfde arrest blijkt ook dat een gerichte interventie in een specifieke sector van de algemene verzekering, te weten die van de verplichte WA-verzekering, op zich niet kan voldoen aan het criterium dat een controlesysteem algemeen van aard moet zijn om een afwijking van het beginsel van tariefvrijheid te rechtvaardigen.

- 29 Gelet op deze aanknopingspunten in de rechtspraak verzoekt de verwijzende rechter het Hof in zijn eerste prejudiciële vraag om artikel 21 van richtlijn 2009/138 uit te leggen en te verduidelijken of een maatregel op het gebied van verzekeringen zoals die welke is vastgesteld bij regeringsbesluit nr. 826/2016, kan worden beschouwd als onderdeel van een algemeen prijscontrolesysteem.
- 30 Indien die eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, is de verwijzende rechter in de tweede plaats van oordeel dat bij de uitlegging van de artikelen 21, 154 en 181 van richtlijn 2009/138 moet worden nagegaan of de lidstaten over een beoordelingsmarge beschikken met betrekking tot de noodzaak/wenselijkheid om maatregelen in te voeren waarbij verplichte plafonds worden vastgesteld voor de WA-tarieven.
- 31 De verwijzende rechter wijst er in dit verband op dat het voor de beslechting van het bij hem aanhangige geding noodzakelijk is om vast te stellen welke beoordelingsmarge richtlijn 2009/138 de lidstaten toekent in een situatie waarin er geen sprake is van een algemeen prijscontrolesysteem.
- 32 Hoewel volgens de verwijzende rechter elke richtlijn binnen haar toepassingsgebied slechts minimumvoorwaarden vaststelt, is het in het geval van richtlijn 2009/138, die betrekking heeft op de economische vrijheid van de marktdeelnemers op de verzekeringsmarkt, niettemin een feit dat de Unie krachtens artikel 3, lid 1, onder e), VWEU exclusieve bevoegdheid heeft op het gebied van het gemeenschappelijk handelsbeleid.
- 33 Bijgevolg beklemtoont de verwijzende rechter dat een uitlegging van richtlijn 2009/138 nodig is om te bepalen of: a) bij gebreke van een algemeen prijscontrolesysteem de lidstaten over een beoordelingsmarge beschikken om de tariefvrijheid op het gebied van verzekeringen te beperken tot boven de door deze richtlijn vastgestelde minimumbeschermingsnorm, zodat een maatregel tot tijdelijke plafonnering van de WA-premies, zoals die welke is vastgesteld bij regeringsbesluit nr. 826/2016, binnen een dergelijke beoordelingsmarge valt, of b) de Uniewetgever deze bevoegdheid uitsluitend aan de nationale autoriteiten heeft verleend in het geval waarin op nationaal niveau een algemeen prijscontrolesysteem wordt ingevoerd op grond van een uitdrukkelijke machtiging door deze richtlijn, aangezien de economische vrijheid op verzekeringsgebied tot de exclusieve bevoegdheid van de Unie behoort.
- 34 Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, stelt de verwijzende rechter in de derde en laatste plaats de vraag of een maatregel als die van regeringsbesluit

nr. 826/2016 in het licht van artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie een inbreuk vormt op de economische vrijheid op de verzekeringsmarkt.