

Finansdepartementet
Avdelningen för offentlig förvaltning
Konsumentenheten

Stockholm
2022-10-31

Ert dnr
Fi2022/02280

Vårt dnr
2022/094

REMISSVAR

Betänkandet Skydd för konsumenters kollektiva intresse – genomförande av EU:s grupptalandirektiv (SOU 2022:42)

Näringslivets Regelnämnd NNR har tagit del av det aktuella förslaget och önskar lämna följande synpunkter. NNR hänvisar för synpunkter på detaljerna på förslaget till de remissvar som lämnats av några av NNR:s medlemmar såsom Svensk Handel, Svenska Bankföreningen och Svenskt Näringsliv.

NNR ställer sig positiv till det bakomliggande syftet bakom EU-direktivet om att bidra till att den inre marknaden fungerar väl, att säkerställa efterlevnad av reglerna på konsumentområdet och att konsumenter ska kunna få upprättelse om t.ex. en såld vara är defekt eller konsumenten orsakas skada till följd av företagets regelöverträdelse.

Vi finner samtidigt att det är av vikt vid genomförande av direktivet att också andra intressen beaktas såsom t.ex. rättssäkerhet, processeffektivitet och skyddsåtgärder. Vidare att den nödvändiga balansen som omnämns i skäl 10 i direktivet ”mellan att förbättra konsumenters tillgång till rättslig prövning och tillhandahålla lämpliga skyddsmekanismer för näringsidkare för att undvika rättegångsmissbruk som på ett otillbörligt sätt skulle hindra företagets förmåga att verka på den inre marknaden” säkerställs.

Då direktivet är tillämpligt på gruppaltalen som väcks med avseende på näringsidkares överträdelser av bestämmelser i ett mycket stort antal EU-rättsakter inom vitt skilda områden såsom marknadsföring, avtalsvillkor, finansiella tjänster, transporter, läkemedel, dataskydd och energi, måste det också säkerställas att tillämpningsområdet för den nya lagen tydligt avgränsas till överträdelser som skadar konsumenters kollektiva intressen och till åtgärder för att få sådana överträdelser att upphöra eller kompensera för dem.

Stora brister i konsekvensutredningen

Det konstateras i betänkandet bl.a. att ”Eftersom utredningen lämnar författningsförslag ska konsekvensanalysen också göras i enlighet med 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (se 15 a § kommittéförordningen).”

Trots det saknas i princip en utredning av konsekvenserna i betänkandet, inte minst vad gäller konsekvenserna för företag. Betänkandet uppfyller enligt NNR därmed inte de krav som följer av paragraf 15 a kommittéförordningen om att ”konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.”, något NNR ställer sig kritiskt till.

Särskilt anmärkningsvärt är det att den särskilda utredaren inte tycks ha uppfattat att en konsekvensutredning också, och som ordet också tydligt anger, ska innehålla en utredning av konsekvenserna när man på s. 233 skriver att ”En konsekvensutredning ska bl.a. innehålla en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå med en viss regeländring, vilka alternativa lösningar som finns för att uppnå det önskade resultatet samt vilka som berörs av regleringen.”

NNR ställer sig också kritisk till att det i kommittédirektiven (2021:2) pekats ut att utredaren särskilt ska redogöra för konsekvenserna för domstolar och berörda myndigheter men i direktiven inte nämner att detta också ska göras för berörda näringsidkare något utredaren uppenbarligen tagit fasta på.

Enhetligt genomförande viktigt – överimplementering bör därför undvikas

Enligt NNR är det av stor vikt att skyddsåtgärderna genomförs på ett enhetligt sätt i EU-medlemsstaterna. Detta så att reglerna kan ge avsett skydd för konsumenterna och samtidigt ge näringsidkare från olika medlemsstater möjlighet att kunna konkurrera på lika villkor. Stora olikheter kan leda till ökad rättsosäkerhet och sannolikt ökade processkostnader för indragna företag i samband med en gränsöverskridande grupptalanrättegång att öka för indragna företag, inte minst för små och medelstora företag. Enligt uppgift från NNR:s medlem Svensk Handel finns också en ökad risk för s.k. forumshopping.

NNR kan dock konstatera att betänkandet innehåller flera förslag som är att betrakta som svensk överimplementering som varken motiverats eller konsekvensutretts vilket NNR finner är en stor brist. Närmare exempel på förslag som NNR finner är att betrakta som överimplementering i detta ärende redogörs för nedan.

Enligt NNR leder överimplementering inte sällan till ökade kostnader och försämrade konkurrensförhållanden för berörda företag. Särregler innebär också ett hinder för en fullständig inre marknad. Enligt NNR bör därför konsekvensutredningen i de fall miniminivån överskrids innehålla en motivering av nödvändigheten av dessa, en beskrivning av vilka genomförandeåtgärder som föreslås och en bedömning av vilka effekter detta får för företag.

Särskilt viktigt är det att överväga om andra alternativa lösningar finns som uppnår syftet till lägre kostnader och andra konsekvenser för berörda företag. Något som inte skett i detta fall. Det alternativ bör väljas som uppnår syftet till lägsta kostnader för berörda företag. NNR hänvisar i denna del också till Riksdagens tillkännagivande till regeringen om att genomförande av EU-direktiv bör genomföras på ett sätt som inte försämrar företagets konkurrenskraft.¹ Det anges i tillkännagivandet att ”En utgångspunkt bör vara att EU-direktiv ska införas på miniminivå i den nationella lagstiftningen. När det finns anledning att överskrida miniminivån bör effekterna för företag redovisas tydligt.”

För att utreda hur förslaget förhåller sig till EU-rätten bör konsekvensutredningen enligt NNR i dessa fall innehålla en beskrivning av direktivets miniminivå och en bedömning om denna kommer att överskridas. Bedömningen bör ske utifrån följande sex kriterier, dvs om

- regelkrav läggs till utöver det som krävs i det aktuella direktivet,
- tillämpningsområdet utvidgas,
- regelgivaren låter bli att utnyttja möjligheter till undantag eller att inte fullt ut utnyttja

¹ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/naringspolitik_h601nu7

undantag,

- svenska nationella regelkrav behålls som är mer omfattande än vad som krävs av det aktuella direktivet,
- direktivets krav genomförs tidigare än det datum som anges i direktivet eller om
- strängare sanktioner eller andra efterlevnadsmekanismer används än vad som är nödvändigt för att genomföra lagstiftningen på ett korrekt sätt.

Exempel på överimplementeringar i förslaget

I artikel 5.4 i direktivet anges att den svarande näringsidkaren i en grupptalan ska ha rätt att väcka berättigade frågor hos domstolen om huruvida en godkänd enhet uppfyller de kriterier som anges i artikel 4.3.

”Den svarande näringsidkaren i en grupptalan ska ha rätt att väcka berättigade frågor hos domstolen eller den administrativa myndigheten om huruvida en godkänd enhet uppfyller de kriterier som förtecknas i artikel 4.3.”

Denna skrivning saknas i den föreslagna svenska lagtexten vilket innebär en svensk överimplementering. Det gör också förhållandena mindre rättssäkra. Den som för gruppens talan måste vara lämplig inte bara utifrån gruppmedlemmarnas utan även från svarandens perspektiv då rättsprocessen kring en grupptalan kan vara såväl komplicerad, långdragen och kostsam och ibland även obefogad. Svaranden behöver därför ha möjlighet att få frågan om käranden uppfyller kraven för att väcka grupptalan prövad av domstol, särskilt med tanke på att en förvaltningsmyndighet ska godkänna de organisationer som får väcka grupptalan.

När det gäller avsnitt 8.4.4 i betänkandet har NNR av sin medlem Svensk Handel uppmärksammat på att ytterligare en överimplementering föreligger genom att tillägg gjorts i utredningens förslag med ”en därmed jämförbar åtgärd”. Svensk Handel finner att genom detta kommer även åtgärder som inte direkt faller in under begreppet föreläggande eller åläggande att omfattas av lagen.

När det gäller tillämpningsområdet för grupptalan så framgår detta av 16 § som avser överträdelse av de unionsrättsliga bestämmelser som finns i bilaga I till direktivet. Ytterligare överimplementering föreligger i denna del genom att direktivets begränsning till överträdelse av bestämmelser som skadar eller kan skada konsumenters kollektiva intressen utelämnats i den svenska lagtexten (artikel 2.1).

Det lämnas i avsnitt 10.3.7 i betänkandet också förslag på en mekanism för tredjepartsfinansiering. NNR har förstått att detta är en mycket komplex fråga som kräver en mycket omfattande utredning och utvärdering av behov och risker samt konsekvenserna av detta varför det inte lämpar sig att adressera detta inom ramen för genomförandet av aktuellt direktiv. NNR finner det inte visat att behov verkligen föreligger av en sådan mekanism eller att det är något som krävs för att genomföra direktivet. NNR vill också erinra om att någon konsekvensutredning inte genomförts.

Även när det gäller handläggningen när godkännandet av den enhet som för talan ifrågasätts som behandlas i avsnitt 14.2 har NNR förstått att utredningens förslag avviker från direktivet. Utredningen går längre än direktivet genom formuleringen att domstolen ska agera om det finns ”befogad anledning att misstänka”.

När det gäller det som behandlas i 14.3 om handläggningen när godkännandet av den enhet som för talan återkallas innebär den svenska lagtexten mer allmänt hållna krav än vad som anges i direktivtexten. Risk finns med detta för kringgående av de förutsättningar för godkännande av enheter som ska gälla enligt direktivet.

NNR kan slutligen notera att utredningen i avsnittet 15 om ikraftträdande och övergångsbestämmelser valt att inte utnyttja den möjlighet som ges i artikel 22.3 att begränsa den preskriptionsavbrytande verkan av en grupptalan enligt de nya bestämmelserna i fall där talan grunder sig på en överträdelse som ägt rum innan ikraftträdandet. Även detta kan enligt NNR betraktas som överimplementering.

Som NNR uppmärksammar ovan saknas en konsekvensutredning av de förslag till genomförande som presenteras i betänkandet. NNR kan konstatera att inte i något av ovanstående fall har nödvändigheten av överimplementeringen motiverats eller konsekvenserna utretts. Inte heller har det utretts och övervägts om andra alternativa lösningar finns som uppnår syftet till lägre kostnader och andra konsekvenser för berörda företag.

Övrigt

Utöver ovanstående lämnas i betänkandet också förslag som innebär att skadestånd som en gruppmedlem inte gör anspråk på ska fördelas till övriga gruppmedlemmar. NNR har förstått att förslaget innebär ett avsteg från principen om att skadestånd ska ha en reparativ funktion och förslaget kan därför snarare få en bestraffande funktion. Det förefaller inte heller ligga i linje med det som anges i skäl 10 och 42 i direktivet om att straffskadestånd ska undvikas. Någon redogörelse eller motivering kring detta samt vilka konsekvenser detta kan få saknas i betänkandet.

När det gäller genomförande av artiklarna 13.3 och 13.4 lämnar utredningen i avsnitt 11.2.3 i betänkandet förslag att en bestämmelse ska införas ”som innebär att domstol eller förvaltningsmyndighet i en grupptalan om åtgärder för förbuds föreläggande, på yrkande av den godkända enheten, får ålägga näringsidkaren att på egen bekostnad vidta lämpliga åtgärder för att sprida informationen om avgörandet. Ett sådant åläggande ska få förenas med vite.” Det anges i det mycket korta konsekvensavsnittet att förslaget ”...är en nyhet och innebär en viss kostnad för ett företag som förlorar en grupptalanprocess.” Enligt NNR är det av vikt att detta sker på mest kostnadseffektiva sätt. Näringsidkaren behöver därför själv kunna avgöra hur konsumenterna ska informeras, individuellt eller inte och på vilket sätt.

Med hänvisning till de brister som anges ovan finner NNR att förslaget inte utgör ett tillräckligt underlag för beslut. NNR förutsätter att ovanstående synpunkter omhändertaras och brister åtgärdas i den fortsatta beredningen av ärendet.

Näringslivets Regelnämnd NNR

Christina Fors