EUROPESE
COMMISSIE

Straatsburg, 11.6.2013
SWD(2013) 204 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Schadevorderingen wegens inbreuken op de mededingingsregels van de Unie

bij het voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende bepaalde regels voor schadevorderingen volgens nationaal recht wegens inbreuken op de bepalingen van het mededingingsrecht van de lidstaten en van de Europese Unie

{COM(2013) 404 final}
{SWD(2013) 203 final}

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Schadevorderingen wegens inbreuken op de mededingingsregels van de Unie

bij het voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende bepaalde regels voor schadevorderingen volgens nationaal recht wegens inbreuken op de bepalingen van het mededingingsrecht van de lidstaten en van de Europese Unie

1. INLEIDING

1. ***Het EU-recht op schadevergoedingen wegens inbreuk op de mededingingsregels.*** In de artikelen 101 en 102 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) worden mededingingsbeperkende overeenkomsten en het misbruik van een machtspositie verboden. De Europese Commissie is samen met de nationale mededingingsautoriteiten verantwoordelijk voor de handhaving van dit verbod **(publieke handhaving)**. De Verdragsbepalingen roepen eveneens rechten en verplichtingen voor individuen in het leven die de nationale rechter moet handhaven **(civiele handhaving)**. Eén daarvan is het recht om een schadevergoeding te eisen voor schade door een inbreuk op de mededingingsregels van de Unie. **Het Hof van Justitie heeft sinds 2001 herhaaldelijk verklaard dat, vanuit het oogpunt van het Unierecht, eenieder vergoeding voor dergelijke schade moet kunnen vorderen** (*Courage*, C-453/99 en *Manfredi*, C-295-298/04)**. Meer dan tien jaar later hebben de meeste slachtoffers van een inbreuk op het mededingingsrecht nog steeds niet de mogelijkheid om, individueel of collectief, dit EU-recht op schadevergoeding daadwerkelijk uit te oefenen.** Dit is grotendeels te wijten aan een gebrek aan passende nationale regels voor schadevorderingen. In de gevallen waar dergelijke regels voorhanden zijn, zijn deze bovendien vaak zo verschillend tussen de lidstaten dat hierdoor een ongelijk speelveld ontstaat voor zowel de inbreukmakers als de slachtoffers van het onwettige gedrag.

2. *Publieke tegenover civiele handhaving.* In recente jurisprudentie op nationaal niveau en op EU-niveau werd eveneens beklemtoond dat het EU-recht op schadevergoeding soms kan botsen met de doeltreffendheid van de publieke handhaving van de mededingingsregels van de Unie door de Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten. Dit is het geval wanneer het slachtoffer van een inbreuk op het mededingingsrecht om toegang verzoekt tot informatie die een mededingingsautoriteit in het kader van een clementieregeling heeft verkregen (zie punt 11). In een arrest van het Europees Hof van Justitie van juni 2011 (*Pfleiderer*, C-360/09) is verklaard dat zonder EU-regels op dit gebied mogelijke indieners van clementieverzoeken niet weten of de inlichtingen die zij aan een mededingingsautoriteit verstrekken uiteindelijk aan een slachtoffer van de inbreuk op het mededingingsrecht zullen worden bekendgemaakt. Hierdoor kunnen zij in

vergelijking met andere ondernemingen, die niet met de autoriteit hebben samengewerkt, in een zwakkere positie terechtkomen wat mogelijke schadeclaims betreft. Rechtsonzekerheid kan dus de doeltreffendheid van de clementieregelingen op EU-niveau of op nationaal niveau en bijgevolg de doeltreffendheid van publiekehandhavingsmaatregelen om geheime kartels aan te pakken, in het gedrang brengen.

3. ***Doelstellingen van het initiatief.*** Dit initiatief inzake inbreuken op de mededingingsregels heeft twee belangrijke doelstellingen:

   i) het **garanderen van de daadwerkelijke uitoefening van het EU-recht op schadevergoeding**; en

   ii) het regelen van bepaalde belangrijke aspecten van **de wisselwerking tussen de publieke en de civiele handhaving van het mededingingsrecht van de Unie**, met als doel een evenwicht te bereiken tussen handhaving door de Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten en schadevorderingen voor de nationale rechter, en zo te komen tot een **effectieve algehele handhaving van de mededingingsregels van de Unie**.

2. AAN TE PAKKEN PROBLEMEN

2.1. Garanderen van de daadwerkelijke uitoefening van het EU-recht op schadevergoeding

4. ***Wegnemen van obstakels voor een daadwerkelijke schadevergoeding.*** De meeste slachtoffers van inbreuken op het mededingingsrecht van de Unie krijgen nog steeds geen schadevergoeding. Naast het feit dat vele slachtoffers niet van hun recht op de hoogte zijn, is de **kosten/baten-verhouding** voor de slachtoffers die een schadevergoeding willen eisen **zeer ongunstig** door procedurele belemmeringen en de kosten om een schadevordering in te stellen. Dit verzwakt de werking van de mededingingsregels van de Unie en kan moeilijk worden verzoend met het grondrecht op een effectieve rechterlijke bescherming dat in het Handvest van de grondrechten is vastgelegd. In haar groenboek "Schadevorderingen wegens schending van de communautaire antitrustregels" uit 2005 **heeft de Commissie aangegeven welke de belangrijkste obstakels zijn voor een daadwerkelijke schadevergoeding**. In 2008 heeft zij een **witboek betreffende schadevergoedingsacties wegens inbreuk op de mededingingsregels** aangenomen **waarin een aantal suggesties worden gegeven over hoe deze obstakels kunnen worden weggenomen en een doeltreffende civiele handhaving in de lidstaten kan worden gegarandeerd**.

5. ***Publieke raadplegingen.*** Tijdens de publieke raadpleging over het witboek en twee daaropvolgende publieke raadplegingen hebben het maatschappelijk middenveld en institutionele belanghebbenden zoals **het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité, de voorgestelde maatregelen positief onthaald**. Het Europees Parlement heeft bovendien uitdrukkelijk aangedrongen op EU-wetgeving voor schadevorderingen wegens inbreuk op de mededingingsregels.

6. ***Bijdragen van belanghebbenden.*** Tijdens de bovengenoemde publieke raadplegingen sloten de belanghebbenden zich aan bij de analyse van de Commissie over een aantal belangrijke obstakels voor een betere daadwerkelijke schadevergoeding:

- Potentiële eisers wezen op de moeilijkheden die zij ondervinden om **toegang te krijgen tot het bewijsmateriaal** dat zij nodig hebben om hun gelijk aan te tonen. Schadevorderingen wegens inbreuk op de mededingingsregels vereisen vanwege hun aard vaak een ongewoon omvangrijke en dure feitelijke en economische analyse. Het is voor eisers moeilijk toegang te krijgen tot cruciale bewijsstukken, omdat verweerders die vaak geheimhouden. Belanghebbenden wezen ook op het gebrek aan duidelijke regels inzake het **doorberekeningsverweer (*passing-on defence*)**, d.w.z. of een verweerder de mogelijkheid moet hebben aan te tonen dat een directe afnemer de door een kartel veroorzaakte prijsverhoging heeft doorberekend aan zijn eigen afnemers verderop in de distributieketen. Andere kwesties die een negatief effect kunnen hebben op de slaagkansen van een vordering zijn onder meer **verjaringstermijnen**, deze zijn bijvoorbeeld van belang wanneer er onvoldoende tijd is om een schadevordering in te stellen nadat een inbreuk is vastgesteld. De kosten van een schadevordering kunnen significant stijgen wanneer de partijen de inbreuk moeten aantonen, zelfs wanneer deze al door een nationale mededingingsautoriteit is vastgesteld, omdat er geen uniforme regels inzake de **bewijskracht van dergelijke inbreukbesluiten** van toepassing zijn. Het **begroten van de geleden schade** is bovendien vaak complex en duur, en kan een negatieve invloed hebben op de kans dat een vordering wordt ingesteld.
- Consumenten en kmo's hebben te lijden onder een gebrek aan effectieve **mechanismen voor collectief verhaal**, waardoor vele consumenten of ondernemingen hun vorderingen gezamenlijk zouden kunnen instellen en de **kosten en lasten van een rechtszaak zouden kunnen delen**.
- Ondernemersorganisaties stonden achter de door de Commissie nagestreefde doelstellingen, maar waarschuwden voor de risico's van overdreven bereidheid tot procederen zoals die in andere jurisdicties bestaat, en benadrukten dat het **nodig is te voorzien in garanties tegen het misbruik van ongegronde procesvoering**, in het bijzonder wanneer vorderingen gezamenlijk worden ingesteld.

7. *Ongelijk speelveld op de interne markt.* Naast de specifieke obstakels voor de daadwerkelijke uitoefening van het EU-recht op schadevergoeding bestaan er zeer diverse nationale regels voor schadevorderingen wegens inbreuk op de mededingingsregels. Deze verscheidenheid is de laatste jaren toegenomen; hierdoor ontstaat rechtsonzekerheid voor alle betrokken partijen en kan de daadwerkelijke civiele handhaving van de mededingingsregels worden belemmerd, in het bijzonder in grensoverschrijdende zaken. Dit leidt eveneens tot merkbare verstoringen van de mededinging op de interne markt, omdat de mogelijkheid voor slachtoffers om een schadevergoeding te krijgen en de kans voor inbreukmakers om aansprakelijk te worden gesteld verschillend zijn, afhankelijk van waar zij gevestigd zijn en waar zij hun vordering kunnen instellen. Dit wordt geïllustreerd door de huidige concentratie van schadevorderingen wegens inbreuk op de mededingingsregels in drie EU-jurisdicties: het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Nederland. Dit toont aan dat eisers de in die landen toepasselijke regels beter geschikt achten voor hun doelstellingen dan de regels in andere landen. Omgekeerd blijkt het in de andere lidstaten moeilijker te zijn voor slachtoffers van inbreuken op het mededingingsrecht om hun EU-recht op schadevergoeding daadwerkelijk uit te oefenen. Deze ongelijke handhaving kan zelfs leiden tot een concurrentievoordeel voor ondernemingen die in

strijd met de artikelen 101 en 102 VWEU hebben gehandeld, en kan de uitoefening van het recht om zich te vestigen en goederen of diensten te leveren ontmoedigen in de lidstaten waar het recht op schadevergoeding beter wordt gehandhaafd.

8. *Te verwachten kosten van de huidige situatie.* De kosten van een ondoeltreffende civiele handhaving van het mededingingsrecht bedragen naar schatting tot 23 miljard EUR of 0,18% van het bbp van de EU in 2012; daarbij gaat het om schadevergoedingen die slachtoffers in de hele EU jaarlijks niet krijgen. Door dit probleem op te lossen, zouden de kosten van inbreuken op de mededingingsregels van de slachtoffers naar de inbreukmakers verschuiven en zouden verstoringen van de mededinging eenvoudiger kunnen worden opgespoord. Wat betreft de algehele handhaving van de artikelen 101 en 102 VWEU zou de grotere kans om aansprakelijk te worden gesteld voor onwettige handelingen mededingingsverstorend gedrag ontmoedigen (grotere afschrikkende werking), wat gunstig is voor het consumentenwelzijn.

2.2. Wisselwerking tussen de publieke en de civiele handhaving van het mededingingsrecht van de Unie

9. ***Definities*. Publieke handhaving** van het mededingingsrecht van de Unie is de verantwoordelijkheid van de Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten, die bevoegd zijn om inbreuken op het mededingingsrecht van de Unie vast te stellen, te bestraffen en te voorkomen. Publieke handhaving is eveneens de verantwoordelijkheid van de rechter die in beroep kennis neemt van besluiten van mededingingsautoriteiten. **Civiele handhaving** heeft betrekking op de handhaving van dezelfde regels door middel van vorderingen voor de nationale rechter. **Bij gebrek aan EU-recht ter zake valt civiele handhaving bijna exclusief onder het nationale burgerlijke recht**. Civiele handhaving kan in grote lijnen in drie soorten zaken worden onderverdeeld:

   i) schadevergoeding voor schade door een inbreuk op het mededingingsrecht van de Unie (schadevorderingen);

   ii) verzoeken om inbreuken op het mededingingsrecht van de Unie te beëindigen (stakingsbevelen); en

   iii) nietigverklaring van contractuele bepalingen die in strijd zijn met de mededingingsregels van de Unie.

10. ***Complementariteit en wisselwerking van publieke en civiele handhaving*.** Publieke en civiele handhaving zijn complementaire middelen voor de daadwerkelijke toepassing van de artikelen 101 en 102 VWEU. Een particuliere vordering kan zonder voorafgaand besluit van een mededingingsautoriteit voor de rechter worden gebracht ("zelfstandige vorderingen"). **Schadevorderingen wegens inbreuk op de mededingingsregels worden echter meestal ingesteld nadat een mededingingsautoriteit een inbreuk op de mededingingsregels van de Unie heeft vastgesteld ("vervolgvorderingen")**. De **belangrijkste aspecten** van de daaruit voortvloeiende wisselwerking tussen publieke en civiele handhaving zijn de volgende:

   i) toegang tot informatie die in het bezit van de mededingingsautoriteiten is;

   ii) de bindende kracht van inbreukbesluiten; en

   iii) verjaringstermijnen voor het instellen van een schadevordering.

11. *Een belangrijke kwestie: de openbaarmaking van clementiestukken.* Om geheime kartels op te sporen en te bestraffen, verlenen de mededingingsautoriteiten immuniteit voor of een vermindering van de geldboete aan inbreukmakers in ruil voor hun medewerking. Met deze "clementieregelingen" hebben de publieke handhavingsinstanties een zeer doeltreffend middel in handen. Slachtoffers van dezelfde inbreuk kunnen de vrijwillig door inbreukmakers verstrekte informatie nodig hebben als bewijsmateriaal om een schadevergoeding te krijgen. In het recente arrest-*Pfleiderer* hebben de partijen die een schadevordering tegen het kartel wilden instellen om toegang tot het clementiedossier van de Duitse mededingingsautoriteit verzocht. De Duitse nationale rechter vroeg het Hof van Justitie of de openbaarmaking van informatie die in het kader van clementieregelingen is verkregen, strijdig is met het EU-recht. In zijn arrest van 2011 oordeelde het Hof van Justitie dat, bij gebrek aan EU-recht ter zake, de nationale rechter per geval en overeenkomstig het nationaal recht de voorwaarden moet vaststellen waarop de openbaarmaking van informatie die in het kader van clementieregelingen is verkregen aan slachtoffers van een inbreuk op het mededingingsrecht moet worden toegestaan of verboden. Na dit arrest ontstond grote onzekerheid over welke categorieën documenten openbaar mochten worden gemaakt. Dergelijke onzekerheid is niet enkel nadelig voor de bij schadevorderingen betrokken partijen, maar kan meer in het bijzonder deelnemers aan een kartel afschrikken om met de Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten samen te werken in het kader van hun clementieregelingen en zo nadelig zijn voor de strijd tegen kartels, die grotendeels afhankelijk is van clementieverzoeken. Een verzwakt handhavingsbeleid inzake kartels zou afbreuk doen aan het afschrikkend effect van de publieke handhaving van het mededingingsrecht.

12. Soortgelijke problemen bestaan bij **schikkingsprocedures**, waar de partijen hun deelname aan een kartel toegeven in ruil voor een vereenvoudigde procedure en een vermindering van de geldboete. Door de onzekerheid over de openbaarmaking van documenten in het dossier van een mededingingsautoriteit in dergelijke procedures, kunnen ondernemingen afgeschrikt worden om in het kader van de schikkingsprocedure met de mededingingsautoriteiten samen te werken. Tot slot kan de openbaarmaking van documenten in het dossier van een mededingingsautoriteit tijdens een lopend onderzoek dit onderzoek en zo ook de bevoegdheid van de mededingingsautoriteiten om inbreuken op het mededingingsrecht van de Unie te bestraffen, in gevaar brengen.

3. BESCHIKBARE OPTIES

13. ***Bepalen van de opties.*** Om de hierboven beschreven problemen op te lossen, de slachtoffers van inbreuken op de artikelen 101 en 102 VWEU een effectief recht op schadevergoeding te bieden en een optimale wisselwerking tussen publieke en civiele handhaving te bereiken, werden **vier beleidsopties bestudeerd**. Deze werden geselecteerd op basis van de beoordeling die voor het witboek werd uitgevoerd, en die in een bijlage bij het effectbeoordelingsverslag is samengevat. **De maatregelen die reeds in het witboek werden uitgesloten vanwege van een onevenwichtige kosten-batenverhouding werden niet opnieuw onderzocht**. Twee voorbeelden van deze uitgesloten opties zijn meervoudige (sanctionerende) schadevergoedingen en een ruim stelsel voor pre-trial openbaarmaking van bewijsmateriaal. **Voorts omvatten alle opties waarbij de EU actie onderneemt (de opties 2, 3 en 4) een niet-bindend rechtskader voor het begroten van de schade**. Zowel tijdens de

publieke raadpleging over het witboek als tijdens een raadpleging na de publicatie van een ontwerpbeleidsnota in 2011, waren bijna alle belanghebbenden voorstander van deze niet-bindende richtsnoeren voor één van de meest complexe en duurste kwesties voor alle partijen bij procedures inzake schade wegens inbreuk op de mededingingsregels.

14. ***Optie 1 – Geen EU-actie (minimumscenario).*** De eerste optie in het verslag is het minimumscenario, waarbij helemaal geen actie wordt ondernomen op EU-niveau. Hierbij werden de status quo en mogelijke ontwikkelingen zonder EU-actie onderzocht (prospectieve analyse).

15. *Optie 2 – Bindend besluit op basis van het witboek (met inbegrip van een specifiek stelsel voor collectief verhaal).* In de tweede beleidsoptie wordt een wettelijk bindend instrument overwogen dat de door de Commissie in het witboek voorgestelde maatregelen omvat, met inbegrip van een stelsel voor collectief verhaal dat specifiek betrekking heeft op mededinging waardoor consumenten en kmo's gezamenlijk hun vorderingen zouden kunnen instellen. Dit instrument omvat regels voor de evenredige openbaarmaking van gespecificeerde categorieën bewijsmateriaal, beperkte aansprakelijkheid voor clementieverzoekers die daadwerkelijk immuniteit tegen geldboeten hebben gekregen, de bindende kracht van de in kracht van gewijsde gegane besluiten van nationale mededingingsautoriteiten, een doorberekeningsverweer waarmee de inbreukmaker kan aantonen dat de eiser van een schadevergoeding de onrechtmatige prijsverhoging aan zijn eigen klanten heeft doorberekend, verlichting van de bewijslast voor een indirecte afnemer overeenkomstig de omvang van de doorberekening, en een specifieke verjaringstermijn voor schadevorderingen wegens inbreuk op de mededingingsregels.

16. ***Optie 3 – Regelen van de wisselwerking tussen publieke en civiele handhaving.*** De derde optie bestaat uit een bindend instrument waarmee de opties die in het witboek werden voorgesteld gedeeltelijk worden herzien, om recente ontwikkelingen op nationaal niveau en op EU-niveau op twee manieren te weerspiegelen: enerzijds wordt er verwezen naar een aparte **horizontale EU-benadering van collectief verhaal** in plaats van een sectorspecifiek mechanisme te regelen, en anderzijds wordt **de toegang tot bewijsmateriaal beperkt** om de doeltreffendheid van de instrumenten voor publieke handhaving te behouden. Deze twee brede wijzigingen hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat beide de in optie 2 tot stand gebrachte voordelen met betrekking tot effectieve schadevergoeding in zekere mate verminderen om aanvullende beleidsdoelstellingen na te streven, namelijk een horizontale benadering van collectief verhaal zoals gesuggereerd door een aantal belanghebbenden en het Europees Parlement, en in het bijzonder een betere bescherming van de publieke handhaving na het arrest van het Hof van Justitie. **Deze optie werd derhalve speciaal ontworpen om te onderzoeken of het verlies van voordelen met betrekking tot effectieve schadevergoeding wordt gecompenseerd door lagere proceskosten en/of een geoptimaliseerd evenwicht tussen publieke en civiele handhaving.** Optie 3 wijkt meer bepaald van optie 2 af op de volgende punten:

- Wat betreft de **bescherming van de instrumenten voor publieke handhaving** worden in optie 2 enkel ondernemingsverklaringen met betrekking tot clementie tegen openbaarmaking in schadevorderingen beschermd. In optie 3 wordt hieraan bescherming tegen openbaarmaking van verklaringen met het oog op een schikking toegevoegd en wordt de openbaarmaking door

mededingingsautoriteiten tijdens een onderzoek beperkt. Door de beoogde bescherming van de instrumenten voor publieke handhaving wordt het voor slachtoffers van een inbreuk op het mededingingsrecht niet buitensporig moeilijk om een vergoeding te krijgen voor de door hen geleden schade, omdat de omvang van deze bescherming beperkt is. De bescherming is dus verenigbaar met het recht op een effectieve rechterlijke bescherming dat in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is vastgelegd.

- Wat betreft het **begroten van de schade door inbreuken op de mededinging** voorziet optie 3 – in tegenstelling tot optie 2 – in een weerlegbaar vermoeden met betrekking tot door de meerprijs geleden schade in kartelzaken. Dit vermoeden is gebaseerd op de bevindingen van een externe studie, waarin werd geconcludeerd dat **93% van de onderzochte kartels schade veroorzaken**. Deze maatregel werd ingevoerd om de gevolgen te beperken voor eisers die beperktere toegang hebben tot bepaalde soorten bewijsmateriaal dat toch nuttig was geweest om de door een kartel veroorzaakte schade aan te tonen. Om dezelfde reden bevat optie 3 de regel dat het door het vereiste niveau van bewijs niet praktisch onmogelijk of buitensporig moeilijk mag worden voor de eiser om zijn recht op schadevergoeding uit te oefenen. In deze optie wordt voorgesteld dat de lidstaten de rechter de bevoegdheid geven om de omvang van de schade te begroten.

- Wat **collectief verhaal** betreft, bevat optie 3 geen maatregelen die specifiek betrekking hebben op mededinging. Hoewel de bijzonderheden van de handhaving van het mededingingsrecht van de Unie en de mogelijke speciale regels worden erkend, berust deze optie op een aparte, maar **horizontale benadering** van collectief verhaal, via initiatieven met een breder toepassingsgebied.

- Ten slotte bevat optie 3 maatregelen inzake **consensuele geschillenbeslechting**, waarbij als tegenwicht voor het ontbreken van specifieke mechanismen voor collectief verhaal de partijen andere kostenefficiënte procedurele middelen ter beschikking worden gesteld. Met deze maatregelen worden bestaande hindernissen weggenomen om buitengerechtelijke schikkingen te treffen om schade veroorzaakt door een inbreuk op het mededingingsrecht van de Unie te vergoeden.

17. ***Optie 4 – Niet-bindend EU-initiatief*.** De vierde beleidsoptie (optie 4) bestaat uit een niet-bindend instrument waarmee lidstaten wordt aanbevolen de in optie 3 voorgestelde maatregelen ten uitvoer te leggen.

4. BELEIDSOPTIE DIE DE VOORKEUR GENIET

18. De effecten van de vier beleidsopties werden met betrekking tot de volgende kosten en baten beoordeeld:

– Beleidsopties scoren beter indien zij

(1) volledige vergoeding voor alle geleden schade garanderen;

(2) effectief de publieke handhaving beschermen en een evenwicht tot stand te brengen met de schadevorderingen bij de algehele effectieve handhaving van de artikelen 101 en 102 VWEU;

(3) de kennis, de handhaving, het afschrikkende effect en de rechtszekerheid vergroten;

(4) een betere toegang tot de rechter mogelijk maken;

(5) leiden tot een doelmatiger gebruik van het rechtssysteem, bijvoorbeeld door misbruik van procedures en ongegronde procesvoering te voorkomen;

(6) bijdragen tot een gelijker speelveld voor zowel consumenten als ondernemingen in Europa;

(7) een positief effect hebben op het consumentenwelzijn en op kmo's; en

(8) economische groei en innovatie stimuleren.

– Aan de kostenzijde wordt in het verslag gekeken naar de gevolgen voor

(1) proceskosten;

(2) administratieve lasten;

(3) kosten van fouten (d.w.z. de mogelijkheid dat de nationale rechter een fout besluit vaststelt); en

(4) de kosten om de voorgestelde maatregelen in het nationale rechtsstelsel op te nemen.

19. Na de kosten en baten van de vier beleidsopties te hebben beoordeeld, wordt in het verslag geconcludeerd dat met beleidsoptie 3 het best de gestelde doelen tegen de laagst mogelijke kosten kunnen worden bereikt. Een gestroomlijnd overzicht van de beoordeling wordt hieronder weergegeven, evenals de belangrijkste bevindingen die in het verslag zijn opgenomen.

Tabel (effectbeoordelingsverslag): samenvatting van de effecten van beleidsopties 1-4

Behaalde voordelen / aangepakt probleem	**Effect in vergelijking met het minimumscenario (0 tot +++)**			
	Optie 1	**Optie 2**	**Optie 3**	**Optie 4**
1. Volledige vergoeding	0	+ + +	+ +	0 / +
2. Bescherming van effectieve publieke handhaving	0	+ +	+ + +	0 / +
3. Meer kennis, betere handhaving, groter afschrikkend effect en meer rechtszekerheid	0	+ + +	+ + +	0 / +
4. Toegang tot de rechter	0	+ + +	+ + +	0 / +
5. Doelmatig gebruik van rechtssysteem	0	+ + +	+ +	0 / +
6. Gelijker speelveld	0	+ + +	+ + +	0 / +
7. Positief effect op kmo's en consumenten	0	+ + +	+ +	0 / +
8. Stimuleren van economische groei en innovatie	0	+ +	+ +	0
Kosten	**Effect in vergelijking met het minimumscenario (0 tot ---)**			
	Optie 1	**Optie 2**	**Optie 3**	**Optie 4**
1. Proceskosten	0	- -	-	0 / — -
2. Administratieve lasten	0	- -	-	0 / -
3. Kosten van fouten	0	-	0 / -	0 / -

4. Kosten voor tenuitvoerlegging	0	- -	-	0 / -

20. ***Voorkeur voor bindende EU-actie.*** De voorkeur ging uit naar opties die een optreden op EU-niveau beoogden. De redenen hiervoor zijn:

– wat betreft het optimaliseren van de wisselwerking tussen de publieke en de civiele handhaving van de mededingingsregels van de Unie, groeit consensus dat dit beter op EU-niveau kan worden geregeld, in het bijzonder vanwege de nauwe band tussen de Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten;

– wat betreft het verbeteren van de procedurele voorwaarden voor slachtoffers van een inbreuk op het mededingingsrecht van de Unie om een schadevergoeding te krijgen, hebben ervaringen de laatste jaren aangetoond dat zonder EU-regels maar weinig lidstaten wetgevingsinitiatieven op dit gebied nemen. Daar waar initiatieven worden genomen, nemen deze maar een paar van de obstakels weg die de Commissie in haar groenboek en witboek heeft aangegeven en hierdoor worden de verschillen in het juridische landschap nog groter.

21. Zonder EU-actie zouden de huidige verschillen tussen de nationale wetgevingen inzake schadevorderingen wegens inbreuk op de mededingingsregels blijven bestaan. Dit zou een probleem vormen voor de doeltreffendheid van schadevorderingen. Dit zou ook betekenen dat de interne markt versnipperd zou blijven qua niveau van rechtsbescherming, wat forumshopping in de hand werkt (waardoor gewoonlijk de kmo's en consumenten benadeeld worden omdat zij minder mobiel zijn). Dit kan eveneens tot complexere en dus duurdere procedures leiden, in het bijzonder in grensoverschrijdende gevallen. De minimale optie 1 (geen EU-actie) werd daarom uitgesloten. Door de voorkeur voor bindende EU-actie in plaats van zachte wetgeving werd ook optie 4 uitgesloten.

22. ***Voorkeur voor een aparte, maar horizontale benadering van collectief verhaal.*** In het licht van de publieke raadpleging en in het bijzonder de resolutie van het Europees Parlement van 2 februari 2012, lijkt een horizontale aanpak momenteel beter geschikt dan een oplossing die specifiek betrekking heeft op mededinging. Dit is hoofdzakelijk terug te voeren op het feit dat het mededingingsrecht niet het enige EU-rechtsgebied is waar verbrokkelde schade vaak voorkomt en waar het voor consumenten en kmo's moeilijk is om een vergoeding te krijgen voor de schade die zij hebben geleden. Soortgelijke problemen (hoge proceskosten in verhouding tot de individuele schade) komen voor op andere rechtsgebieden, bijvoorbeeld consumentenrecht en milieurecht. Voor al deze rechtsgebieden kunnen in grote mate dezelfde basisbeginselen inzake collectief verhaal gelden. Een horizontaal initiatief kan ook de coherentie bevorderen tussen de gebieden waarop collectief verhaal noodzakelijk wordt geacht. Voor zover specifieke bepalingen met betrekking tot het mededingingsrecht echter nodig worden geacht, kunnen deze in een apart hoofdstuk van het horizontale instrument of in daaruit voortvloeiende aparte rechtsinstrumenten worden opgenomen.

23. ***Voorkeur voor een evenwichtiger stelsel van publieke en civiele handhaving.*** Zowel met optie 2 als met optie 3 worden de beleidsdoelstellingen van het initiatief inzake inbreuken op de mededingingsregels grotendeels verwezenlijkt, omdat beide opties de belangrijkste obstakels aanpakken die momenteel een belemmering vormen voor een op Europese rechtstradities gebaseerd effectief schadeherstel voor

slachtoffers van inbreuken op het mededingingsrecht. Beide opties voorzien eveneens in garanties om misbruik van procedures en ongegronde procesvoering te voorkomen. Als dusdanig hebben zij een positief effect op het grondrecht op een effectieve rechterlijke bescherming dat in het Handvest van de grondrechten is vastgelegd.

24. Optie 2 is iets krachtiger wat betreft het garanderen van een volledige vergoeding voor alle geleden schade. De regeling van optie 3 is over het algemeen echter evenwichtiger. Deze vormt een algemene verbetering van de mogelijkheid om toegang tot bewijsmateriaal te krijgen en biedt tegelijk een betere bescherming van effectieve publieke handhaving, doordat meer documenten in de dossiers van de mededingingsautoriteiten worden beschermd. Door de invoering van garanties wordt dit doel verwezenlijkt en vormt deze optie nog steeds een verbetering van de aanpak van de informatieasymmetrie waarop de belanghebbenden tijdens de publieke raadplegingen hebben gewezen. Door een weerlegbaar vermoeden met betrekking tot door de meerprijs geleden schade in kartelzaken en door de mogelijkheid om de omvang van de schade te begroten, wordt de kans groter dat er een schadevergoeding zal worden verkregen.

25. Met betrekking tot andere maatregelen, zoals het doorberekeningsverweer, verjaringstermijnen en de bindende kracht van besluiten van de nationale mededingingsautoriteiten, zijn er geen verschillen tussen optie 2 en optie 3. In landen waar soortgelijke bepalingen gelden, vormen deze een belangrijke stimulans voor eisers. Indien deze bepalingen in de hele EU zouden worden toegepast, zouden de kansen op effectieve schadeloosstelling voor slachtoffers van inbreuken op het mededingingsrecht toenemen en zouden de doelstellingen van het huidige initiatief (schadevergoeding, toegang tot de rechter en het garanderen van een gelijker speelveld) makkelijker kunnen worden bereikt. In het bijzonder de bindende kracht van besluiten van de nationale mededingingsautoriteiten garandeert een doelmatiger gebruik van het rechtssysteem.

26. ***Kosten.*** Wat de kosten betreft, scoort optie 3 beter dan optie 2. De proceskosten nemen af door de introductie van het weerlegbaar vermoeden met betrekking tot de schadebegroting en door het bevorderen van consensuele geschillenbeslechting. Daarnaast zijn de kosten van fouten en voor tenuitvoerlegging lager bij optie 3, vooral omdat niet in een sectorspecifiek kader voor collectief verhaal is voorzien. Tot slot zou de betere bescherming van de publieke handhaving bij optie 3 de administratieve lasten verlagen.

5. CONCLUSIE

27. Optie 3 is de optie die de voorkeur geniet om de doelstellingen van het initiatief inzake inbreuken op de mededingingsregels te bereiken.

Samenvatting van de inhoud van de beleidsoptie die de voorkeur geniet

Volledige vergoeding	Iedere benadeelde partij (zowel de directe als de indirecte afnemer) kan een volledige vergoeding eisen voor de geleden schade als gevolg van een inbreuk op artikel 101 of 102 VWEU. Een volledige vergoeding omvat een vergoeding voor het reële verlies en voor de gederfde winst, plus rente.
Openbaarmaking van bewijsmateriaal	In de beleidsoptie die de voorkeur geniet, wordt voorzien in een regeling voor de openbaarmaking van gespecificeerde categorieën

	bewijsmateriaal onder de partijen bij een schadevordering. Daarnaast worden ook garanties gegeven inzake de openbaarmaking van documenten uit het dossier van een mededingingsautoriteit.
Beperkte aansprakelijkheid voor de partij die immuniteit heeft gekregen	Om de aantrekkelijkheid van de clementieregelingen van de Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten te behouden, wordt de aansprakelijkheid van de partij die de immuniteit heeft gekregen, beperkt tot haar aandeel in de veroorzaakte schade. De partij die immuniteit heeft gekregen blijft volledig aansprakelijk indien benadeelde partijen geen volledige vergoeding van de andere inbreukmakers kunnen krijgen.
Bindende kracht van besluiten van nationale mededingingsautoriteiten	De nationale rechter die een schadevordering behandelt, is gebonden door besluiten van de nationale mededingingsautoriteit waarin een inbreuk op het mededingingsrecht van de Unie wordt vastgesteld.
Verjaringstermijnen	Verjaringstermijnen mogen het recht op een volledige vergoeding niet in het gedrang brengen. Slachtoffers moeten bovendien de mogelijkheid hebben effectief een schadevordering in te stellen na een definitief besluit van een mededingingsautoriteit.
Doorberekening van prijsverhogingen	De verweerder kan een doorberekeningsverweer aanvoeren tegen een vordering van een directe afnemer. Omgekeerd kunnen indirecte afnemers makkelijker een vordering instellen omdat het voor hen eenvoudiger is geworden om aan te tonen dat een prijsverhoging aan hun niveau werd doorberekend.
Vermoeden van schade	Slachtoffers van kartels kunnen zich beroepen op een weerlegbaar vermoeden dat de door het kartel aangerekende meerprijs schade veroorzaakt. Voorts mag het door nationale vereisten inzake de begroting van de geleden schade voor een eiser niet praktisch onmogelijk of buitensporig moeilijk worden om een schadevergoeding te krijgen.
Consensuele geschillenbeslechting	Consensuele geschillenbeslechting wordt aangemoedigd omdat dit een sneller en minder duur alternatief is voor een gerechtelijke procedure.