

Strasbourg, den 11.6.2013
SWD(2013) 204 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Erstatningssøgsmål ved overtrædelse af EU's kartel- og monopolregler

Ledsagedokument til forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV

**om visse bestemmelser om søgsmål i henhold til national ret angående erstatning for
overtrædelser af medlemsstaternes og Den Europæiske Unions konkurrenceretlige
regler**

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

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Erstatningssøgsmål ved overtrædelse af EU's kartel- og monopolregler

Ledsagedokument til forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV

om visse bestemmelser om søgsmål i henhold til national ret angående erstatning for overtrædelser af medlemsstaternes og Den Europæiske Unions konkurrenceretlige regler

1. INDLEDNING

1. **Retten til erstatning efter EU-retten ved overtrædelse af EU's kartel- og monopolregler.** Artikel 101 og 102 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) forbyder konkurrencebegrænsende aftaler og misbrug af en dominerende stilling. Kommissionen er sammen med de nationale konkurrencemyndigheder ansvarlig for at håndhæve disse forbud (**offentlig håndhævelse**). Samtidig giver traktatens bestemmelser privatpersoner rettigheder og forpligtelser, som skal håndhæves af de nationale domstole (**privat håndhævelse**), heriblandt retten til at kræve erstatning for skade som følge af en overtrædelse af EU's konkurrenceregler. **Domstolen har siden 2001 gentagne gange fastslået, at i henhold til EU-retten skal enhver kunne kræve erstatning for en sådan skade (Courage, C-453/99 og Manfredi, C-295-298/04). Mere end ti år senere er de fleste ofre for en overtrædelse af konkurrencereglerne stadig ikke i stand til at rejse et EU-retligt erstatningskrav effektivt, hverken individuelt eller kollektivt.** Dette skyldes primært, at der mangler de nødvendige nationale bestemmelser om erstatningssøgsmål. Endvidere er bestemmelserne, hvis de findes, så forskellige for de enkelte medlemsstater, at de skaber uensartede konkurrencevilkår for både overtræderne og ofrene for den ulovlige handlemåde.
2. **Offentlig over for privat håndhævelse.** Den seneste retspraksis på nationalt plan og EU-plan har også understreget, at Ret til erstatning efter EU-retten af og til er vanskelig at forene med Kommissionens og de nationale konkurrencemyndigheders effektive håndhævelse af EU's konkurrenceregler. Dette er tilfældet, når offeret for en overtrædelse af konkurrencereglerne ønsker at få adgang til oplysninger, som en konkurrencemyndighed har indhentet under et "samarbejdsprogram" (se punkt 11 nedenfor). Ifølge en dom fra EF-Domstolen i juni 2011 (*Pfleiderer*, C-360/09) ved potentielle ansøgere om bødenedsættelse, når der ikke findes EU-regler herom, ikke, om de oplysninger, de giver en konkurrencemyndighed, i sidste ende bliver udleveret til et offer for overtrædelsen af konkurrencereglerne. Dette kan stille dem ringere i forbindelse med eventuelle erstatningskrav end andre virksomheder, som ikke har samarbejdet med myndigheden. Retlig usikkerhed kan således hindre

samarbejdsprogrammets effektivitet på EU-plan eller nationalt plan og dermed den fulde virkning af offentlige håndhævelsesforanstaltninger for at tackle hemmelige karteller.

3. **Formål med initiativet.** Der er to hovedformål med det nuværende initiativ vedrørende erstatning for overtrædelse af EU's kartel- og monopolregler:

- i) at sikre effektiv gennemførelse af Retten til erstatning efter EU-retten og
- ii) at regulere nogle centrale aspekter af **samspelet mellem offentlig og privat håndhævelse af EU's konkurrenceregler** for at finde en balance mellem Kommissionens og de nationale konkurrencemyndigheders håndhævelse og erstatningssøgsmål ved de nationale domstole og dermed opnå en **effektiv samlet håndhævelse af EU's konkurrenceregler**.

2. PROBLEMER, DER SKAL LØSES

2.1. Sikring af den effektive gennemførelse af Retten til erstatning efter EU-retten

4. **Afskaffelse af hindringer for effektiv erstatning.** De fleste ofre for overtrædelser af EU's konkurrencelovgivning opnår stadig ikke erstatning. Rent bortset fra den tilsyneladende mangel på viden herom, så står de skadelidte, som ønsker at få skadeserstatning, over for et **stort misforhold mellem risiko og gevinst** på grund af de proceduremæssige hindringer og omkostningerne ved et søgsmål. Dette gør EU's konkurrenceregler mindre virkningsfulde, og det er vanskeligt at forene med den grundlæggende ret til adgang til effektiv retsbeskyttelse i henhold til EU's charter om grundlæggende rettigheder. **Kommissionen identificerede** i sin grønbog fra 2005 om erstatningssøgsmål ved overtrædelse af EF's kartel- og monopolregler **de primære hindringer for at opnå effektiv erstatning**. I 2008 vedtog den en **hvidbog om erstatningssøgsmål ved overtrædelse af EF's kartel- og monopolregler, som indeholdt en række forslag til afskaffelse af disse hindringer og sikring af effektiv privat håndhævelse** i medlemsstaterne.

5. **Offentlige høringer.** Under den offentlige høring om hvidbogen og under to efterfølgende offentlige høringer tog civilsamfundet og institutionelle interessenter såsom **Europa-Parlamentet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vel imod de foreslåede foranstaltninger**. Endvidere har Europa-Parlamentet udtrykkeligt opfordret til at indføre EU-lovgivning om erstatningssøgsmål ved overtrædelse af EU's kartel- og monopolregler.

6. **Interessenternes indlæg.** Under de ovennævnte offentlige høringer tilsluttede interessenterne sig Kommissionens analyse af en række centrale barrierer for mere effektiv erstatning:

- **Potentielle sagsøgere** understregede problemerne med at få **adgang til det bevismateriale**, som er nødvendigt for at bevise en sag. Erstatningssøgsmål på kartel- og monopolområdet kræver i sagens natur en betydelig kompleks faktuel og økonomisk analyse. Sagsøgerne har problemer med at få adgang til væsentligt bevismateriale, som ofte hemmeligholdes af de sagsøgte. Interessenterne understregede også, at der mangler klare regler for påberåbelse af, at der er sket **overvæltning af overprisen**, dvs. om, hvorvidt sagsøgte skal

have lov til at bevise, at den direkte aftager overvæltede overprisen som følge af et kartel på sine egne kunder længere nede i distributionskæden. En af de andre væsentlige faktorer, som kan påvirke muligheden for at få medhold, er **forældelsesfrister**, dvs. hvis der ikke er tilstrækkelig tid til at anlægge sag, efter at der er konstateret en overtrædelse. Sagsomkostningerne kan stige væsentligt, når parterne skal føre bevis for overtrædelsen, selv om den allerede er fastslået af en national konkurrencemyndighed, så længe der ikke findes ens regler om **beviskraften af sådanne afgørelser om overtrædelser**. Endvidere er det ofte indviklet og bekosteligt at **opgøre den lidte skade**, og det kan være afgørende for, om der anlægges en sag.

- Forbrugere og SMV'er påvirkes negativt, når der ikke er nogen **kollektive søgsmålsordninger**, som ville give mange forbrugere eller virksomheder mulighed for at indbringe deres krav i fællesskab og **dele udgifterne og byrderne ved sagsanlægget**.
- Erhvervssammenslutningerne støttede de mål, Kommissionen forfulgte, men advarede generelt mod risikoen for urimeligt mange retssager, som det opleves i andre jurisdiktioner, og understregede, at der var **behov for at indføre foranstaltninger til imødegåelse af grundløse retssager, der udgør et misbrug**, særlig hvis kravene rejses kollektivt.

7. Uensartede konkurrencevilkår på det indre marked. Ud over de specifikke barrierer, der hindrer den effektive gennemførelse af Retten til erstatning efter EU-retten, er de nationale regler for erstatningssøgsmål på kartel- og monopolområdet stadig meget forskelligartede. Denne forskel er øget i de senere år; den skaber retlig usikkerhed for alle involverede parter og kan forhindre effektiv privat håndhævelse af konkurrencereglerne, særlig i grænseoverskridende sager. Det kan også medføre betydelig konkurrenceforvridning på det indre marked, da de skadelidtes mulighed for at få skadeserstatning og overtrædernes chance for at blive gjort erstatningsansvarlige er forskellig, afhængigt af, hvor de er etableret, og hvor de kan indbringe deres krav. Dette illustreres af den nuværende koncentration af erstatningssøgsmål på kartel- og monopolområdet i 3 EU-jurisdiktioner: Det Forenede Kongerige, Tyskland og Nederlandene. Dette tyder på, at sagsøgerne anser de regler, der gælder i disse medlemsstater, for at være mere egnede til deres formål end andre medlemsstaters. Omvendt er det sværere for ofre for overtrædelser af konkurrencereglerne i de andre medlemsstater at gennemføre deres erstatningskrav i henhold til EU-retten effektivt. Denne uensartede håndhævelse kan endog give nogle virksomheder, som har overtrådt artikel 101 eller 102 i TEUF, en konkurrencefordel og afholde dem fra at udøve retten til etablering og fri udveksling af tjenesteydelser i medlemsstater, hvor retten til erstatning håndhæves mere effektivt.

8. Sandsynlige omkostninger ved den nuværende situation. Omkostningerne ved ineffektiv privat håndhævelse af konkurrencereglerne anslås at udgøre op til 23 mia. EUR eller 0,18 % af EU's BNP i 2012 med hensyn til erstatning, som skadelidte går glip af hvert år i hele EU. En løsning på problemet ville overføre omkostningerne ved overtrædelser af EU's kartel- og monopolregler fra de skadelidte til overtræderne og gøre det nemmere at opdage konkurrenceforvridninger. Hvad angår den samlede håndhævelse af artikel 101 og 102 i TEUF, ville den øgede sandsynlighed for at blive draget til ansvar for ulovlig adfærd afholde virksomhederne fra konkurrencebegrænsende adfærd (øget afskrækkende virkning) med deraf følgende bedre forhold for forbrugerne.

2.2. Samspillet mellem offentlig og privat håndhævelse af EU's konkurrenceregler

9. **Definitioner.** Offentlig håndhævelse af EU's konkurrenceregler er Kommissionens og de nationale konkurrencemyndigheders opgave, idet de har beføjelse til at opdage, straffe og forebygge overtrædelser af EU's konkurrenceregler. Offentlig håndhævelse er også domstolenes opgave, idet de prøver afgørelser truffet af konkurrencemyndighederne. **Privat håndhævelse** er håndhævelse af de samme regler ved søgsmål ved de nationale domstole. **Da der ikke findes EU-lovgivning på området, er den private håndhævelse næsten udelukkende reguleret af national civilret.** Privat håndhævelse kan underinddeles i tre typer sager:

- i) erstatning for skade, der er lidt som følge af en overtrædelse af EU's konkurrenceregler (erstatningssøgsmål)
- ii) begæringer om nedlæggelse af påbud om ophør med en adfærd i strid med EU's konkurrenceregler og
- iii) afgørelse om kontraktbestemmelers ugyldighed, når de er i strid med EU's konkurrenceregler.

10. **Komplementaritet og samspil mellem offentlig og privat håndhævelse.** Offentlig og privat håndhævelse er supplerende redskaber med henblik på effektiv anvendelse af artikel 101 og 102 i TEUF. Et privat søgsmål kan indledes ved en domstol uden en forudgående afgørelse fra en konkurrencemyndighed ("**selvstændige søgsmål**"). Erstatningssøgsmål på kartel- og monopolområdet indledes dog oftest, efter at en konkurrencemyndighed har konstateret en overtrædelse af EU's konkurrenceregler (**opfølgende søgsmål**). Det deraf følgende samspil mellem offentlig og privat håndhævelse vedrører følgende **centrale aspekter**:

- i) adgang til oplysninger hos de kompetente myndigheder
- ii) bindende virkning af afgørelser om overtrædelser og
- iii) forældelsesfrister for indledning af et erstatningssøgsmål.

11. **Et centralt problem: aktindsigt i dokumenter vedrørende bødenedsættelse.** For at finde og straffe hemmelige karteller tilbyder konkurrencemyndighederne overtrædere bødefritagelse eller -nedsættelse til gengæld for deres samarbejde. Disse "samarbejdsprogrammer" er et meget effektivt redskab for de offentlige håndhævelsesmyndigheder. Ofrene for den samme overtrædelse kan have brug for de oplysninger, som overtræderne frivilligt har givet, for at anvende dem som bevismateriale og få erstatning. I den nylige *Pfleiderer*-sag havde de parter, som ville anlægge et erstatningssøgsmål mod kartellet, anmodet om aktindsigt i den tyske konkurrencemyndigheds sagsakter vedrørende bødenedsættelse. Den tyske nationale domstol spurgte EF-Domstolen, om aktindsigt i oplysninger relateret til bødenedsættelse er i strid med EU-lovgivningen. I sin dom fra 2011 fastslog EF-Domstolen, at det i mangel af EU-lovgivning om forholdet tilkommer den nationale domstol på grundlag af den nationale lovgivning og i de enkelte tilfælde at fastlægge betingelserne for, hvorvidt der skal gives aktindsigt i oplysninger vedrørende bødenedsættelse til ofre for en overtrædelse af konkurrencereglerne. Efter denne dom var der stor usikkerhed om, hvilke kategorier af dokumenter der skulle udleveres. En sådan usikkerhed er ikke kun til skade for parterne i erstatningssøgsmål, men den kan

navnlig også afholde karteldeltagere fra at samarbejde med Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder inden for deres samarbejdsprogrammer og have en negativ indvirkning på bekæmpelsen af karteller, som overvejende er baseret på ansøgninger om bødenedsættelse. Faldende håndhævelse med hensyn til karteller ville forringe den afskrækkende virkning af den offentlige håndhævelse af konkurrencereglerne.

12. Der er tilsvarende problemer i forbindelse med **forligssager**, hvor parterne indrømmer, at de har deltaget i et kartel, til gengæld for en forenklet procedure og en nedsat bøde. Usikkerheden om udlevering af dokumenter fra en konkurrencemyndigheds sagsakter vedrørende sådanne retssager kan afholde virksomhederne fra at samarbejde med konkurrencemyndighederne under forligsproceduren. Endelig kunne udlevering af dokumenter fra en konkurrencemyndigheds sagsakter under en igangværende undersøgelse bringe undersøgelserne i fare og dermed konkurrencemyndighedernes mulighed for at straffe overtrædelser af EU's konkurrenceregler.

3. LØSNINGSMODELLER

13. **Fastlæggelse af løsningsmodellerne.** For at afhjælpe de ovenfor beskrevne problemer og give ofre for overtrædelser af artikel 101 og 102 i TEUF en effektiv ret til erstatning og opnå den bedst mulige balance mellem offentlig og privat håndhævelse **blev fire retspolitiske løsningsmodeller overvejet**. De blev valgt på grundlag af den vurdering, der blev gennemført for hvidbogen, som er sammenfattet i et bilag til konsekvensanalysen. **De foranstaltninger, som allerede blev udelukket i hvidbogen på grund af et uforholdsmæssigt cost-benefit-forhold, er ikke blevet taget op igen.** To eksempler på sådanne udelukkede løsningsmodeller er dobbelterstatning (strafferstatninger) og et vidtrækkende system med fremlæggelse af bevismateriale forud for retssagen. Endvidere **omfatter alle løsningsmodeller for EU-tiltag (løsningsmodel 2, 3 og 4) ikkebindende retsregler om kvantificering af erstatning ved overtrædelse af EU's kartel- og monopolregler**. Disse ikkebindende retningslinjer for et af de mest komplekse og bekostelige problemer for alle parter i erstatningssøgsmål på kartel- og monopolområdet blev støttet næsten enstemmigt af interessenterne både under den offentlige høring om hvidbogen og under en høring efter offentliggørelsen af et udkast til retningslinjer i 2011.
14. **Løsningsmodel 1 – Ingen EU-tiltag (referencescenarie).** Den første løsningsmodel i konsekvensanalysen er referencescenariet, som ikke omfatter nogen tiltag på EU-plan. Derfor har man undersøgt status quo og den sandsynlige udvikling, hvis der ikke gennemføres EU-tiltag (prospektiv analyse).
15. **Løsningsmodel 2 – Bindende retsakt baseret på hvidbogen (herunder et specifikt system for kollektive søgsmål).** Den anden løsningsmodel omfatter et juridisk bindende instrument, som indarbejder de foranstaltninger, Kommissionen fremlagde i hvidbogen, herunder et konkurrencespecifikt system for kollektive søgsmål, som vil gøre det muligt for forbrugere og SMV'er at indlede søgsmål i fællesskab. Et sådant instrument omfatter regler for en rimelig udlevering af angivne kategorier af bevismateriale, begrænset ansvar for ansøgere, der indrømmer bødefritagelse, den bindende virkning af de nationale konkurrencemyndigheders endelige afgørelser om overtrædelser, overtræderens adgang til at påberåbe sig, at sagsøgeren har overvæltet

den ulovlige overpris på sine egne kunder, lettere adgang for en indirekte aftager til at bevise omfanget af overvæltningen og en specifik forældelsesfrist for erstatningssøgsmål på kartel- og monopolområdet.

16. **Løsningsmodel 3 – Regulering af samspillet mellem offentlig og privat håndhævelse.** Den tredje løsningsmodel består af et bindende instrument, som til dels reviderer den løsningsmodel, der blev foreslået i hvidbogen, med henblik på at afspejle seneste udvikling på nationalt plan og EU-plan på to måder: ved at henvise til en separat **horisontal EU-tilgang til kollektive søgsmål** i stedet for at regulere en sektorspecifik mekanisme og ved at indføre **begrænsninger for adgang til bevismateriale** med henblik på at bevare offentlige håndhævelsesinstrumenters effektivitet. Det fælles fodslag mellem disse to brede ændringer betyder, at de i nogen grad reducerer fordelene ved effektiv erstatning, der fremmes af løsningsmodel 2, med henblik på at forfølge yderligere retspolitiske mål, dvs. en horisontal tilgang til kollektive søgsmål som foreslået af nogle interessenter og Europa-Parlamentet, og navnlig en bedre beskyttelse i forbindelse med den offentlige håndhævelse efter EF-Domstolens dom. **Løsningsmodellen er derfor udformet specielt for at vurdere, om tabet af fordele med hensyn til effektiv erstatning afvejes af lavere sagsomkostninger og/eller af en bedre balance mellem offentlig og privat håndhævelse.** Nærmere bestemt er løsningsmodel 3 forskellig fra løsningsmodel 2 på følgende punkter:

- Hvad angår **beskyttelsen af de offentlige håndhævelsesinstrumenter**, beskytter løsningsmodel 2 kun virksomhedserklæringer vedrørende bødenedsættelse mod udlevering i erstatningssøgsmål. Løsningsmodel 3 giver beskyttelse mod udlevering af forligsindlæg og begrænser konkurrencemyndighedernes udlevering under undersøgelser. Den påtænkte beskyttelse af de offentlige håndhævelsesinstrumenter vil ikke gøre det alt for besværligt for ofre for en overtrædelse af konkurrencereglerne at få erstatning for den lidte skade, hvilket skyldes det begrænsede omfang af denne beskyttelse. Beskyttelsen er derfor forenelig med retten til effektiv retsbeskyttelse i henhold til EU's charter om grundlæggende rettigheder.
- Hvad angår **opgørelsen af skaden, der er forvoldt ved overtrædelsen af EU's kartel- og monopolregler**, indeholder løsningsmodel 3 – i modsætning til løsningsmodel 2 – en formodning for skade som følge af overpriser i kartelsager, som der er mulighed for at afkræfte. Denne formodning er baseret på resultaterne af en ekstern undersøgelse, som konkluderede, at **93 % af de undersøgte karteller forårsager skade**. Denne foranstaltning er indført for at afhjælpe virkningen af, at sagsøgerne har en mere begrænset adgang til nogle typer bevismateriale, som kunne have været nyttige som bevis for den skade, som kartellet har forvoldt. Af samme grund indeholder løsningsmodel 3 en regel om, at gennemførelsen af sagsøgerens erstatningskrav ikke må gøres praktisk umulig eller alt for besværlig af det krævede bevisniveau. Det foreslås i denne løsningsmodel, at medlemsstaterne skal give dommeren mulighed for at ansætte skadesbeløbet. Med disse regler tilstræber løsningsmodel 3 at gøre retten til at kræve erstatning mere effektiv og at holde sagsomkostningerne nede.
- Hvad angår **kollektive søgsmål**, indeholder løsningsmodel 3 ikke nogen konkurrencespecifikke foranstaltninger. Denne løsningsmodel anerkender de

særlige karakteristika ved håndhævelse af EU's konkurrenceregler og muligheden for særlige regler, og den er baseret på at indføre en separat, men **horisontal tilgang** til kollektive søgsmål gennem initiativer, der har et bredere anvendelsesområde.

- Endelig indeholder løsningsmodel 3 foranstaltninger vedrørende **mindelig tvistbilæggelse** for at opveje manglen på en særlig ordning for kollektive søgsmål ved at fremme andre former for omkostningseffektive processuelle midler for parterne. Disse foranstaltninger ville fjerne de nuværende incitamenters til at ikke at deltage i udenretslige tvistbilæggelser for at opnå erstatning for skade som følge af en overtrædelse af EU's konkurrenceregler.

17. **Løsningsmodel 4 – ikkebindende EU-initiativ.** Den fjerde retspolitiske løsningsmodel (løsningsmodel 4) består af et ikkebindende instrument, der anbefaler medlemsstaterne at gennemføre de foranstaltninger, der foreslås i løsningsmodel 3.

4. DEN FORETRUKNE LØSNINGSMODEL

4.1. Konsekvenserne af de fire løsningsmodeller er blevet vurderet i forhold til følgende fordele og omkostninger:

- Løsningsmodellerne får flest points, hvis de
 - (1) sikrer fuld erstatning for hele den lidte skade
 - (2) beskytter den offentlige håndhævelse effektivt og skaber balance i forhold til erstatningssøgsmål i den samlede effektive håndhævelse af artikel 101 og 102 i TEUF
 - (3) øger bevidstheden, håndhævelsen, den afskrækkende virkning og retssikkerheden
 - (4) tillader bedre søgsmålsadgang
 - (5) fører til en mere effektiv anvendelse af retssystemet, f.eks. ved at forebygge misbrug af retssager og uberettigede krav
 - (6) bidrager til mere ensartede konkurrencevilkår i Europa for både forbrugerne og virksomhederne
 - (7) har en positiv virkning på forbrugervelfærden og SMV'erne, og
 - (8) fremmer den økonomiske vækst og innovationen.
- Hvad angår omkostninger, ser konsekvensanalysen på virkningen af
 - (1) sagsomkostningerne
 - (2) den administrative byrde
 - (3) fejlomkostninger (dvs. muligheden af, at nationale domstole træffer en forkert afgørelse), og

- (4) udgifterne til indarbejdelse af de foreslåede foranstaltninger i det nationale retssystem.

18. Efter at have vurderet omkostningerne og fordelene ved de fire løsningsmodeller konkluderer konsekvensanalysen, at løsningsmodel 3 er den bedste til at opfylde de fastsatte mål med de lavest mulige omkostninger. Nedenfor vises en oversigt over analysen samt de vigtigste resultater i konsekvensanalysen.

Tabel (konsekvensanalyse): Resumé af virkningerne af de retspolitiske løsningsmodeller 1-4

Opnåede fordele/behandlet problem	Virkning sammenlignet med referencescenarie (0 til +++)			
	Løsningsmodel 1	Løsningsmodel 2	Løsningsmodel 3	Løsningsmodel 4
1. Fuld erstatning	0	+++	++	0 / +
2. Beskyttelse af effektiv offentlig håndhævelse	0	++	+++	0 / +
3. Øget bevidsthed, afskrækkende virkning, håndhævelse og retssikkerhed	0	+++	+++	0 / +
4. Søgsmålsadgang	0	+++	+++	0 / +
5. Effektiv anvendelse af retssystemet	0	+++	++	0 / +
6. Mere ensartede konkurrencevilkår	0	+++	+++	0 / +
7. Positiv virkning på SMV'er og forbrugere	0	+++	++	0 / +
8. Fremme af økonomisk vækst og innovation	0	++	++	0
Omkostninger	Virkning sammenlignet med referencescenarie (0 til - - -)			
	Løsningsmodel 1	Løsningsmodel 2	Løsningsmodel 3	Løsningsmodel 4
1. Sagsomkostninger	0	--	-	0 / - -
2. Administrativ byrde	0	--	-	0 / -
3. Fejlomkostninger	0	-	0 / -	0 / -
4. Gennemførelsesomkostninger	0	--	-	0 / -

19. **Den foretrukne løsning er bindende EU-tiltag.** Løsninger, som omfatter EU-tiltag, blev foretrukket af følgende grunde:

- Hvad angår optimeringen af samspillet mellem offentlig og privat håndhævelse af EU's konkurrenceregler, er der stigende enighed om, at dette kan håndteres bedre på EU-plan, særlig på grund af de tætte forbindelser mellem Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder.
- Hvad angår forbedringen af de proceduremæssige betingelser for, at ofre for overtrædelser af EU's konkurrenceregler kan få erstatning, har erfaringen i de senere år vist, at selv om der mangler EU-lovgivning, har kun meget få medlemsstater taget lovgivningsinitiativer i denne henseende. Når der gøres noget, dækker det kun nogle af de hindringer, Kommissionen har identificeret i

sine grøn- og hvidbøger, og disse initiativer har gjort forskellene i det gældende retlige landskab endnu større.

20. Uden EU-tiltag vil de nuværende forskelle mellem de nationale lovgivninger om erstatningssøgsmål på kartel- og monopolområdet bestå. Det ville være problematisk for erstatningssøgsmåls effektivitet. Det ville også betyde, at det indre marked ville blive ved med at være opsplittet med hensyn til retsbeskyttelse, hvilket kan medføre "forum-shopping" (som normalt skader SMV'er og forbrugere, som er mindre mobile). Det kan også føre til mere komplekse og dermed bekostelige procedurer, særlig i grænseoverskridende sager. Løsningsmodel 1 med referencescenariet (ingen EU-tiltag) er derfor blevet udelukket. Den foretrukne løsning med bindende EU-tiltag frem for blød lovgivning medførte samtidig udelukkelsen af løsningsmodel 4.
21. **Den foretrukne løsning er en separat, men horisontal tilgang til kollektive søgsmål.**
I lyset af resultaterne af den offentlige høring og særlig Europa-Parlamentets beslutning af 2. februar 2012 ser en horisontal tilgang på nuværende tidspunkt ud til at være mere hensigtsmæssig end en konkurrencespecifik løsning. Dette skyldes hovedsagelig, at konkurrencereglerne ikke er det eneste område af EU-lovgivningen, hvor der ofte opstår spredt skade, og hvor det er svært for forbrugerne og SMV'erne at få erstatning for den skade, de har lidt. Lignende problemer (høje sagsomkostninger i forhold til den enkelte skade) findes også på andre retsområder, såsom forbruger- og miljølovgivning. De grundlæggende principper for kollektive søgsmål kan i vid udstrækning anvendes på alle disse retsområder. Et horisontalt initiativ kan også fremme ensartethed mellem de områder, hvor kollektive søgsmål anses for at være nødvendige. For så vidt som det anses for nødvendigt at have særlige bestemmelser i forbindelse med konkurrencereglerne, kunne disse dog fastsættes i et separat kapitel af det horisontale instrument eller i senere separate retlige instrumenter.
22. **Der foretrækkes et mere afbalanceret offentligt og privat håndhævelsessystem.**
Både løsningsmodel 2 og 3 opfylder i vid udstrækning politikmålene i initiativet vedrørende erstatning for overtrædelse af EU's kartel- og monopolregler, da begge løsninger behandler de nuværende vigtigste hindringer for, at ofre for overtrædelser af kartel- og monopollovgivning kan få effektive retsmidler på grundlag af europæiske retstraditioner. Begge løsningsmodeller indfører også beskyttelsesforanstaltninger for at undgå misbrug af retssager og uberettigede krav. De har en positiv virkning på den grundlæggende ret til effektiv retsbeskyttelse, som er fastsat i EU's charter om grundlæggende rettigheder.
23. Løsningsmodel 2 er lidt stærkere med hensyn til at sikre fuld erstatning for hele den lidt skade. Løsningsmodel 3 fastsætter dog generelt et mere afbalanceret system. Den giver en generel forbedring med hensyn til muligheden for at få adgang til bevismateriale og giver samtidig stærkere beskyttelse med henblik på en effektiv offentlig håndhævelse, idet flere dokumenter blandt konkurrencemyndighedernes sagsakter beskyttes. Selv om løsningsmodellen opfylder dette mål ved at indføre beskyttelsesforanstaltninger, udgør den stadig en forbedring med hensyn til at afhjælpe den informationsasymmetri, som interessenterne har påpeget under de offentlige høringer. Indførelsen af en formodning for, at der er voldt skade som følge af overpriser i kartelsager, som kan afkræftes, og muligheden for at vurdere ansatte skadesbeløbet gør det mere sandsynligt, at der opnås erstatning for skader.

24. Hvad angår andre foranstaltninger såsom overtræderens adgang til at påberåbe sig, at sagsøgeren har overvæltet den ulovlige overpris, og den bindende virkning af afgørelser truffet af de nationale konkurrencemyndigheder, er der ingen forskel mellem løsningsmodel 3 og 2. I lande, hvor der gælder lignende bestemmelser, udgør de et væsentligt incitament til at rejse erstatningskrav. Hvis de blev anvendt i hele EU, ville de give ofre for overtrædelser af konkurrencereglerne bedre muligheder for effektive retsmidler og medvirke til at nå målene med det nuværende initiativ (erstatning, søgsmålsadgang og sikring af mere ensartede konkurrencevilkår). Den bindende virkning af navnlig de nationale konkurrencemyndigheders afgørelser sikrer mere effektiv anvendelse af retssystemet.
25. **Omkostninger.** Med hensyn til omkostninger får løsningsmodel 3 større tilslutning end løsningsmodel 2. Sagsomkostningerne reduceres ved at indføre en formodning vedrørende opgørelsen af skaden med mulighed for at afkræfte den og ved at fremme mindelig tvistbilæggelse. Fejlomkostningerne og gennemførelsesomkostningerne er også lavere i løsningsmodel 3, hovedsageligt fordi der ikke er fastsat nogen bestemmelse om at indføre en sektorspecifik ramme for kollektive søgsmål. Endelig vil en øget beskyttelse af den offentlige håndhævelse i løsningsmodel 3 reducere den administrative byrde.

5. KONKLUSION

26. Løsningsmodel 3 blev valgt som den foretrukne retspolitiske løsningsmodel med henblik på at nå målene med initiativet vedrørende erstatning for overtrædelse af EU's kartel- og monopolregler.

Resumé af indholdet af den foretrukne retspolitiske løsningsmodel

Fuld erstatning	Enhver skadelidt (både direkte og indirekte aftagere) kan kræve fuld erstatning for den skade, der er forvoldt ved en overtrædelse af artikel 101 eller 102 i TEUF. Fuld erstatning omfatter erstatning for det faktiske tab og tabt fortjeneste plus renter.
Udlevering af bevismateriale	Den foretrukne løsningsmodel fastsætter en ordning for udlevering af nærmere angivne kategorier af bevismateriale mellem parterne i et erstatningssøgsmål på kartel- og monopolområdet. Endvidere fastsætter den beskyttelsesforanstaltninger vedrørende udleveringen af dokumenter fra en konkurrencemyndigheds sagsakter.
Begrænsning af erstatningsansvaret for en virksomhed, der har fået bødefritagelse	For at bevare det attraktive ved Kommissionens og de nationale konkurrencemyndigheders bødenedsættelsesordninger begrænses erstatningsansvaret for en virksomhed, der har fået bødefritagelse, til dens andel af den skade, der er forvoldt. Virksomheden, der har fået bødefritagelse, bør bære det fulde erstatningsansvar, når skadelidte ikke kan få erstatning fra medovertræderne.
Bindende virkning af nationale konkurrencemyndigheders afgørelser	De nationale domstole, der behandler erstatningssøgsmål, er bundet af afgørelser fra de nationale konkurrencemyndigheder, der har fastslået, at der foreligger en overtrædelse af EU's konkurrenceregler.

Forældelsesfrister	Forældelsesfrister bør ikke stå i vejen for retten til fuld erstatning. Desuden skal skadelidte effektivt kunne indlede et erstatningssøgsmål efter, at en konkurrencemyndighed har truffet endelig afgørelse.
Overvæltning af overpriser	Sagsøgte kan påberåbe sig, at sagsøgeren har overvæltet overprisen, i forbindelse med et krav om erstatning fremsat af den direkte aftager. Omvendt gøres det lettere at bevise overvæltning af overprisen på de indirekte aftagere, så de lettere kan rejse erstatningskrav.
Formodning om skade	Ofre for karteller vil kunne støtte sig på en formodning for, at et kartel fører til skade som følge af overpriser, som der er mulighed for at afkræfte. Endvidere må kravene i den nationale lovgivning ikke gøre det praktisk umuligt eller alt for besværligt for en sagsøger at få erstatning.
Mindelig tvistbilæggelse	Mindelig tvistbilæggelse fremmes, da den kan være et hurtigere og billigere alternativ til en retssag.