



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

L. MEDINA

fremsat den 3. april 2025¹

Sag C-21/24

CP

mod

Nissan Iberia, S.A.

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Juzgado de lo Mercantil n.º 1 de Zaragoza (handelsret nr. 1 i Zaragoza, Spanien))

»Præjudiciel forelæggelse – konkurrence – effektivitetsprincippet – erstatning for en skade, som er forvoldt af en praksis, der er forbudt i henhold til artikel 101, stk. 1, TEUF – direktiv 2014/104/EU – privat håndhævelse – sen gennemførelse af direktivet – tidsmæssig anvendelse – artikel 10 – forældelsesfrist – detaljerede regler for fristens begyndelse – kendskab til de oplysninger, der er nødvendige for at anlægge et erstatningsøgsmål – dommen i sag C-605/21, Heureka Group (Online-prissammenligningstjenester) – offentliggørelse af en national konkurrencemyndigheds afgørelse på dens websted – bindende virkning af en afgørelse truffet af en national konkurrencemyndighed, som endnu ikke er endelig – suspension eller afbrydelse af forældelsesfristen indtil den dato, hvor denne afgørelse bliver endelig«

1. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 101 TEUF, sammenholdt med effektivitetsprincippet. Den er indgivet i forbindelse med en sag mellem CP, en fysisk person, og Nissan Iberia, S.A. (herefter »Nissan«), vedrørende et søgsmål anlagt af CP med påstand om erstatning for en skade, der angiveligt er forvoldt af en overtrædelse af artikel 101 TEUF og artikel 1 i Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia (lov nr. 15/2007 om konkurrencebeskyttelse) af 3. juli 2007, som er blevet fastslået af Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (den nationale kommission for marked og konkurrence, herefter »CNMC«), og blev begået af en række virksomheder, herunder Nissan.

2. Den foreliggende sag følger i kølvandet på Domstolens sager vedrørende forældelsesfrister for søgsmål med påstand om erstatning for overtrædelser af EU's konkurrenceret, navnlig fastlæggelsen af begyndelsestidspunktet² for sådanne frister³. Den foreliggende sag adskiller sig imidlertid fra disse sager, for så vidt som erstatningsøgsmålet blev anlagt efter en afgørelse

¹ – Originalsprog: engelsk.

² – [O.a.: Denne fodnote er ikke relevant for den danske version af forslaget til afgørelse.]

³ – Dom af 22.6.2022, Volvo og DAF Trucks (C-267/20, herefter »Volvo-dommen«, EU:C:2022:494), og af 18.4.2024, Heureka Group (Online-prissammenligningstjenester) (C-605/21, herefter »Heureka-dommen«, EU:C:2024:324), samt kendelse af 6.3.2023, Deutsche Bank (Kartel – rentederivater i euro) (C-198/22 og C-199/22, EU:C:2023:166).

truffet af en national konkurrencemyndighed, som blev offentliggjort på dens websted, og ikke efter en afgørelse truffet af Europa-Kommissionen, hvoraf et resumé blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*.

I. Retsforskrifter

A. EU-retten

3. Artikel 9 i direktiv 2014/104/EU⁴ med overskriften »Retsvirkninger af nationale afgørelser« fastsætter følgende:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at når en national konkurrencemyndighed eller appelret har truffet en endelig afgørelse om overtrædelse af konkurrenceretten, anses den for at være uomtvistelig med henblik på et erstatningssøgsmål, der er indbragt for deres nationale retter i henhold til artikel 101 eller 102 i TEUF eller i henhold til national konkurrenceret.

2. Medlemsstaterne sikrer, at en endelig afgørelse som omhandlet i stk. 1, der træffes i en anden medlemsstat, efter national ret, kan forelægges for deres nationale retter, i det mindste som *prima facie*-bevis for, at der er sket en overtrædelse af konkurrenceretten, og, hvis det er relevant, kan vurderes sammen med andre beviser, som parterne fremlægger.

3. Denne artikel berører ikke nationale retters rettigheder og forpligtelser i henhold til artikel 267 i TEUF.«

4. Dette direktivs artikel 10 med overskriften »Forældelsesfrist« har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne fastsætter i overensstemmelse med denne artikel regler om forældelsesfrister for anlæggelse af erstatningssøgsmål. Disse regler skal bestemme, hvornår forældelsesfristen begynder at løbe, dens længde, og under hvilke omstændigheder den afbrydes eller suspenderes.

2. Forældelsesfristen begynder ikke at løbe, før overtrædelsen af konkurrenceretten ophører, og sagsøger har eller med rimelighed kan forventes at have kendskab til:

- a) adfærden og at den udgør en overtrædelse af konkurrenceretten
- b) at overtrædelsen af konkurrenceretten har forvoldt sagsøgeren skade, og
- c) identiteten af overtræderen.

3. Medlemsstaterne sikrer, at forældelsesfristen for indbringelse af erstatningssøgsmål er mindst fem år.

4. Medlemsstaterne sikrer, at en forældelsesfrist suspenderes eller, afhængigt af national ret, afbrydes, hvis en konkurrencemyndighed tager skridt til at undersøge eller forfølge den overtrædelse af konkurrenceretten, som erstatningssøgsmålet vedrører. Suspensionen ophører

⁴ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 26.11.2014 om visse regler for søgsmål i henhold til national ret angående erstatning for overtrædelser af bestemmelser i medlemsstaternes og Den Europæiske Unions konkurrenceret (EUT 2014, L 349, s. 1).

tidligst ét år, efter at afgørelsen om overtrædelse er blevet endelig, eller efter at sagen på anden måde er afsluttet.«

II. De faktiske omstændigheder, der giver anledning til tvisten i hovedsagen, og de præjudicielle spørgsmål

5. Den 23. juli 2015 traf CNMC en afgørelse i sag S/0482/13, Fabricantes de Automóviles (Bilproducenter), hvorved den fastslog, at udvekslingen af følsomme forretningsoplysninger mellem en række virksomheder, herunder Nissan, som ophørte i 2013, var i strid med artikel 101 TEUF og artikel 1 i lov nr. 15/2007.

6. Den 28. juli 2015 udsendte CNMC en pressemeddelelse herom.

7. Den 15. september 2015 blev CNMC's afgørelse offentliggjort på myndighedens officielle websted.

8. Ophavsmændene til den hævdede overtrædelse, herunder Nissan, anlagde en række annulationsøgsmål til prøvelse af denne afgørelse, som imidlertid blev stadfæstet af Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien) i 2021.

9. I marts 2023 anlagde CP et erstatningssøgsmål på grundlag af denne afgørelse (follow-on-erstatningssøgsmål) med påstand om, at Nissan blev tilpligtet at betale erstatning for den skade, som CP angiveligt havde lidt som følge af købet af et køretøj, hvis pris var berørt af den konkurrencebegrænsende adfærd, der blev fastslået af CNMC.

10. I sit svarskrift har Nissan i det væsentlige gjort gældende, at dette søgsmål er forældet. Ifølge selskabet følger det af forældelsesreglerne i Código Civil (den civile lovbog), som finder anvendelse i den foreliggende sag, at forældelsesfristen på ét år begynder at løbe fra det tidspunkt, hvor den skadelidte får kendskab til den pågældende ulovlige adfærd. I det foreliggende tilfælde kan CP, henset til, i) at CNMC den 15. september 2015 offentliggjorde hele afgørelsens ordlyd på sit officielle websted, ii) at CNMC også udsendte en pressemeddelelse herom, og iii) at der var omfattende dækning i de nationale medier af den sag, der var genstanden for denne afgørelse, ikke hævde at have været uvidende om de oplysninger, der var nødvendige for anlæggelsen af hans erstatningssøgsmål. Ifølge Nissan kan det således, eftersom det ikke er nødvendigt, at denne afgørelse er endelig, for at forældelsesfristen begynder at løbe, lægges til grund, at denne frist begyndte at løbe den 15. september 2015.

11. Den forelæggende ret har påpeget, at den tidligere var af den opfattelse, at søgsmål som det i hovedsagen omhandlede var forældede, og at det foreliggende søgsmål derfor skulle have været anlagt fra datoen for offentliggørelsen af CNMC's afgørelse, altså den 15. september 2015, uden at afvente, at den blev endelig.

12. Den forelæggende ret har nærmere bestemt anført, at forældelsesfristen for et erstatningssøgsmål ikke kan begynde at løbe, før den skadelidte har kendskab eller med rimelighed kan forventes at have kendskab til, a) at der foreligger en overtrædelse, b) at der foreligger en skade, c) årsagssammenhængen mellem de to og d) identiteten af gerningsmanden til overtrædelsen.

13. Ifølge forelæggelseskendelsen anlagde Audiencia Provincial de Zaragoza (den regionale domstol i Zaragoza, Spanien) en anden tilgang ved fastlæggelsen af begyndelsestidspunktet, da den traf afgørelse om en tidligere dom afsagt af den forelæggende ret. Ifølge dommen fra denne højere retsinstans skal begyndelsestidspunktet for forældelsesfristen for et erstatningssøgsmål beregnes fra det tidspunkt, hvor CNMC's afgørelse blev endelig efter en dom afsagt af Tribunal Supremo (øverste domstol) i juni 2021.

14. På denne baggrund har Juzgado de lo Mercantil n.º 1 de Zaragoza (handelsret nr. 1 i Zaragoza, Spanien) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

- »1) Findes der i EU-retten et retsgrundlag for at sondre mellem muligheden for og forpligtelsen til at anlægge et erstatningssøgsmål for en konkurrenceretlig overtrædelse, eller skal den skadelidte derimod anlægge søgsmålet, så snart vedkommende har kendskab eller med rimelighed kan forventes at have kendskab til at have lidt en skade som følge af denne overtrædelse, og til identiteten af gerningsmanden til overtrædelsen, idet forældelsesfristen begynder at løbe på dette tidspunkt?
- 2) Skal det ved anlæggelsen af erstatningssøgsmålet ved den judicielle myndighed afventes, at sanktionen er blevet endelig, eller kan erstatningssøgsmålet derimod anlægges ved domstolene, såfremt [den nationale konkurrencemyndigheds] afgørelse, som er offentliggjort i sin helhed, indeholder identiteten af gerningsmændene til den pågældende overtrædelse, dens nøjagtige varighed og de produkter, som denne overtrædelse berører, og begynder forældelsesfristen at løbe på dette tidspunkt?
- 3) Kan offentliggørelsen af hele sanktionen på [den nationale konkurrencemyndigheds] officielle og offentlige websted sidestilles med offentliggørelsen af sammendraget af Kommissionens afgørelse i *Den Europæiske Unions Tidende* med hensyn til forældelsesfristens begyndelse, henset til, at offentliggørelsen af [den nationale konkurrencemyndigheds] afgørelser kun sker på det officielle websted?»

III. Retsforhandlingerne for Domstolen

15. Nissan, den spanske regering og Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Der blev afholdt et retsmøde den 16. januar 2025, hvor disse parter og CP var repræsenteret.

IV. Bedømmelse

A. Indledende bemærkninger

16. I forelæggelseskendelsen gives der udtryk for tvivl om, hvorvidt direktiv 2014/104 og Real Decreto-ley 9/2017 (kongeligt lovdekret nr. 9/2017) af 26. maj 2017, som gennemfører dette direktiv i spansk ret, finder tidsmæssig anvendelse på hovedsagen. Kongeligt lovdekret nr. 9/2017 trådte i kraft den 27. maj 2017⁵.

⁵ – Dvs. fem måneder efter udløbet af fristen for gennemførelse af dette direktiv.

17. For at afgøre, om artikel 10 i direktiv 2014/104, der fastsætter regler for forældelsesfrister i sager om privat håndhævelse, finder tidsmæssig anvendelse, er det nødvendigt at »efterprøve, om den i hovedsagen omhandlede situation var opstået før udløbet af fristen for gennemførelse af dette direktiv, eller om den fortsat havde virkning efter udløbet af denne frist«⁶.

18. Selv om den forelæggende ret kun har givet få oplysninger om den nationale lovgivning, der er relevant for de præjudicielle spørgsmål, kan det udledes af forelæggelseskendelsen, at forældelsesfristen for søgsmål med påstand om erstatning for overtrædelser af konkurrenceretten før gennemførelsen af direktiv 2014/104 i spansk ret var reguleret ved den generelle ordning for erstatningsansvar uden for kontrakt og derfor var på et år.

19. I det foreliggende tilfælde blev erstatningssøgsmålet i hovedsagen dog anlagt i marts 2023, dvs. efter både fristen for gennemførelse af direktiv 2014/104 i national ret og den dato, hvor det i sidste ende blev gennemført. Samtidig er den forelæggende ret af den opfattelse, at forældelsesfristen for hovedsagen skulle være begyndt at løbe på datoen for offentliggørelsen af CNMC's afgørelse på myndighedens websted, dvs. den 15. september 2015. Med andre ord ligger denne dato før dette direktivs tidsmæssige anvendelsesperiode.

20. Endvidere ophørte overtrædelser i Nissans tilfælde i august 2013, dvs. før udløbet af den gennemførelsesperiode, der er fastsat i artikel 21 i direktiv 2014/104 (den 27.12.2016), og før ikrafttrædelsen af kongeligt lovdekret nr. 9/2017.

21. I henhold til den i dette direktiv fastsatte overgangsordning (artikel 22, stk. 1) og kongeligt lovdekret nr. 9/2017 (artikel 3 og den første overgangsbestemmelse), hvorefter de materielle bestemmelser heri ikke finder anvendelse med tilbagevirkende kraft, synes det pågældende direktiv og de tilknyttede bestemmelser i kongeligt lovdekret nr. 9/2017 generelt ikke at finde tidsmæssig anvendelse på tvisten i hovedsagen, og EUF-traktaten kan påberåbes direkte.

22. Endvidere påpeger jeg, at den forelæggende ret i de præjudicielle spørgsmål ikke nævner nogen specifikke EU-retlige bestemmelser, som den ønsker fortolket. Det fremgår imidlertid af forelæggelseskendelsen, at den forelæggende ret anmoder Domstolen om at afklare fortolkningen af artikel 101 TEUF i forbindelse med forældelsesfrister for follow-on-erstatningssøgsmål i et tilfælde, hvor overtrædelser af EU's konkurrenceret er blevet fastslået ved en afgørelse truffet af en national konkurrencemyndighed.

B. Formaliteten med hensyn til det første præjudicielle spørgsmål

23. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om der i EU-retten findes et retsgrundlag for at sondre mellem muligheden for (retten til) og forpligtelsen til at anlægge et erstatningssøgsmål vedrørende en konkurrenceretlig overtrædelse.

24. Efter min opfattelse er dette spørgsmål hypotetisk, for så vidt som det som omhandlet i retspraksis ikke er »»nødvendig[t]« for, at den forelæggende ret kan »[afsi] sin dom« i den sag, der verserer for den«⁷.

⁶ – Jf. Heureka-dommen, præmis 49. Jf. også denne doms præmis 50.

⁷ – Artikel 267 TEUF giver ikke Domstolen mulighed for at afgive responsa vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål. Jf. i denne retning dom af 22.3.2022, Prokurator Generalny (Den øverste domstols disciplinærafdeling – udnævnelse) (C-508/19, EU:C:2022:201, præmis 60 og 61).

25. Sagsøgeren i hovedsagen anlagde faktisk et erstatningssøgsmål og har dermed allerede udøvet sin ret til at kræve erstatning for en overtrædelse af EU's konkurrenceret. Ydermere synes den forelæggende rets tvivl, der ligger til grund for dette spørgsmål, således som den spanske regering har påpeget, udelukkende at hidrøre fra ræsonnementet i en del af national retspraksis, som ikke har tilstrækkelig tilknytning til EU-retten, men alene henhører under spansk ret⁸.

26. Desuden er der også en vis tvivl om formaliteten med hensyn til det første præjudicielle spørgsmål for så vidt angår overholdelsen af de betingelser, der er fastsat i artikel 94, litra c), i Domstolens procesreglement, idet forelæggelseskendelsen ikke indeholder en præcis fremstilling af den forelæggende rets grunde til at forelægge dette spørgsmål. Det er nemlig »nødvendigt, at forelæggelsesafgørelsen indeholder en fremstilling af grundene til, at den forelæggende ret er i tvivl om fortolkningen af visse EU-retlige bestemmelser, samt af sammenhængen mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, som finder anvendelse på tvisten i hovedsagen«⁹.

27. Endelig afspejles de nævnte tvivlsspørgsmål også i parternes indlæg. Hverken Nissan, den spanske regering eller Kommissionen har i det væsentlige indgivet indlæg om det første spørgsmål. Disse parter har i stedet foreslået at omformulere de tre præjudicielle spørgsmål og behandle dem samlet.

28. Det bør derfor fastslås, at det første spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling.

29. Under alle omstændigheder skal det påpeges, at artikel 101 TEUF fastsætter en ret – og ikke pålægger en forpligtelse – for en skadelidt part til at påberåbe sig ugyldigheden af en aftale eller praksis, der er forbudt i henhold til denne artikel, med henblik på at kræve erstatning. Når en sådan part vælger at anlægge et erstatningssøgsmål, er denne part imidlertid forpligtet til at overholde de relevante regler, såsom reglerne om forældelsesfrister. For at en sådan part kan opfylde disse forpligtelser og nyde godt af de ved EU-retten tillagte rettigheder, skal reglerne for forældelsesfrister være præcise, klare og forudsigelige¹⁰. I forbindelse med min undersøgelse af det andet og det tredje spørgsmål vil jeg drøfte disse forhold nærmere.

C. Det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål

30. Indledningsvis minder jeg om, at det følger af Domstolens faste praksis, at »det som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer denne at give den nationale ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den«¹¹.

31. Med det andet og det tredje spørgsmål, som bør behandles samlet og omformuleres, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, for det første om artikel 101 TEUF og effektivitetsprincippet skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for national lovgivning, således som den fortolkes af de relevante nationale retter, hvorefter forældelsesfristen – for

⁸ – Forelæggelseskendelsen er støttet på retspraksis fra Audiencia Provincial de Zaragoza (den regionale domstol i Zaragoza). Dette ræsonnement synes navnlig at være baseret på den begrebsmæssige sondring mellem muligheden for at anlægge et søgsmål og forældelsesfristen for dette søgsmål i henhold til spansk ret.

⁹ – Jf. dom af 28.11.2023, Commune d'Ans (C-148/22, EU:C:2023:924, præmis 46 og 47).

¹⁰ – Domstolen har ligeledes vedrørende EU-retten fastslået, at »retssikkerhedsprincippet og princippet om respekt for den berettigede forventning [...] skal bidrage til at give [EU-retten] den fornødne klarhed og forudberegnelighed« (dom af 12.11.1981, Meridionale Industria Salumi m.fl., 212/80-217/80, EU:C:1981:270, præmis 10).

¹¹ – Dom af 28.3.2019, Cogeco Communications (C-637/17, herefter »Cogeco-dommen«, EU:C:2019:263, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

søgsmål med påstand om erstatning for en overtrædelse af bestemmelser i EU's konkurrenceret, som er blevet fastslået ved en afgørelse truffet af den nationale konkurrencemyndighed (follow-on-erstatningssøgsmål) – ikke begynder at løbe, før *den dato, hvor denne afgørelse*: a) *blev endelig*, i givet fald efter at den er blevet stadfæstet af de relevante nationale retter¹², og/eller b) blev offentliggjort på denne nationale konkurrencemyndigheds websted, men *endnu ikke er blevet endelig*. I denne forbindelse ønsker den forelæggende ret for det andet nærmere bestemt oplyst, om Domstolens tilgang i Heureka-dommen (vedrørende follow-on-søgsmål på grundlag af Kommissionens afgørelser, hvoraf et resumé offentliggøres i *Den Europæiske Unions Tidende*) kan overføres på et tilfælde som det i hovedsagen foreliggende (der vedrører afgørelser truffet af en national konkurrencemyndighed, som kun offentliggøres på denne myndigheds websted).

1. Indledning

32. Domstolen har præciseret, at »det altid står en virksomhed, der mener at have lidt en skade på grund af konkurrencebegrænsende adfærd, frit for at gøre sine rettigheder i medfør af [artikel 101, stk. 1, TEUF og artikel 102 TEUF], der har direkte virkning i forholdet mellem borgerne, gældende ved de nationale retsinstanser«¹³.

33. I denne henseende »ville den fulde virkning af artikel 101 TEUF, og navnlig den effektive virkning af forbuddet i stk. 1, blive bragt i fare, hvis det ikke var muligt for enhver at kræve erstatning for skade påført vedkommende som følge af en overtrædelse af konkurrenceretten«¹⁴.

34. Endvidere »[forøger] [d]en ret, som enhver har til at kræve erstatning for en sådan skade, [...] virkningen af EU's konkurrenceregler og er egnet til at hindre de ofte skjulte former for adfærd, der kan begrænse eller fordreje konkurrencen, idet den derved bidrager til opretholdelsen af en effektiv konkurrence inden for Unionen«¹⁵.

35. Med henblik på at sikre den effektive virkning af EU's konkurrenceregler er det absolut nødvendigt, at både ordningen til offentlig håndhævelse og ordningen til privat håndhævelse fungerer bedst muligt¹⁶. I denne forstand bør offentlig og privat håndhævelse i forbindelse med EU's konkurrencepolitik »betragtes som et integreret system, hvor en række faktorer bidrager til de komplementære formål om afskrækkelse og erstatning«¹⁷.

36. Domstolen har med henvisning til artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) fastslået, at »enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, skal have adgang til *effektive* retsmidler for en domstol under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i denne artikel«¹⁸. Domstolen har ligeledes

¹² – Hvis en afgørelse truffet af en national konkurrencemyndighed ikke er blevet anfægtet inden for den fastsatte frist, kan den nemlig principielt anses for at være endelig.

¹³ – Dom af 18.3.1997, Guérin automobiles mod Kommissionen (C-282/95 P, EU:C:1997:159, præmis 39). Jf. også dom af 20.9.2001, Courage og Crehan (C-453/99, EU:C:2001:465, præmis 23 og 24), og af 13.7.2006, Manfredi m.fl. (C-295/04 – C-298/04, EU:C:2006:461, præmis 58 og 59). Jf. analogt dom af 16.3.2023, Towercast (C-449/21, EU:C:2023:207, præmis 42-53).

¹⁴ – Dom af 28.1.2025, ASG 2 (C-253/23, herefter »ASG 2-dommen«, EU:C:2025:40, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).

¹⁵ – Ibidem, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis.

¹⁶ – Generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse KONE m.fl. (C-557/12, EU:C:2014:45, punkt 59 og 60).

¹⁷ – P. Caro de Sousa, *The Private Enforcement of Competition Law*, Oxford University Press, Oxford, 2024, s. 23.

¹⁸ – Dom af 6.10.2020, État luxembourgeois (Oplysninger om en gruppe af skattepligtige personer) (C-245/19 og C-246/19, EU:C:2020:795, præmis 47) (min fremhævelse). Dette afspejles nu også i fjerde betragtning til direktiv 2014/104. Endvidere anføres det i 36. betragtning til dette direktiv, at »[n]ationale regler om forældelsesfristers begyndelse, længde, suspension eller afbrydelse [...] ikke [bør være] unødigt [...] til hinder for indbringelse af erstatningssøgsmål«.

påpeget, at »medlemsstaterne [har] en forpligtelse til *i hvert enkelt tilfælde at sikre*, at retten til en effektiv domstolsbeskyttelse af disse rettigheder overholdes, således som det sikres ved chartrets artikel 47, stk. 1«¹⁹.

37. Mere specifikt tilkommer det, når der – som det var tilfældet før ikrafttrædelsen af direktiv 2014/104 – ikke findes EU-retlige bestemmelser på området, »hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at fastsætte regler for udøvelsen af retten til at kræve erstatning for skade, der følger af et kartel eller en adfærd, der er forbudt i henhold til artikel 101 TEUF, for så vidt som ækvivalens- og effektivitetsprincipperne overholdes«²⁰.

38. I forbindelse med besvarelsen af det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål skal der dog kun tages hensyn til effektivitetsprincippet. Det er nemlig det eneste princip, den forelæggende ret har henvist til.

39. Angående dette princip har Domstolen for det første fastslået, at »[d]e regler, der finder anvendelse på søgsmål, der skal sikre beskyttelse af de rettigheder, borgerne har i henhold til EU-retten direkte virkning, [ikke] må [...] gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt i praksis at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til EU-retten«²¹. For det andet må »de nationale regler, der finder anvendelse inden for konkurrencerettens område, ikke [...] skade den effektive anvendelse af artikel 101 TEUF og 102 TEUF og skal være tilpasset de under dette område henhørende sagers særlige karakter, hvilken principielt kræver en kompleks faktuel og økonomisk analyse«²².

40. I denne henseende skal der tages hensyn til den omstændighed, at anlæggelse af erstatningssager for overtrædelser af konkurrenceretten principielt kræver en kompleks faktuel og økonomisk analyse af det forhold, at tvister om overtrædelser af konkurrenceretten principielt er kendetegnet ved informationsasymmetri til ulempe for den skadelidte²³.

41. Hvad angår fastlæggelsen af begyndelsestidspunktet for forældelsesfristen for erstatningssøgsmål har Domstolen fastslået, at to kumulative betingelser skal være opfyldt, nemlig i) at overtrædelserne er ophørt (det objektive element), og ii) kendskab til de oplysninger, der er nødvendige for at anlægge erstatningssøgsmål (det subjektive element)²⁴.

42. *Betingelse i)* synes at være opfyldt i den foreliggende sag, eftersom det fremgår af sagsakterne for Domstolen, at overtrædelserne i hovedsagen ophørte i august 2013. Uenigheden mellem parterne vedrører *betingelse ii)*, dvs. de forudsætninger, der skal være opfyldt, for at det kan fastslås, at den skadelidte har kendskab til de oplysninger, der er nødvendige for, at denne part kan anlægge et erstatningssøgsmål.

43. Det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål vil blive undersøgt i lyset af disse indledende bemærkninger.

¹⁹ – ASG 2-dommen, præmis 75 (min fremhævelse).

²⁰ – Dom af 14.3.2019, Skanska Industrial Solutions m.fl. (C-724/17, EU:C:2019:204, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis). Jf. også Heureka-dommen, præmis 51.

²¹ – Cogeco-dommen, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis.

²² – ASG 2-dommen, præmis 74 ff. Jf. også Cogeco-dommen, præmis 47 og Volvo-dommen, præmis 53; jf. også kendelse af 6.3.2023, Deutsche Bank (Kartel – rentederivater i euro) (C-198/22 og C-199/22, EU:C:2023:166, præmis 33).

²³ – Jf. Cogeco-dommen, præmis 46, og Volvo-dommen, præmis 54, samt kendelse af 6.3.2023, Deutsche Bank (Kartel – rentederivater i euro) (C-198/22 og C-199/22, EU:C:2023:166, præmis 34).

²⁴ – Heureka-dommen, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis.

2. Sondringen mellem stand-alone- og follow-on-søgsmål

44. Som før nævnt er den skadelidtes ret til at kræve erstatning for den skade, der er forvoldt ved en overtrædelse af konkurrenceretten, tillagt denne part direkte ved EUF-traktaten, og det påhviler de nationale retter at sikre en effektiv anvendelse af denne traktats bestemmelser, navnlig artikel 101. Det er imidlertid ikke alle private håndhævelsessøgsmål, der har de samme kendetegn. Det vil derfor være hensigtsmæssigt først at afklare den væsentlige sondring mellem de to typer af private håndhævelsessøgsmål, dvs. et stand-alone-søgsmål og et follow-on-søgsmål²⁵.

45. I forbindelse med et stand-alone-søgsmål træffer en national ret afgørelse om erstatningssøgsmålet i en sammenhæng, hvor der ikke foreligger nogen endelig afgørelse fra den kompetente konkurrencemyndighed²⁶ om de samme faktiske omstændigheder²⁷, og hvor hele bevisbyrden påhviler den skadelidte. I et sådant tilfælde er det spørgsmål, der er det centrale i den foreliggende sag – altså forholdet mellem begyndelsestidspunktet for forældelsesfristen og den kompetente konkurrencemyndigheds afgørelse – ikke relevant, eftersom den skadelidte, der kræver erstatning, ikke søger at påberåbe sig denne myndigheds konklusioner.

46. Hvis den skadelidte har valgt at anlægge et stand-alone-søgsmål, er denne part ikke forpligtet til at afvente resultatet af den offentlige efterforskning, hvis en sådan finder sted, og den pågældende part behøver heller ikke at vente med at anlægge erstatningssøgsmålet, indtil en national konkurrencemyndigheds afgørelse bliver endelig og fuldt eksigibel i henhold til den relevante nationale lovgivning. Stand-alone-søgsmål er principielt mere byrdefulde for skadelidte parter, og som påpeget af generaladvokat Bobek i sagen Stichting Cartel Compensation vil sådanne søgsmål sandsynligvis være sjældne i praksis på baggrund af den ganske tunge bevisbyrde, som enhver sagsøger sandsynligvis vil stå over for i »enkeltstående« privatretlige søgsmål for overtrædelse af konkurrenceretten²⁸.

47. I forbindelse med follow-on-søgsmål påberåber de skadelidte sig derimod en eksisterende afgørelse fra den kompetente konkurrencemyndighed, enten en national konkurrencemyndighed eller Kommissionen, med henblik på at kræve erstatning for enhver skade, de kan godtgøre at have lidt som følge af overtrædelsen. Tilsvarende behøver skadelidte, der kræver erstatning for skade, i det foreliggende scenario ikke at godtgøre overtrædelsen af konkurrenceretten og ulovligheden af aftalen eller adfærden. I et sådan tilfælde »vil konkurrencemyndigheden [allerede] råde over størstedelen af de beviser, der er nødvendige for at godtgøre deres krav«²⁹.

48. Dermed er det kun i forbindelse med follow-on-søgsmål, at spørgsmålet om forholdet mellem en kompetent konkurrencemyndigheds afgørelse og begyndelsestidspunktet for forældelsesfristen er relevant. Dette forhold er kendetegnet ved det tilknytningspunkt, der forbinder den skadelidtes kendskab til de oplysninger, der er nødvendige for at anlægge et erstatningssøgsmål, og de konklusioner, der kan drages af denne parts påberåbelse af en afgørelse truffet af den kompetente konkurrencemyndighed, som indeholder oplysninger, der er relevante for anlæggelsen af et sådant søgsmål.

²⁵ – Jf. også generaladvokat Pitruzzellas forslag til afgørelse Repsol Comercial de Productos Petrolíferos (C-25/21, EU:C:2022:659, punkt 32-35).

²⁶ – Dvs. Kommissionen eller en national konkurrencemyndighed.

²⁷ – Jf. dom af 12.1.2023, RegioJet (C-57/21, EU:C:2023:6, præmis 50), og ASG 2-dommen, præmis 85.

²⁸ – Generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse Stichting Cartel Compensation og Equilib Netherlands (C-819/19, EU:C:2021:373, punkt 95).

²⁹ – P. Caro de Sousa, fodnote 17, op.cit., s. 27.

49. I den foreliggende sag fremgår det af de oplysninger, der er fremlagt af den forelæggende ret, at CP anlagde sit erstatningssøgsmål ved en national ret efter en afgørelse truffet af den nationale konkurrencemyndighed. I forbindelse med sit søgsmål har CP påberåbt sig de faktiske omstændigheder, der blev fastslået af denne myndighed og er blevet efterprøvet af den kompetente nationale ret. Heraf følger, at undersøgelsen af, hvordan begyndelsestidspunktet skal fastlægges i henhold til artikel 101 TEUF, sammenholdt med effektivitetsprincippet, kun bør fokusere på situationer, hvor en skadelidt part anlægger et follow-on-søgsmål og i denne forbindelse påberåber sig de faktiske omstændigheder, der er blevet fastslået af en national konkurrencemyndighed.

3. Kan den løsning, der følger af Heureka-dommen, overføres direkte?

50. Med henblik på fastlæggelsen af begyndelsestidspunktet for forældelsesfristen for follow-on-erstatningssøgsmål indebærer den anden betingelse, at den skadelidte skal have kendskab til de oplysninger, der er nødvendige for at anlægge et erstatningssøgsmål (det subjektive element)³⁰.

51. Til dette formål vil jeg i denne del af forslaget til afgørelse undersøge spørgsmålet om, *på hvilket tidspunkt* en skadelidt part, der anlægger *et follow-on-søgsmål på grundlag af en afgørelse truffet af en national konkurrencemyndighed*, kan anses for at have tilstrækkeligt kendskab til de oplysninger, der er nødvendige for at anlægge erstatningssøgsmålet, hvilket navnlig vil sige oplysninger om identiteten på gerningsmændene til den pågældende overtrædelse, dens nøjagtige varighed og de produkter, der var berørt af denne overtrædelse, for så vidt angår forældelsesfristens begyndelse. Med henblik på besvarelsen af dette spørgsmål vil jeg bl.a. undersøge, om Domstolens dom i Heureka-sagen, der vedrørte de retsvirkninger, som Kommissionens afgørelser er tillagt, kan overføres mutatis mutandis på en national konkurrencemyndigheds afgørelser såsom den, der er omhandlet i den foreliggende sag.

52. Den nylige dom afsagt af Store Afdeling i Heureka-sagen sammenfatter ganske vist Domstolens tidligere retspraksis vedrørende betingelserne i forbindelse med begyndelsestidspunktet for forældelsesfristen for et follow-on-søgsmål. Imidlertid bygger denne sammenfatning på den retlige kvalificering af forbindelsen mellem den skadelidte parts kendskab til de nødvendige oplysninger på den ene side og *en retsakt udstedt af en EU-institution* (dvs. Kommissionens afgørelse) på den anden side.

53. Follow-on-erstatningssøgsmålet i den foreliggende sag blev derimod anlagt på grundlag af *en afgørelse truffet af en national konkurrencemyndighed*, som ikke blev offentliggjort i den nationale tidende, men på denne myndigheds websted og var genstand for en række annulationssøgsmål (den var med andre ord endnu ikke »endelig«).

54. Det skal derfor undersøges, om Heureka-dommen – som vedrører spørgsmålet om, hvilke virkninger det har for begyndelsestidspunktet for forældelsesfristen, at resuméet af den kommissionsafgørelse, hvorved overtrædelsen i sagen blev fastslået, blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* – kan overføres til den foreliggende sag.

55. I den seneste dom i denne linje i retspraksis, Heureka-dommen, fastslog Domstolen nærmere bestemt, at »[u]afhængigt af, om den pågældende kommissionsafgørelse er blevet endelig eller ej, kan det [...] fra offentliggørelsen af resuméet af denne i *Den Europæiske Unions Tidende*, og

³⁰ – Heureka-dommen, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis.

forudsat at den pågældende overtrædelse er ophørt, principielt med rimelighed antages, at den skadelidte råder over alle de oplysninger, der er nødvendige for at anlægge et erstatningssøgsmål inden for en rimelig frist«³¹.

56. Domstolen støttede denne konklusion på en række særskilte argumenter: i) offentliggørelsen af resuméet af kommissionsafgørelser i *Den Europæiske Unions Tidende*, ii) formodningen om, at kommissionsafgørelser er lovlige³², og iii) det forhold, at disse afgørelser er bindende for de nationale retter i henhold til forordning nr. 1/2003³³. I denne henseende stillede Domstolen den bindende karakter af kommissionsafgørelser over for »afgørelser truffet af nationale konkurrencemyndigheder[, der kun tillægges] bevisværdi, såfremt de er endelige«³⁴. Domstolen støttede sig også på tilstrækkeligheden af de nødvendige oplysninger, der var indeholdt i den pågældende afgørelse. Dette indebærer, at betingelsen om en skadelidt parts kendskab i det væsentlige har to sider. På den ene side skal den skadelidte have de oplysninger, der er *nødvendige for at gøre det muligt* at anlægge et erstatningssøgsmål, herunder oplysninger om identiteten på gerningsmanden, om at der foreligger en overtrædelse, og om de oplysninger, der er nødvendige for at fastlægge den skade, der er lidt som følge af den pågældende overtrædelse. På den anden side skal det dokument, der indeholder sådanne oplysninger, have specifikke retsvirkninger for virksomheder, der har deltaget i kartellet, og for de skadelidte samt for en national ret, hvor erstatningssøgsmålet anlægges.

57. Domstolen bemærkede dog i Heureka-dommen også, at »det ikke [er] udelukket, at en person, der har lidt skade på grund af en overtrædelse af konkurrencereglerne, kan få kendskab til de oplysninger, der er nødvendige for at anlægge et erstatningssøgsmål længe før offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende* af resuméet af en afgørelse fra Kommissionen«³⁵.

58. Dette er imidlertid ikke situationen i den foreliggende sag.

59. Heraf følger, at det er nødvendigt at fastslå, på hvilket tidspunkt den skadelidte kunne have adgang til oplysninger, som a) er tilstrækkelige til at anlægge et erstatningssøgsmål og på bedst mulig måde tjener formålene med EU's konkurrenceret, herunder retten til at opnå erstatning for den skade, der er lidt, b) er omfattet af en formodning om lovlighed og således opfylder retssikkerhedskravene og effektivitetsprincippet og c) har en bevisværdi for nationale retter svarende til den, EU-lovgiver har tillagt kommissionsafgørelser.

a) Oplysninger, der er tilstrækkelige til at anlægge et erstatningssøgsmål og på bedst mulig måde tjener formålene med EU's konkurrenceret, herunder retten til at opnå erstatning for den skade, der er lidt

60. Som Domstolen har påpeget, er »[t]vister vedrørende overtrædelser af konkurrencereglerne [...] principielt kendetegnet ved en informationsasymmetri på bekostning af skadelidte, hvilket gør det vanskeligere for denne at indhente disse oplysninger end for konkurrencemyndighederne at indhente de oplysninger, der er nødvendige for, at de kan udøve deres beføjelser til at anvende konkurrenceretten«³⁶.

³¹ – Heureka-dommen, præmis 78.

³² – Heureka-dommen, præmis 73.

³³ – Rådets forordning af 16.12.2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i [artikel 101 TEUF og 102 TEUF] (EFT 2003, L 1, s. 1).

³⁴ – Heureka-dommen, præmis 74.

³⁵ – Ibidem, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis.

³⁶ – Heureka-dommen, præmis 57.

61. For så vidt angår private håndhævelsessøgsmål er sådanne oplysninger tilstrækkelige, når »skadelidte har fået kendskab til [...] eksistensen af en overtrædelse af konkurrenceretten, skaden, årsagsforbindelsen mellem denne skade og denne overtrædelse samt identiteten af overtræderen«³⁷.

62. Når en skadelidt rejser kravet ved en national ret, kan vedkommende opnå adgang til de nødvendige oplysninger, der er indhentet af en national konkurrencemyndighed, fra det tidspunkt, hvor dens afgørelse gøres tilgængelig, uanset hvilke midler der anvendes til at offentliggøre den. Det skal dog tages i betragtning, at hvis den nationale konkurrencemyndigheds afgørelse endnu ikke er endelig og kan anfægtes ved de kompetente retter, vil de faktiske omstændigheder og deltagelsen i den hævdede adfærd blive bestridt. Som den spanske regering gjorde gældende i retsmødet, vil de faktiske omstændigheder, der kendetegner en overtrædelse af konkurrenceretten, eksistensen af en skade, årsagssammenhængen mellem denne skade og denne overtrædelse samt identiteten på overtræderen eller overtræderne i henhold til spansk ret nødvendigvis kunne ændre sig som følge af domstolsprøvelsen. Så længe den nationale konkurrencemyndigheds afgørelse ikke er endelig, har den skadelidte derfor ikke fuldstændige oplysninger om alle de elementer, der gør det muligt at anlægge et follow-on-erstatningssøgsmål.

63. Efter min opfattelse udløser fraværet af fuldstændige og autoritative oplysninger to risikofaktorer. For det første er den skadelidte i et tilfælde som i hovedsagen i praksis nødsaget til at søge suspension eller afbrydelse af forældelsesfristen, mens domstolsprøvelsen af den nationale konkurrencemyndigheds afgørelse afventes, hvilket, således som det blev bekræftet i retsmødet, er både omkostningsfuldt og tidskrævende³⁸. For det andet risikerer den skadelidte at skulle betale sagsomkostningerne, hvis vedkommende ikke får medhold eller kun delvist får medhold som følge af ændringer, der sker i forbindelse med domstolsprøvelsen. Dette kan afholde skadelidte fra at anlægge private håndhævelsessøgsmål og være til skade for den fulde virkning af artikel 101 TEUF og navnlig den effektive virkning af det i denne bestemmelses stk. 1 fastsatte forbud³⁹.

64. Det følger af spansk retspraksis (fra Audiencia Provincial de Madrid (den regionale domstol i Madrid, Spanien))⁴⁰, at for de parter, der har lidt skade som følge af en sådan konkurrencebegrænsende adfærd (dvs. navnlig forbrugere), indebærer anlæggelsen af et søgsmål, før den nationale konkurrencemyndigheds afgørelse er blevet endelig, »en risiko for automatisk afvisning af de fremsatte krav«, såfremt afgørelsen omgøres, hvilket vil have til virkning, at den relevante ret tilpligter de skadelidte at betale sagsomkostningerne. I denne retning bemærkede Domstolen i dommen i sagen *Tráficos Manuel Ferrer*, at en sagsøger, hvis den pågældende delvist ikke får medhold, »med rimelighed kan pålægges at bære sine egne omkostninger, eller i det mindste en del af dem, samt betale en del af de fælles omkostninger«⁴¹.

³⁷ – Heureka-dommen, præmis 64.

³⁸ – CP gjorde i retsmødet gældende, at hvis han havde måttet afbryde forældelsesfristen ved at fremsætte udenretslige krav fra 2015 til 2021, ville han have været nødsaget til at bruge i alt 4 800 EUR på at sende påkrav, et pr. overtræder pr. år, for at kræve en erstatning på kun 1 400 EUR. Desuden ville han have været nødsaget til at betale sin advokats honorar, som ikke kan kræves erstattet ved domstolene. Derfor ville den skadelidte i sidste ende være nødsaget til at bruge et beløb, som er langt større end den erstatning, som denne part har ret til, allerede før vedkommende anlagde et erstatningssøgsmål.

³⁹ – Jf. ASG 2-dommen, præmis 61 og 63 (citeret i punkt 33 og 34 i dette forslag til afgørelse).

⁴⁰ – Citeret i L. Guerra Henríquez og S. Aquilué Borau, »El *dies a quo* del plazo de prescripción en los procedimientos civiles de reclamación de daños derivados de infracciones del derecho de la competencia: práctica reciente«, *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, nr. 65, oktober 2024, s. 159. Jf. også dom afsagt af Audiencia Provincial de Madrid (den regionale domstol i Madrid) den 11.6.2024, som fastslog, at begyndelsestidspunktet ikke kunne fastlægges tidligere end det tidspunkt, hvor den nationale konkurrencemyndigheds afgørelse blev endelig, efter at hver overtræder havde udtømt alle appelmuligheder.

⁴¹ – Såfremt det forhold, at disse omkostninger er opstået, kan tilregnes sagsøgeren, f.eks. på grund af urimelige krav eller den måde, hvorpå vedkommende har ført sagen. Dom af 16.2.2023, *Tráficos Manuel Ferrer* (C-312/21, EU:C:2023:99, præmis 47).

65. Endvidere henvises der i forelæggelseskendelsen til retspraksis fra Tribunal Supremo (øverste domstol)⁴², hvorefter forældelsesfrister skal fortolkes indskrænkende, eftersom de ikke bygger på strenge retfærdighedsprincipper, men på retssikkerhedsprincippet og formodningen om, at en parts ret til at anlægge et søgsmål er bortfaldet. Derfor kræver *princippet om godtgørelse* ifølge denne retspraksis *kendskab til skadens fulde omfang*. Der bør således drages en parallel til tilfælde af personskade, hvor et sådant kendskab ikke opstår på det tidspunkt, hvor skaden lides, men først efter at skaden har stabiliseret sig, og de fulde eftervirkninger af skaden er blevet fastslået.

66. Når det er sagt, har Domstolen fastslået, at den skadelidte har de oplysninger, der er nødvendige for at anlægge et søgsmål, »[u]afhængigt af, om den pågældende kommissionsafgørelse er blevet endelig eller ej«⁴³. Domstolen har således ikke krævet, at skadens fulde omfang er kendt, for at kompensere for informationsasymmetrien mellem den skadelidte og overtræderen. Domstolen har derimod støttet sig på en anden afbalancerende faktor, nemlig de retsvirkninger, som en retsakt udstedt af en EU-institution afføder.

67. Jeg er derfor af den opfattelse, at den skadelidte for så vidt angår follow-on-søgsmål ikke har ret til at anlægge søgsmål på grundlag af et officielt dokument, som indeholder de relevante oplysninger, men derimod kun når den skadelidte kan påberåbe sig en afgørelse, der kan afføde specifikke retsvirkninger. Det er først på dette tidspunkt, at forældelsesfristen skal fastlægges. Med andre ord bør den skadelidte for at kompensere for konsekvenserne af informationsasymmetrien og i lyset af effektivitetsprincippet råde over oplysninger, der, selv om de ikke er fuldstændige, er pålidelige og tjener et retssikkerhedsformål.

b) Oplysninger, der er omfattet af en formodning om lovlighed og således opfylder retssikkerhedskravene og effektivitetsprincippet

68. For EU-institutionernes retsakter gælder der principielt en *formodning om lovlighed*, og »de afføder derfor retsvirkninger, så længe de ikke er blevet annulleret eller trukket tilbage«. Således skal »alle EU-retlige retssubjekter [...] anerkende, at disse retsakter i fuldt omfang er gyldige, så længe [Unionens retsinstanser] ikke har fastslået deres ugyldighed«. De må heller ikke »modsætte sig deres gennemførelse, så længe [ingen af Unionens retsinstanser] har truffet bestemmelse om en udsættelse heraf«⁴⁴.

69. Samtidig følger det ifølge den forelæggende ret af national lovgivning, at en ret, der behandler et erstatningssøgsmål anlagt på grundlag af en afgørelse truffet af CNMC, som endnu ikke er blevet endelig, fordi den er genstand for et annulationssøgsmål, *ikke kan være bundet af konklusionen om, at den pågældende overtrædelse foreligger, indtil denne afgørelse bliver endelig*. Heraf følger, at EU-retsакten (Kommissionens afgørelse) og den nationale konkurrencemyndigheds afgørelse – før disse retsakter bliver endelige – afføder forskellige retsvirkninger, som ikke er ubetydelige.

70. Virkningerne på follow-on-erstatningssøgsmål af afgørelser truffet af nationale konkurrencemyndigheder, hvorved der fastslås en overtrædelse af konkurrencereglerne, og *som er blevet endelige* efter en domstolsprøvelse, er allerede blevet drøftet i Domstolens praksis.

⁴² – Jf. forelæggelseskendelsen, s. 13 i den oprindelige version, som henviser til dom nr. 528/2013 af 4.9.2013. Jeg henviser også til dom afsagt af Juzgado de lo Mercantil n° 2 de Madrid (handelsret nr. 2 i Madrid, Spanien) den 9.6.2020, hvorefter begyndelsestidspunktet kræver »fuld søgsmålskompetence« og »fuldt kendskab til skadens endelige omfang«, som først foreligger, når den nationale konkurrencemyndigheds afgørelse bliver endelig.

⁴³ – Heureka-dommen, præmis 78.

⁴⁴ – Heureka-dommen, præmis 73. Jf. også præmis 77.

71. Det følger i det væsentlige af præmis 62 og 63 i dommen i sagen Repsol Comercial de Productos Petrolíferos⁴⁵, at når en national konkurrencemyndighed har truffet en afgørelse, som fastslår en overtrædelse af konkurrencereglerne, og som er blevet endelig efter en domstolsprøvelse, og når artikel 9 i direktiv 2014/104, som fastsætter de bindende virkninger af sådanne afgørelser, ikke finder tidsmæssig anvendelse, formodes denne konklusion at være gyldig med henblik på et erstatningssøgsmål vedrørende den samme overtrædelse, indtil sagsøgte fører bevis mod det modsatte.

72. En sådan formodning finder ikke anvendelse i tilfælde som det i hovedsagen omhandlede, hvor den nationale konkurrencemyndigheds afgørelse, selv om den er offentliggjort på denne myndigheds websted, endnu ikke er blevet endelig. I sådanne tilfælde synes denne afgørelse nemlig kun at kunne udgøre en indikation af, at overtrædelsen foreligger, eftersom den ikke har nogen bindende virkning for den nationale ret, hvor erstatningssøgsmålet er anlagt⁴⁶.

73. Eftersom genstanden for den nationale konkurrencemyndigheds afgørelse kan ændre sig væsentligt i løbet af sagen og konklusionen i denne afgørelse om, at der foreligger en overtrædelse, ifølge den forelæggende ret ikke er bindende for den nationale ret, indtil afgørelsen bliver endelig⁴⁷, er det kun den »sidste fase i den offentlige håndhævelse af artikel 101 TEUF«⁴⁸, der har kendetegn, som gør det muligt at fastslå klart, præcist og gennemsigtigt, på hvilket tidspunkt forældelsesfristen begynder at løbe, både for de virksomheder, der har deltaget i et kartel, og for de skadelidte⁴⁹. Efter min opfattelse ville enhver anden løsning stille den skadelidte væsentligt ringere end overtræderen eller overtræderne, navnlig i tilfælde, hvor forældelsesfristen er for kort i forhold til den tid, som domstolsprøvelsen af den nationale konkurrencemyndigheds afgørelse sædvanligvis kræver⁵⁰.

74. Som generaladvokat Jääskinen har påpeget, »skal der tages behørigt hensyn til artikel 19 TEU og det omfang, hvori den giver en yderligere garanti for effektivitetsprincippet. I henhold til artikel 19, stk. 1, [TEU] skal medlemsstaterne tilvejebringe den nødvendige adgang til domstolsprøvelse »for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten«. I lyset af den traktatbestemmelse forekommer standarden for effektiv domstolsbeskyttelse for rettigheder, der bygger på EU-retten, med andre ord at stille større krav end den klassiske formel, som henviser til den praktiske umulighed eller uforholdsmæssige vanskelighed. Efter min opfattelse betyder det, at *nationale retsmidler skal stå til rådighed, være hurtige og rimeligt omkostningseffektive*«⁵¹.

75. På denne baggrund – og henset til, at forældelsesfristen udgør en begrænsning af de skadelidtes rettigheder og derfor skal fortolkes på en måde, der sikrer den nødvendige tilgængelighed, hurtighed og omkostningseffektivitet – bør Domstolen foretrække den løsning, som tilgodeser pro actione-princippet.

⁴⁵ – Dom af 20.4.2023 (C-25/21, EU:C:2023:298).

⁴⁶ – Som CP påpegede som et eksempel i retsmødet, blev ca. 60% af de afgørelser, CNMC traf i 2015, annulleret af appelretterne.

⁴⁷ – Jf. punkt 69 i dette forslag til afgørelse.

⁴⁸ – Jf. analogt generaladvokat Rantos' forslag til afgørelse Volvo og DAF Trucks (C-267/20, EU:C:2021:884, punkt 123).

⁴⁹ – Jf. analogt generaladvokat Rantos' forslag til afgørelse Volvo og DAF Trucks (C-267/20, EU:C:2021:884, punkt 123. Jf. også punkt 122 heri).

⁵⁰ – Jf. punkt 79-82 i dette forslag til afgørelse.

⁵¹ – Generaladvokat Jääskinens forslag til afgørelse Donau Chemie m.fl. (C-536/11, EU:C:2013:67, punkt 47) (min fremhævelse).

76. Når det er sagt, er det også væsentligt at tilstræbe en balance mellem de skadelidtes interesser og interesserne for de øvrige parter i erstatningssøgsmålet. Det fremgår af oplysningerne i sagsakterne for Domstolen, at eksigibiliteten af CNMC's afgørelser i henhold til artikel 90, stk. 3, i lov nr. 39/2015 om fælles administrative procedurer for offentlige myndigheder⁵² automatisk suspenderes fra det tidspunkt, hvor den pågældende skadelidte part giver udtryk for en hensigt om at anlægge et søgsmål til prøvelse af sådanne afgørelser – indtil den pågældende afgørelse bliver endelig. Suspensionen kan kun ophæves af en ret ved en udtrykkelig afgørelse i en procedure om foreløbige foranstaltninger.

77. Selv om det kan hævdes, at en løsning, hvorved forældelsesfristen først begynder at løbe, efter at den nationale konkurrencemyndigheds afgørelse er blevet endelig, forlænger perioden med usikkerhed og udskyder den endelige afgørelse om erstatningssøgsmålet, fremgår det klart af de ovennævnte oplysninger, at denne udskydelse er direkte knyttet til domstolsprøvelsen af den nationale konkurrencemyndigheds afgørelse. Under denne prøvelse er den pågældende virksomheds status stillet i bero, og det kan i denne henseende være gavnligt for overtræderens forsvar i forbindelse med et erstatningssøgsmål at afvente, at den nationale konkurrencemyndigheds afgørelse bliver endelig. Under alle omstændigheder vil den endegyldige karakter af overtræderens status komplementere den effektive anvendelse af retssikkerhedsprincippet.

78. Heraf følger, at et begyndelsestidspunkt for forældelsesfristen, der fastsættes til den dato, hvor den nationale konkurrencemyndigheds afgørelse bliver endelig, i højere grad tilgodeser retssikkerheden og effektivitetsprincippet i forbindelse med erstatningssøgsmål, og at denne løsning principielt er fordelagtig for både sagsøgere og sagsøgte. Det skal nemlig påpeges, at retssikkerheden netop er selve formålet med fastsættelsen af forældelsesfrister.

79. I sit skriftlige indlæg har Kommissionen gjort gældende, at en fremgangsmåde, hvorved begyndelsestidspunktet for forældelsesfristen fastlægges til enten i) det tidspunkt, hvor CNMC's afgørelse offentliggøres, men er blevet anfægtet og endnu ikke er endelig, eller ii) det tidspunkt, hvor denne afgørelse bliver endelig, er egnet til at opfylde de krav, der følger af EU-retten.

80. På baggrund af ovenstående undersøgelse er jeg af den opfattelse, at løsning i) indebærer en risiko for at undergrave formålene med artikel 101 TEUF og effektivitetsprincippet med hensyn til den korrekte gennemførelse af privat håndhævelse i Den Europæiske Union.

81. Hvis denne løsning blev anvendt, ville begyndelsestidspunktet blive fastlagt til datoen for offentliggørelsen af CNMC's afgørelse på denne myndigheds websted (den 15.9.2015). Forældelsesfristen på et år, som på daværende tidspunkt var gældende i Spanien, ville da begynde at løbe og ville udløbe før den faktiske gennemførelsesdato for direktiv 2014/104 (den 27.12.2016). Dette ville indebære, at dette direktivs artikel 10, som fastsætter reglerne for forældelsesfrister, ikke ville finde anvendelse på det i hovedsagen omhandlede tilfælde, og den skadelidte ville ikke kunne påberåbe sig den udvidede forældelsesfrist på fem år, som er fastsat i dette direktivs artikel 10, stk. 3.

82. Det følger af Domstolens praksis, at »hvis den forældelsesfrist, der begynder at løbe før afslutningen af den sagsbehandling, efter hvilken den nationale konkurrencemyndighed eller en appelinstans træffer en endelig afgørelse, er for kort i forhold til denne sagsbehandlings varighed og hverken kan suspenderes eller afbrydes, mens en sådan sagsbehandling er igangværende, kan

⁵² – Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas af 1.10.2015, BOE nr. 236 af 2.10.2015, s. 89343.

det ikke udelukkes, at denne forældelsesfrist endog udløber, før den nævnte sagsbehandling afsluttes. I dette tilfælde vil ingen af de skadelidte kunne anlægge søgsmål med støtte i en endelig afgørelse, der fastslår en overtrædelse af de EU-konkurrenceretlige regler»⁵³.

83. Den forelæggende ret og Nissan har nævnt muligheden for at udsætte søgsmålet⁵⁴. Efter min opfattelse synes denne mulighed dog ikke at være afgørende i det foreliggende tilfælde, for så vidt som den ikke er automatisk, kræver en anmodning fra sagsøgeren og indebærer betaling af en række gebyrer. Endvidere har retten en skønsmargen til at beslutte om den indrømmer udsættelse af søgsmålet eller ej. Jeg påpeger, at en anmodning om at udsætte erstatningssøgsmålet *først kan indgives, efter at søgsmålet er anlagt*, hvilket indebærer, at søgsmålet i første omgang skal anlægges inden for forældelsesfristen. Heraf følger, således som CP og den spanske regering har gjort gældende, at en udsættelse af søgsmålet ikke synes at være en hensigtsmæssig løsning i den foreliggende sammenhæng, henset til retssikkerheden og kravet om, at nationale retsmidler skal »stå til rådighed, være hurtige og rimeligt omkostningseffektive»⁵⁵. Endvidere tager en sådan løsning ikke hensyn til, at anlæggelsen af erstatningssøgsmål principielt forudsætter en kompleks faktuel og økonomisk analyse, der sædvanligvis kræver en vis mængde tid⁵⁶.

84. Heraf følger, at en fortolkning, hvorefter begyndelsestidspunktet fastlægges til den dato, hvor CNMC's afgørelse bliver endelig, er den eneste, der opfylder kravene om retssikkerhed og effektiviteten af follow-on-erstatningssøgsmål.

c) Oplysninger, som har en bevisværdi for nationale retter svarende til den, EU-lovgiver har tillagt kommissionsafgørelser

85. Indledningsvis skal det påpeges, at EU-lovgiver angående søgsmål med påstand om erstatning for skader, der er forvoldt af overtrædelser af EU's konkurrenceret, har tillagt kommissionsafgørelser en bevisværdi, som klart adskiller sig fra den, der er tillagt de nationale konkurrencemyndigheders afgørelser for så vidt angår de nationale retter.

86. Heureka-dommen (præmis 74) angiver tydeligt de forskellige retlige ordninger, der finder anvendelse på afgørelser truffet af nationale konkurrencemyndigheder på den ene side og Kommissionens afgørelser på den anden side: »Det følger [...] af ordlyden af artikel 16, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1/2003, at når de nationale domstole i henhold til artikel 101 TEUF eller 102 TEUF træffer afgørelse om aftaler, vedtagelser eller praksis, som allerede er genstand for en kommissionsafgørelse, kan de ikke træffe afgørelser, der er i strid med den afgørelse, som Kommissionen har truffet. Artikel 16, stk. 1, kræver imidlertid ikke, at Kommissionens afgørelse er blevet endelig, for at den nationale domstol er forpligtet til at efterkomme den. Den nævnte artikel 16 adskiller sig herved fra artikel 9 i direktiv 2014/104 [57],

⁵³ – Cogeco-dommen, præmis 52.

⁵⁴ – Nissan har gjort gældende, at intet i spansk lovgivning hindrede de skadelidte i at afbryde eller suspendere forældelsesfristen »sine die« eller »in aeternum«.

⁵⁵ – Jf. punkt 74 i dette forslag til afgørelse.

⁵⁶ – Jf. punkt 40 i dette forslag til afgørelse.

⁵⁷ – Artikel 9, stk. 1, har følgende ordlyd: »Medlemsstaterne sikrer, at når en national konkurrencemyndighed eller appelret har truffet en endelig afgørelse om overtrædelse af konkurrenceretten, anses den for at være uomtvistelig med henblik på et erstatningssøgsmål, der er indbragt for deres nationale retter i henhold til artikel 101 eller 102 i TEUF eller i henhold til national konkurrenceret.«

som kun tillægger afgørelser truffet af nationale konkurrencemyndigheder bevisværdi, såfremt de er endelige. Denne forskel imellem de to bestemmelser skyldes netop den bindende karakter af EU-institutionernes afgørelser» (min fremhævelse) og EU-rettens forrang⁵⁸.

87. Som generaladvokat Kokott påpegede i Cogeco-sagen⁵⁹, var det »[f]ør anvendelsen af artikel 9 i direktiv 2014/104 [...] EU-retligt kun Europa-Kommissionens afgørelser, der skulle tillægges bindende virkning i sager for nationale domstole. Denne særlige bindende virkning, som følger af artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 1/2003 samt af Masterfoods-retspraksis [⁶⁰], er begrundet i Kommissionens centrale rolle i udformningen af konkurrencepolitikken på EU's indre marked og i sidste ende også i EU-rettens forrang samt i den bindende virkning af EU-institutionernes afgørelser. Den kan ikke på samme måde udvides til de nationale konkurrencemyndigheders afgørelser, medmindre EU-lovgiver udtrykkeligt fastsætter dette, således som det er sket for fremtiden med artikel 9 i direktiv 2014/104«.

88. Ovenstående betragtning illustreres også af, at bøden i forbindelse med kommissionsafgørelser pålægges og skal betales af overtræderen straks, mens det fremgår af oplysningerne i sagsakterne for Domstolen, at bøder i forbindelse med CNMC's afgørelser som hovedregel ikke betales, før sanktionen er blevet endeligt stadfæstet af de nationale retter⁶¹.

89. Heraf følger, at der er en tydelig forskel mellem omstændighederne i den sag, der gav anledning til Heureka-dommen, og omstændighederne i den foreliggende sag. Disse forskelle er desuden ikke blot formelle, men materielle, og berører det væsentlige indhold i de pågældende parters rettigheder.

90. Eftersom den nationale håndhævelse og Unionens håndhævelse af EU's konkurrenceret skal stille de berørte parter lige, opfordrer jeg Domstolen til i den foreliggende sag at anlægge en tilgang, som er *inspireret af ånden* i Heureka-dommen, men som – i modsætning til Kommissionens tilgang – ikke blot »copy-paster« denne tilgang i den foreliggende sag. Dette gælder så meget desto mere henset til informationsasymmetrien⁶², som er til ulempe for den skadelidte, og de skadelidte parters situation bør således ikke forringes yderligere i forbindelse med follow-on-søgsmål, som er støttet på afgørelser truffet af nationale konkurrencemyndigheder, i forhold til søgsmål, som er støttet på kommissionsafgørelser.

91. Afslutningsvis skal spørgsmålet om *offentliggørelsen af oplysningerne* drøftes.

92. Angående »offentliggørelsen« af afgørelsen på CNMC's websted fremgår det af sagsakterne for Domstolen, at offentliggørelsen på dette websted i henhold til spansk ret ikke er en betingelse for, at afgørelsen har retsvirkninger eller er gyldig, og ikke er en lovlig måde at offentliggøre denne afgørelse på i henhold til spansk ret.

93. Offentliggørelsen af CNMC's afgørelse på det officielle websted kan navnlig, således som den spanske regering har påpeget – med henblik på fastlæggelsen af begyndelsestidspunktet for forældelsesfristen – ikke sidestilles med offentliggørelsen af resuméet af Kommissionens

⁵⁸ – Jf. også generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Heureka Group (Online-prissammenligningstjenester) (C-605/21, EU:C:2023:695, punkt 59 og 60).

⁵⁹ – Generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Cogeco Communications (C-637/17, EU:C:2019:32, punkt 96).

⁶⁰ – Dom af 14.12.2000, Masterfoods og HB (C-344/98, EU:C:2000:689, navnlig præmis 52, sammenholdt med præmis 46 og 49 heri).

⁶¹ – Dette skyldes navnlig, at eksigibiliteten af CNMC's afgørelser automatisk suspenderes, når overtræderen giver udtryk for en hensigt om at appellere afgørelsen. CP gjorde endda gældende, at de fleste virksomheder i Spanien end ikke afsætter bødens beløb, før CNMC's afgørelse bliver endelig.

⁶² – Jf. punkt 40 i og fodnote 23 til dette forslag til afgørelse.

afgørelse i *Den Europæiske Unions Tidende*. Det fremgår af oplysningerne i sagsakterne for Domstolen, at i) CNMC's websted ikke er en officiel statstidende i lighed med *Den Europæiske Unions Tidende*, og at offentliggørelsen af den nationale konkurrencemyndigheds afgørelser i henhold til den relevante nationale lovgivning ikke er en retlig betingelse for, at de har retsvirkninger eller er gyldige, og ii) at CNMC's afgørelse i hovedsagen blev meddelt de berørte personer individuelt som led i sanktionsproceduren, og at afgørelsens retsvirkninger for disse personer afhænger af disse meddelelser, og ikke af offentliggørelsen på webstedet⁶³.

94. Den nationale ret kan ganske vist anlægge det synspunkt, at offentliggørelsen af afgørelsen på CNMC's websted synes at være tilstrækkelig til, at de skadelidte kan få adgang til de oplysninger, der er nødvendige for at anlægge et erstatningssøgsmål. Det følger imidlertid af ovenstående betragtninger, at begyndelsestidspunktet i betragtning af forskellen mellem retsvirkningerne af den officielle offentliggørelse (i *Den Europæiske Unions Tidende* eller den nationale statstidende) på den ene side og den oplysende offentliggørelse (på en national konkurrencemyndigheds websted) først bør fastlægges, når afgørelsen har en bevisværdi for de nationale retter svarende til den, EU-lovgiver har tillagt kommissionsafgørelser, dvs. når CNMC's afgørelse bliver endelig.

4. Besvarelsen af det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål

95. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen, at den besvarer det andet og det tredje spørgsmål med, at artikel 101 TEUF og effektivitetsprincippet skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for national lovgivning, således som den fortolkes af de relevante nationale retter, hvorefter forældelsesfristen – for søgsmål med påstand om erstatning for en overtrædelse af bestemmelser i EU's konkurrenceret, som er blevet fastslået ved en afgørelse truffet af den nationale konkurrencemyndighed (follow-on-erstatningssøgsmål) – ikke begynder at løbe, før denne afgørelse er blevet endelig, i givet fald efter at den er blevet stadfæstet af de relevante nationale retter.

V. Forslag til afgørelse

96. Jeg foreslår Domstolen, at den besvarer de præjudicielle spørgsmål fra Juzgado de lo Mercantil n.º 1 de Zaragoza 1 (handelsret nr. 1 i Zaragoza, Spanien) således:

»Artikel 101 TEUF og effektivitetsprincippet

skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for national lovgivning, således som den fortolkes af de relevante nationale retter, hvorefter forældelsesfristen – for søgsmål med påstand om erstatning for en overtrædelse af bestemmelser i EU's konkurrenceret, som er blevet fastslået ved en afgørelse truffet af den nationale konkurrencemyndighed (follow-on-erstatningssøgsmål) – ikke begynder at løbe, før denne afgørelse er blevet endelig, i givet fald efter at den er blevet stadfæstet af de relevante nationale retter.«

⁶³ – Disse oplysninger blev fremlagt af den spanske regering i retsmødet som svar på Domstolens spørgsmål.