



## Direktiv om grupptalan för att skydda konsumenternas kollektiva intressen

---

Finansdepartementet

2018-05-15

### Dokumentbeteckning

KOM(2018) 184

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om grupptalan för att skydda konsumenternas kollektiva intressen, och om upphävande av direktiv 2009/22/EG.

SWD (2018) 96

SWD (2018) 98

### Sammanfattning

Europeiska kommissionen har föreslagit ett direktiv som dels ersätter ett befintligt direktiv om förbuds förelägganden, dels innebär EU-gemensamma regler om möjligheter för organisationer och myndigheter att föra en talan om gottgörelse för en större grupp konsumenters räkning. Syftet med förslaget är att hindra överträdelser av EU:s konsumentskyddslagstiftning och att möjliggöra för konsumenter att få kompensation för skada i anledning av en sådan överträdelse.

Regeringen välkomnar syftet med förslaget, men ifrågasätter vissa bestämmelser i detta och anser att ytterligare analys av förslaget är nödvändigt.

## 1.1 Ärendets bakgrund

Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/22/EG av den 23 april 2009 om förbudsföreläggande för att skydda konsumenternas intressen trädde i kraft den 29 december 2009 och ersatte då ett tidigare direktiv från 1998 (Europaparlamentet och rådets direktiv 98/27/EG av den 19 maj 1998). Syftet med detta s.k. förbudsföreläggandedirektiv är att få överträdelser som skadar konsumenternas kollektiva intressen att upphöra. Detta ska framförallt ske genom att myndigheter och konsumentorganisationer ges en rätt att väcka talan om förbud rörande en överträdelse. Om en överträdelse har sitt ursprung i en viss medlemsstat, ska det säkerställas att myndigheter och organisationer som godkänts i andra medlemsstater kan väcka talan i den medlemsstaten om överträdelser. Det är tretton direktiv som omfattas av förbudsföreläggandedirektivets tillämpningsområde och de handlar bl.a. om otillbörlig marknadsföring, paketresor, oskäligen avtalsvillkor, konsumentkrediter, humanläkemedel och distansförsäljning.

När det gäller möjligheten till kollektiv prövning av individuella ersättningsanspråk uppmanade kommissionen i en rekommendation 2013 medlemsstaterna att införa detta och angav samtidigt vissa principer för sådana förfaranden. Den 4 april 2017 uppmanade Europaparlamentet kommissionen, som en följd av en uppföljning av en undersökning om utsläppsmätningar i bilindustrin, att lägga fram ett lagförslag om inrättande av ett system för kollektiv prövning av konsumenters ersättningsanspråk i syfte att motverka den situation som aktualiserades i den s.k. dieselgate-skandalen.

I maj 2017 presenterade kommissionen resultatet av en översyn av EU-reglerna om konsumentskydd. I den aktuella rapporten konstaterades att regelverket på det stora hela är ändamålsenligt, men att det i vissa avseenden behövs lagstiftningsåtgärder. Bl.a. gjordes bedömningen att förfarandet för förbudsföreläggande behövde förbättras. Vidare konstaterades att frågan om kollektiva prövningsmöjligheter av individuella anspråk borde analyseras.

I januari 2018 publicerade kommissionen en rapport angående genomförandet av 2013 års rekommendation, där det konstaterades att det behövs gemensamma EU-regler om kollektiv talan rörande ersättningsanspråk.

Det nu aktuella förslaget presenterades den 11 april 2018.

*Allmänt om förslaget*

Förslaget syftar för det första till att få överträdelser av EU:s konsumentskyddslagstiftning att upphöra. För det andra syftar förslaget till att möjliggöra för en större grupp av konsumenter att få gottgörelse, t.ex. skadestånd, i anledning av en överträdelse av konsumentskyddslagstiftningen och att därigenom också avskräcka näringsidkare från överträdelser. Samtidigt uppställs det skyddsmekanismer mot rättegångsmissbruk. Direktivet ska inte hindra medlemsstaterna från att anta eller behålla bestämmelser som är utformade för att tillerkänna godkända organ eller alla andra berörda personer mer vittgående befogenheter att väcka talan i syfte att skydda konsumenters kollektiva intressen på nationell nivå.

Enligt förslaget ska vissa godkända privata eller statliga organ som representerar konsumenternas kollektiva intressen kunna föra en s.k. grupptalan inför domstol eller administrativ myndighet för en konsumentgrupps räkning avseende överträdelser av EU:s konsumentskyddande regler. En grupptalan definieras i direktivförslaget som en talan för att skydda konsumenters kollektiva intressen i vilken de berörda konsumenterna inte är parter (artikel 3). En sådan talan kan avse dels upphörande och förbud av en överträdelse, dels gottgörelse i form av t.ex. skadestånd eller prisavdrag i enlighet med vad som följer av nationell rätt. När det gäller förbud tar förslaget sikte på att åtgärda brister i förbudsföreläggandedirektivet avseende bl.a. ett alltför snävt tillämpningsområde, en begränsad effekt av ett förbud i en efterföljande process angående t.ex. skadestånd samt den kostnad och tidsutdräkt som är förknippad med en förbudsprocess. Förslaget omfattar inte bara faktiska överträdelser, utan även sådana som är nära förestående. Beträffande talan om kompensation tar förslaget sikte på s.k. masskadesituationer, dvs. när många konsumenter lidit en likartad större eller mindre skada. Förslaget synes förutsätta att en skadeståndstalan har föregåtts av en förbudstalan (se artikel 5.3 jämförd med artikel 6.1).

Bilagan till direktivet omfattar 59 direktiv och förordningar. Utöver de direktiv som finns med i bilagan till förbudsföreläggandedirektivet, omfattas bl.a. rättsakter rörande telekommunikation, energi, portabilitet för innehållstjänster på internet och behandling av personuppgifter. Medlemsstaterna ska senast 18 månader från dagen för ikraftträdandet av direktivet anta och offentliggöra författningar som är nödvändiga för genomförandet av direktivet, vilka ska tillämpas från och med sex månader därefter (artikel 19.1).

Förslaget består av 22 artiklar av huvudsakligen processrättslig karaktär. I artiklarna regleras bl.a. frågor om vilka organ som ska ha talerätt, i vilken utsträckning enskilda konsumenter måste ha gett sitt samtycke för att

omfattas av ett avgörande, att gottgörelse i vissa fall ska kunna gå till allmänna ändamål, informationsskyldighet för näringsidkare, effekterna av en dom eller annat avgörande, sanktioner vid underlåtenhet att följa ett avgörande samt ekonomiskt bistånd till taleberättigade organ. I förslaget till direktiv finns inga bestämmelser om fördelningen av rättegångskostnader eller om möjligheten att avtala med ett juridiskt ombud om resultatbaserat arvode. Inte heller finns det någon bestämmelse om de eventuella skadeståndens storlek, även om det i skäl 17 sägs att s.k. straffskadestånd bör undvikas i nationell rätt.

#### *Taleberättigade rättssubjekt*

Medlemsstaterna ska se till att ideella organisationer och myndigheter, som har ett legitimt intresse i frågan, på förhand ska kunna bli godkända att föra en talan enligt direktivet (artikel 4). Dessa ska därefter föras upp på en allmänt tillgänglig lista. Ett sådant godkännande ska även kunna ske på ad hoc-basis. Ett godkännande ska inte hindra en domstol från att i ett enskilt fall pröva om organisationen eller myndigheten ifråga uppfyller kraven.

#### *Samtycke att omfattas av en grupp talan*

Avseende en talan om förbud får medlemsstaterna inte uppställa krav på samtycke från de berörda konsumenterna (artikel 5.2). Beträffande talan om skadestånd m.m. så får medlemsstaterna däremot kräva gruppmedlemmarnas samtycke innan den slutliga domen meddelas (artikel 6.1; jfr artikel 6.3 a). När det gäller fall där varje enskild konsument har förlorat små belopp får medlemsstaterna dock inte kräva konsumenternas samtycke (artikel 6.3 b).

#### *Gottgörelse kan riktas till allmänt ändamål i stället för till konsumenter*

I de fall där varje enskild konsument har lidit en liten skada och där det vore oproportionerligt att individuellt fördela gottgörelsen, ska skadeståndet eller motsvarande inte riktas till de enskilda konsumenterna utan till ett allmänt (offentligt) ändamål som tjänar konsumenternas kollektiva intresse (artikel 6.3 b).

#### *Finansiering*

Det organ som väcker en talan om kompensation ska i ett tidigt skede av processen uppge hur den finansierat sin verksamhet inklusive vilka medel som används i anledning av den aktuella talan (artikel 7.1). Den ska vidare visa att den har medel att ersätta motpartens eventuella rättegångskostnader om talan ogillas. Om en grupp talan rörande kompensation finansieras av en tredje part gäller vissa särskilda regler (artikel 7.2 a och b). För det första är det då förbjudet för den tredje parten att påverka organets beslut inom ramen för rättegången. För det andra får en sådan talan inte riktas mot en konkurrent till den tredje parten.

Den näringsidkare som överträtt konsumentskyddande regler ska åläggas att informera om den slutliga domen eller avgörandet och om vad den innebär samt vad konsumenterna bör göra för att kunna erhålla t.ex. skadeståndet ifråga (artikel 9). Där det är lämpligt ska denna underrättelse ske individuellt till varje konsument.

*Effekterna av en dom eller annat avgörande*

Om en näringsidkare förbjudits att fortsätta med ett visst olagligt beteende i strid mot konsumentskyddande regler, ska det aktuella avgörandet anses bindande i en efterföljande rättegång om skadestånd (artikel 10.1). Frågan om näringsidkaren verkligen har brutit mot lagen ska alltså inte prövas igen. Om den första domen är meddelad i en annan medlemsstat så ska den dock bara anses utgöra en presumtion som går att motbevisa (artikel 10.2). För vissa fall där den första domen innebär att det slagits fast en skadeståndsskyldighet i och för sig (s.k. fastställelse), så ska en uppföljande rättegång rörande beloppets storlek ske på ett snabbt sätt och i enlighet med en ”förenklad” procedur (artikel 10.3).

*Sanktioner*

Om en näringsidkare inte följer ett avgörande i anledning av en grupptalan, ska medlemsstaterna se till att det kan leda till sanktioner som ska kunna vara böter (artikel 14). Vid beslut om fördelningen av intäkterna från sanktionerna ska medlemsstaterna beakta konsumenternas kollektiva intressen.

*Ekonomiskt bistånd till taleberättigade organ*

Medlemsstaterna ska se till att rättegångskostnader inte utgör hinder för organ att väcka talan i enlighet med direktivet. Det kan handla om att begränsa ansökningsavgifternas storlek vid domstolar, ge dem tillgång till rättshjälp eller ge dem offentlig finansiering i detta syfte (artikel 15).

*Gränsöverskridande grupptalan*

En organisation eller myndighet som har godkänts i en medlemsstat ska kunna väcka talan om förbud eller kompensation i en annan medlemsstat (artikel 16.1). Om en överträdelse påverkar konsumenter i flera medlemsstater ska en grupptalan kunna föras antingen av flera organ från olika medlemsstater eller av ett enda organ som representerar de övriga (artikel 16.2). Kommissionen ska publicera en lista över alla organ som godkänts i respektive medlemsstat (artikel 16.3). Om en annan medlemsstat eller kommissionen väcker frågor om det aktuella organet verkligen uppfyller de krav som ställs, ska medlemsstaten ifråga undersöka saken och, i förekommande fall, återkalla godkännandet (artikel 16.4).

I övrigt innehåller förslaget till direktiv bl.a. bestämmelser om möjligheter till fastställelse i stället för fullgörelse (artikel 6.2), förlikningar (artikel 8), preskriptionsavbrott (artikel 11), skyndsamma förfaranden (artikel 12 och artikel 10.3) och skyldighet för svarandeparten att lämna ut handlingar som kan vara bevis i målet, s.k. edition (artikel 13).

### 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

#### *Allmänt om gällande svenska regler*

Det s.k. förbudsföreläggandedirektivet, som alltså föreslås ersättas av det nu aktuella förslaget, har genomförts i Sverige genom bl.a. marknadsföringslagen (2008:486) respektive lagen (2000:1175) om talerätt för vissa utländska konsumentmyndigheter och konsumentorganisationer. Enligt den sistnämnda lagen får en myndighet eller organisation i en annan EES-stat väcka talan i Sverige vid överträdelser av bestämmelser som genomför de direktiv som anges i bilagan till förbudsföreläggandedirektivet. En förutsättning för detta är att myndigheten eller organisationen ifråga är godkänd enligt en särskild förteckning som har upprättats av Europeiska unionen. Enligt marknadsföringslagen får bl.a. Konsumentombudsmannen och en sammanslutning av konsumenter väcka talan avseende förbud att fortsätta med viss marknadsföring.

Förbudsföreläggandedirektivet omfattar inte civilrättsliga krav såsom skadestånd. Regler om kollektiv prövning av sådana anspråk finns i lagen (2002:599) om grupprättegång, som inte bygger på EU-rättslig grund. Den lagen omfattar alla slags civilrättsliga krav. Utgångspunkten är att en dom avseende ett sådant krav bara binder parterna i målet. Utmärkande för en grupprättegång är däremot att domen binder alla gruppmedlemmar trots att de formellt sett inte är parter i målet. Risken för bl.a. rättegångskostnader i händelse av förlust står den som väcker talan (käranden) ensam för. Enligt lagen om grupprättegång kan en talan väckas av en enskild person, en ideell organisation för konsumenter eller löntagare samt av myndighet i enlighet med vad regeringen bestämmer. Enligt miljöbalken får grupptalan även väckas av bl.a. ideella föreningar på miljöområdet. Regeringen har bestämt att Konsumentverket får väcka talan enligt lagen om grupprättegång.

Lagen om grupprättegång bygger på att bara de gruppmedlemmar som efter underrättelse skriftligen anmält sig till domstolen kommer att omfattas av grupptalan (s.k. opt in-förfarande). När det gäller grupprättegång tillämpas i stor utsträckning vanliga svenska rättegångsregler. Det innebär bl.a. att den part som förlorar målet får betala motpartens rättegångskostnader.

Flera svenska lagar bedöms kunna påverkas av förslaget. I vissa delar lämnar förslaget frihet för medlemsstaterna att välja mellan olika lösningar. Men i andra delar kräver direktivet att medlemsstaterna genomför en viss ordning.

När det gäller förbudstalan gör regeringen bedömningen att den nuvarande svenska lagstiftningen delvis överensstämmer med förslaget. Emellertid förutsätts i förslaget att förbud ska kunna meddelas i anledning av nära förestående överträdelser av konsumentskyddslagstiftning. Beträffande marknadsföring, som regleras i flera av de rättsakter som omfattas av direktivförslagets tillämpningsområde, sker sådan i många fall i medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Att i förväg förbjuda publicering av marknadsföring är inte förenligt med de svenska censurförbuden i 1 kap. 2 § första stycket TF och 1 kap. 3 § första stycket YGL (se t.ex. prop. 2007/08:115 s. 122).

Vad avser möjligheterna till en grupptalan om kompensation överensstämmer förslaget delvis med regleringen i lagen om grupprättegång. Om direktivet antas i sin nuvarande utformning skulle dock lagens generella regel om s.k. opt in att behöva modifieras. Vidare kan kraven på att lämna uppgifter om finansieringen föranleda ändringar i svensk lagstiftning. Även bestämmelsen i direktivförslaget om att en förbudsdom ska vara bindande i en efterföljande skadeståndsprocess (s.k. positiv rättskraft) förutsätter lagändringar. Att ett belopp som dömts ut efter en grupptalan ska kunna tillfalla ett allmänt ändamål i stället för att gå till enskilda konsumenter förutsätter också lagändring.

Även vissa gemensamma regler för talan om förbud respektive talan om kompensation i förslaget torde förutsätta svenska författningsändringar. Det rör bl.a. bestämmelserna om att organ ska godkännas i förväg och föras upp på en nationell lista som regelbundet ses över, ekonomiskt bistånd eller dylikt till konsumentorganisationer för att möjliggöra väckande av talan, information till konsumenter samt sanktioner vid underlåtenhet att följa en dom avseende förbud eller kompensation.

Bilagan till förslaget till direktiv innehåller ett stort antal rättsakter inom förhållandevis olikartade områden såsom avtalsvillkor, energimärkning, läkemedel samt audiovisuella och finansiella tjänster. Det kan förutses att vissa kompletterande ändringar behöver göras i de lagar som genomför eller kompletterar respektive rättsakt.

#### 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens bedömning i konsekvensanalysen, SWD(2018) 98, är att kostnader kommer att uppstå för de medlemsstater som måste ändra sina nationella regler. Däremot konstateras att ökad följsamhet hos näringsidkarna kommer att medföra lägre kostnader för bl.a. domstolsförfaranden och att

möjligheten till grupprättegång kommer att rationalisera domstolsprocessen vid s.k. masskadesituationer.

2017/18:FPM82

Enligt kommissionen kommer prövningen för konsumenterna att underlättas och effektiviseras genom förslaget. Det kommer också att bidra till bättre efterlevnad genom ökad avskräckning. Åtgärderna kommer att vara ett komplement till den reviderade förordningen om konsumentskyddssamarbete och stödja en väl fungerande tillämpning av denna. Laglydiga näringsidkare kommer att gynnas av mer rättvis konkurrens.

Regeringen delar huvudsakligen denna bedömning. Emellertid kan förslaget, bl.a. mot bakgrund av att ett s.k. opt in-förfarande förbjuds i vissa fall, antas leda till att antalet grupprättegångar i Sverige ökar något. Det är svårt att närmare bedöma hur stor denna ökning kommer att bli. Grupptalan har i Sverige väckts i mycket begränsad omfattning sedan lagen tillkom. Mot denna bakgrund – även med beaktande av förslagets bestämmelse om ekonomiskt bistånd eller motsvarande till organ för att föra talan – bedömer regeringen att det inte i absoluta tal kommer att röra sig om ett stort antal mål. Det kan nog däremot antas att de mål som väcks kommer att vara omfattande och därmed arbetskrävande.

Förslaget innebär vidare att varje medlemsstat måste upprätta och hålla ett register över de organ som har rätt att föra en grupptalan. Detta är en uppgift som måste anförtros någon myndighet.

Regeringens nuvarande bedömning är att, förutom angående frågan om ekonomiskt bistånd, eventuella kostnadsökningar för det allmänna bör kunna finansieras inom ramen för myndigheternas befintliga anslag.

Kommissionen har inte presenterat någon jämförelseanalys av förslaget.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringens övergripande ståndpunkt är att verka för ett högt konsumentskydd inom EU samtidigt som näringsidkares intressen beaktas. Regeringen välkomnar syftet bakom förslaget – att hindra näringsidkare från överträdelser av konsumentskyddslagstiftningen och att konsumenterna ska kunna få kompensation för skador som de lidit i anledning av sådana. Regeringen delar också kommissionens bedömning att offentlig tillsyn och därtill kopplade sanktioner på konsumenträttens område med fördel kan kompletteras med privata initiativ som syftar till att uppnå t.ex. skadestånd för en större grupp konsumenter till följd av överträdelser.

Det nu aktuella förslaget till direktiv överensstämmer delvis med gällande svensk rätt. I vissa avseenden finns dock avvikelser, bl.a. angående om



konsumenters uttryckliga samtycke är nödvändigt vid en grupptalan. I dessa delar behöver ytterligare analyser göras och regeringen bevakar att det slutliga förslaget inte är oförenligt med nationella processrättsliga och civilrättsliga principer. Det kan dock redan i nuläget konstateras att bestämmelserna om förhandsingripanden med förbud är problematiskt ur svenskt perspektiv såvitt avser marknadsföring i grundlagsskyddade medier. Vidare kan konstateras att förslagets bestämmelser om att t.ex. skadestånd i vissa fall ska kunna fördelas till allmänna ändamål i stället för till enskilda konsumenter är svåröförenligt med svensk civilrättslig systematik, där ersättningen per definition riktas till den fysiska eller juridiska person som lidit skadan. Beträffande frågan om hur medel från böter som kommer in till statskassan bör användas kommer regeringen att verka för att det inte regleras i direktivförslaget.

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Det är ännu inte känt vilka ståndpunkter medlemsstaterna har. Vid det första rådsarbetsgruppsmötet den 25 april framförde några medlemsstater invändningar, framförallt rörande bestämmelsen om skadestånd till allmänna ändamål och reglerna om godkännande och finansiering av godkända organ.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Det är ännu inte känt vilka ståndpunkter institutionerna har.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Berörda myndigheter och organisationer har beretts tillfälle att lämna synpunkter på förslaget. Remisstiden löper ut den 15 juni.

# 3 Förslagets förutsättningar

## 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen har som rättslig grund angett artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Artikel 114 behandlar möjligheten att besluta om åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och för att få den att fungera. Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet i artikel 294 i FEUF-fördraget, vilket innebär att Europaparlamentet är medbeslutande och att rådet beslutar med kvalificerad majoritet.

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. När det gäller subsidiaritetsprincipen framhåller kommissionen att förslaget kommer att stärka konsumenternas förtroende för den inre marknaden och e-handel samt uppmuntra näringsidkare att följa lagen. Om medlemsstaterna agerar på egen hand riskerar det att leda till ökad fragmentering och i slutändan olika behandling av aktörer på den inre marknaden. De brister som uppmärksammats rörande förbudsreläggande-direktivet behöver åtgärdas på EU-nivå. Detsamma gäller enligt kommissionen frågan om talan rörande kollektiv kompensation. Flertalet medlemsstater har visserligen regler angående detta, men dessa varierar sinsemellan i utformning. Dessutom saknar nio medlemsstater helt sådana regler.

Avseende förslagens förenlighet med proportionalitetsprincipen menar kommissionen att det bara reglerar frågor som är nödvändiga för att uppnå dess syften. Förslaget reglerar därför inte alla aspekter av grupptalan, utan fokuserar i stället på vissa nyckelfrågor. I syfte att respektera medlemsstaternas existerande regler på området erbjuds en specifik taleform för de regler som omfattas av direktivet.

Regeringen konstaterar att förslaget har en tydlig gränsöverskridande karaktär och att dess målsättningar inte torde kunna uppnås genom en reglering var för sig av medlemsstaterna. Regeringen delar därför i huvudsak kommissionens bedömning att direktivförslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Emellertid ställer sig regeringen frågande till om den del av förslaget som innehåller anvisningar om hur medlemsstaterna bör fördela intäkter från eventuella böter eller motsvaranden sanktionsavgifter är förenligt med nyssnämnda princip. Regeringen konstaterar vidare att förslaget endast reglerar frågor som kan anses vara nödvändiga för att åstadkomma förslagens syften. Förslaget är därför enligt regeringen även förenligt med proportionalitetsprincipen.

## 4 Övrigt

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget remitteras och regeringen kommer att analysera förslaget mot bakgrund av inkomna remissvar. Remisstiden går ut den 15 juni. Möten i rådsarbetsgruppen för konsumentskydd och information är planerade till i maj, juni och juli.

### 4.2 Fackuttryck/termer