



Direktiv om skadestånd vid överträdelse av konkurrensregler

Näringsdepartementet

2013-07-05

Dokumentbeteckning

KOM (2013) 404

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om vissa regler som styr skadeståndstalan enligt nationell lagstiftning för överträdelser av medlemsstaternas och Europeiska unionens konkurrensrättsliga bestämmelser

Tidigare faktapromemorior i ärendet:

2005/06:FPM45 – Grönbok – Skadeståndstalan vid brott mot EG:s antitrustregler

2007/08:FPM99 – Vitbok – Talan om skadestånd på grund av brott mot konkurrensreglerna

Sammanfattning

Varje medborgare eller företag som drabbats av skada på grund av överträdelser av EU:s konkurrensregler har enligt gemenskapsrätten rätt till skadestånd för sina skador. Dessa regler förbjuder konkurrensbegränsande avtal, inklusive karteller, mellan företag och missbruk av företags dominerande ställning.

Kommissionens förslag till direktiv innehåller åtgärder som ska säkerställa, i större utsträckning än i dag, att alla som drabbats av överträdelser har likvärdig tillgång till effektiva rättsmedel som kan leda till full kompensation för uppkomna skador. Förslaget syftar även till att optimera samspelet mellan konkurrensmyndigheternas tillämpning av konkurrensreglerna och tillämpningen av dessa regler när det gäller skadestånd i nationella domstolar.

Regeringen ställer sig preliminärt övergripande positiv till åtgärder som kan effektivisera det konkurrensrättsliga ramverket och till åtgärder som kan underlätta för skadelidande att få ersättning för sina skador. Det finns dock delar i det antagna förslaget som kan komma i konflikt med svenska processuella regler och svensk rättstradition.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

I december 2005 presenterade kommissionen en grönbok om skadeståndstalan vid brott mot EG:s antitrustregler, se faktapromemoria 2005/06:FPM45. Syftet med grönboken var att identifiera de viktigaste hindren för ett mer effektivt system för skadeståndsanspråk och att föreslå olika alternativ för ytterligare diskussion och tänkbara åtgärder för att underlätta skadeståndstalan. Europaparlamentet instämde i grönbokens slutsatser och uppmanade kommissionen att utarbeta en vitbok i ämnet.

Vitboken presenterades i april 2008, se faktapromemoria 2007/08:FPM99. I vitboken hänvisade kommissionen till Lissabonstrategin där det framgår att ett effektivare genomförande av konkurrenspolitiken ska prioriteras. Europaparlamentet välkomnade vitboken och betonade att EU:s konkurrensbestämmelser, och särskilt en effektiv tillämpning av dessa, kräver att de som drabbats av brott mot dessa bestämmelser måste kunna begära ersättning för den skada de lidit.

I februari 2011 presenterade kommissionen en offentlig konsultation om kollektiva prövningmöjligheter, i vilken Sverige, efter remittering gav in ett svar.

Den 11 juni 2013 presenterade kommissionen det nu aktuella förslaget till direktiv.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Syfte

Förslaget innehåller regler som syftar till att säkerställa att den som lidit skada av en konkurrensöverträdelse ska kunna utöva sin rätt att få full ersättning för skadan. Förslaget syftar även till att optimera samspelet mellan konkurrensmyndigheternas tillämpning av konkurrensreglerna och tillämpningen av dessa regler vad gäller skadestånd i nationella domstolar.

1.2.2 Bevisning

I förslaget finns bestämmelser om bevisning och editionsplikt för bl.a. svaranden. När det gäller bevisning som finns hos en konkurrensmyndighet,

t.ex. företagsredogörelser för förmånlig behandling, föreslås dels begränsningar i editionsplikten, dels begränsningar i hur sådan bevisning får användas. Det föreslås också att medlemsstaterna ska införa sanktioner för bl.a. underlåtenhet att fullgöra editionsplikten och förstörelse av bevisning.

När det gäller frågan om bevisning rörande skadans omfattning föreslås att skada presumeras i vissa fall och att beviskraven inte gör det omöjligt för skadelidande att utöva sina rättigheter.

1.2.3 Verkan av nationella beslut, preskription och solidariskt ansvar

Lagakraftvunna beslut av nationella konkurrensmyndigheter och lagakraftvunna avgöranden av domstol i fråga om överträdelser av artikel 101 och 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) föreslås vara bindande för nationella domstolar i skadeståndsmål. Det föreslås också bestämmelser om preskription av skadeståndsanspråk och bestämmelser om preskriptionsavbrott till följd av utredningsåtgärder vidtagna av en konkurrensmyndighet. När flera företag har deltagit i en överträdelse ska dessa svara solidariskt för det skadestånd som ska betalas, men ansvaret ska vara begränsat för sådana företag som har beviljats bötesbefrielse av en konkurrensmyndighet.

1.2.4 Övervältring av kostnader för överprissättning

Medlemsstaterna ska säkerställa att svaranden i ett skadeståndsmål kan åberopa att käranden har kunnat övervältra kostnaderna pga. överträdelser på någon annan, under förutsättning att det inte är rättsligt omöjligt för den som kostnaderna övervältrats på att få sin skada ersatt. Vidare föreslås bestämmelser som rör vilken bevisning en skadelidande som är en indirekt köpare, dvs. en person som inte är avtalspart till den som har överträtt konkurrensreglerna, ska lägga fram i domstol. Det ska också säkerställas att den som drabbats av minskade vinster till följd av en s.k. inköpskartell kan få sin rätt till ersättning prövad. Därutöver innehåller förslaget en bestämmelse som syftar till att säkerställa en enhetlig rättstillämpning när skadeståndstalan väcks av käranden på olika nivåer i försörjningskedjan, t.ex. en köpare och en indirekt köpare, rörande samma konkurrensöverträdelse.

1.2.5 Tvistlösning i godo

Medlemsstaterna ska säkerställa att skadeståndsanspråk som är föremål för förlikningsdiskussioner inte preskriberas och att mål om skadestånd kan vilandeförklaras när parterna är inbegripna i förlikningsdiskussioner. Därutöver innehåller förslaget bestämmelser om vilka effekter en förlikning ska ha när en skadelidande gör upp med en av flera parter som deltagit i en överträdelse.

Av 3 kap. 25 § konkurrenslagen (2008:579) framgår att om ett företag uppsåtligt eller av oaktsamhet överträder förbuden mot konkurrensbegränsande samarbete eller missbruk av dominerande ställning i 2 kap. 1 eller 7 § lagen eller i artikel 101 eller 102 i EUF-fördraget, ska företaget ersätta den skada som därigenom uppkommer. Rätten till ersättning faller bort, om talan inte väcks inom tio år från det att skadan uppkom.

Ett mål om skadestånd handläggs i allmän domstol enligt bestämmelserna i rättegångsbalken om dispositiva tvistemål. Dessa innefattar bl.a. bestämmelser om edition. De innefattar också principerna om fri bevisföring och fri bevisvärdering.

I förslaget till direktiv finns föreskrifter om tillgång till bevisning. Dessa behöver analyseras i förhållande till nu gällande bestämmelser om edition i rättegångsbalken och det är för tidigt att dra några säkra slutsatser om förslagets effekter i detta hänseende.

Det som emellertid redan nu framstår som problematiskt för svenskt vidkommande är förslagets bestämmelser om inskränkning av möjligheterna för en skadelidande att få del av sådana handlingar som finns hos konkurrensmyndigheten liksom förslagets bestämmelser om att viss sådan bevisning inte ska vara tillåten i domstol (jfr principen om bevisföring).

Förslagets bestämmelser om sanktioner för den som t.ex. underlåter att efterkomma en begäran om tillhandahållande av bevisning behöver analyseras i förhållande till svenska bestämmelser om vite och möjligen också brottsbalkens bestämmelser om hindrande av urkunds bevisfunktion.

I förslaget sägs att en konkurrensmyndighets slutliga beslut eller en domstols slutliga avgörande om att en överträdelse har begåtts ska vara bindande för en allmän domstol som prövar frågan om skadestånd på grund av överträdelsen. Förslaget i denna del måste analyseras i förhållande till nationella bestämmelser och principer om bl.a. rättskraft.

När det gäller preskription anges i förslaget ett antal omständigheter som ska vara styrande för dels när preskriptionstiden ska börja löpa, dels vilka omständigheter som ska medföra preskriptionsavbrott. Dessa bestämmelser behöver analyseras i förhållande till den svenska preskriptionslagen (1981:130).

Enligt förslaget ska en part som erhållit eftergift av konkurrensskadeavgift (se 3 kap. 12 § konkurrenslagen) på visst sätt undantas från att vara solidariskt ansvarig för den skada som överträdelsen har orsakat. Några sådana svenska bestämmelser finns inte i dag.

I förslaget till direktiv finns vidare bestämmelser om vilka invändningar som en skadeståndsskyldigt ska kunna framställa av innebörd att den påstått skadelidande har övervärltrat överpriser vidare på nästa handelsled (s.k. passing-on defence). Även andra bestämmelser om beräkning av storleken på

den skada som en överträdelse kan ha orsakat föreslås. Några sådana lagregler finns inte heller i svensk rätt.

2012/13:FPM125

Slutligen föreslås vissa bestämmelser hänförliga till tvistlösning av frågor om skadestånd genom frivilliga uppgörelser utom rätta som saknar motsvarighet i svensk rätt i dag.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Syftet med förslaget är att se till att optimera samspelet mellan offentlig och privat tillämpning av konkurrensreglerna och att alla som drabbats av överträdelser av artikel 101 och 102 i EUF-fördraget ska ha likvärdig tillgång till effektiva rättsmedel som kan leda till full kompensation för uppkomna skador. Förslaget kan komma att medföra förändring av svensk lagstiftning. Införandet av regler som underlättar att föra talan kan leda till att fler skadeståndsmål väcks i domstol och att domstolsväsendet därmed får högre kostnader. Ett effektivare system för att väcka talan om skadestånd kan å andra sidan ha en avhållande effekt på företagens benägenhet att överträda konkurrensreglerna. Med hänsyn till att det redan i dag finns lagstiftning som gör det möjligt att i Sverige föra talan om ersättning för de som lidit skada till följd av konkurrensöverträdelser, torde dock antalet skadeståndsprocesser inte komma att öka i någon högre utsträckning till följd av förslaget. Eventuella effekter bör, enligt vad regeringen nu kan överblicka, kunna rymmas inom befintlig ekonomisk ram.

Kommissionen gör bedömningen att förslaget inte har några budgetära konsekvenser för EU-budgeten.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ställer sig preliminärt övergripande positiv till åtgärder som kan effektivisera det konkurrensrättsliga ramverket och till åtgärder som kan underlätta för skadelidande att få ersättning för sina skador. Det finns dock delar i det antagna förslaget som kan komma i konflikt med svenska processuella regler och svensk rättstradition. Regeringen bevakar dessa frågor för att eftersträva en balanserad lösning mellan olika berörda intressen.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

I detta skede finns inte några uttalade ståndpunkter från medlemsstaternas sida.

Institutionernas ståndpunkter över det aktuella förslaget är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Det aktuella förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget utgörs av artikel 103 och artikel 114 i EUF-fördraget.

Rådet beslutar med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet är medbeslutande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

När det gäller subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen har kommissionen anfört följande.

Förslaget ligger i linje med subsidiaritetsprincipen eftersom dess syften inte kan uppnås av medlemsstaterna var för sig och det därför föreligger ett tydligt behov och ett mervärde av åtgärder på EU-nivå. En rättsligt bindande akt med gemensamma regler på EU-nivå har bättre möjligheter att säkerställa att full effekt ges åt artikel 101 och 102 EUF-fördraget och att mer likvärdiga villkor skapas på den inre marknaden.

Det finns en betydande risk för att kommissionens och de nationella konkurrensmyndigheternas effektiva tillämpning av konkurrensreglerna skulle äventyras utan en reglering på EU-nivå om samspelet mellan offentlig och privat tillämpning. Detta kan illustreras bäst med avseende på information som företag har lämnat frivilligt till konkurrensmyndigheter inom ramen för sina program för förmånlig behandling. Den oförutsägbarhet som följer av att de nationella domstolarna med tillämpning av nationella regler från fall till fall ska avgöra om tillgång till sådana dokument ska beviljas, kan inte lösas på ett tillfredsställande sätt genom nationella lagstiftningar med olika utformning. Ett exempel som kan aktualiseras utan en gemensam EU-rättslig regel är att företag som ansöker om förmånlig behandling väljer att vända sig till konkurrensmyndigheten i den medlemsstat där skyddsnivån enligt den nationella lagstiftningen är lägst, vilket är till nackdel för de tillämpliga reglerna i andra medlemsstater.

Erfarenheten visar att de flesta medlemsstater inte på eget initiativ inför effektiva rättsmedel för ersättning till skadelidande vid överträdelser av EU:s konkurrensregler. Sedan kommissionens grönbok och vitbok offentliggjordes

2005 respektive 2008 har endast ett fåtal medlemsstater antagit lagstiftning som syftar till att möjliggöra skadeståndstalan. I de fall lagstiftning har införts så har den varit begränsad till vissa specifika frågor och inte innefattat alla de åtgärder som omfattas av det nu antagna förslaget. Endast fortsatta initiativ på EU-nivå bedöms kunna skapa ett legalt ramverk som ger effektiv kompensation och som garanterar tillgång till effektiva rättsmedel enligt artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Det föreligger markanta skillnader mellan medlemsstaterna i fråga om nivån på det rättsliga skyddet av enskildas rättigheter som garanteras av EU-lagstiftningen. Dessa skillnader kan leda till snedvridning av konkurrensen och av den inre marknadens funktion. En skadeståndstalan enligt lagen i en medlemsstat kan leda till full ersättning för en skada medan en skadeståndstalan till följd av en identisk överträdelse i en annan medlemsstat kan leda till en betydligt lägre ersättning eller ingen ersättning alls för den inträffade skadan. Den gränsöverskridande dimensionen av artikel 101 och 102 EUF-fördraget och deras inneboende koppling till den inre marknadens funktion berättigar åtgärder på EU-nivå.

Förslaget går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med förslagen, dvs. att säkerställa en effektiv tillsyn av konkurrensreglerna inom hela EU och garantera att skadelidande vid konkurrensöverträdelser har tillgång till effektiva instrument för att få full ersättning för en uppkommen skada, samtidigt som svarandens och tredje mans legitima intressen skyddas. Syftena uppnås genom lägsta möjliga kostnader för medborgare och företag.

Regeringen delar kommissionens bedömning när det gäller subsidiaritetsprincipen. Förslaget innehåller dock flera bestämmelser som saknar motsvarighet i svensk rätt idag och som kan komma att te sig främmande för den svenska rättstraditionen. I vilket utsträckning sådana bestämmelser kan bedömas proportionerliga för att uppnå syftet med förslaget måste analyseras vidare.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Det finns ännu inte någon information om behandlingen av ärendet.

5 Fackuttryck/termer

Editionsplikt - Skyldighet att lämna ut eller lägga fram viss skriftlig handling.

Kartell – Avtal eller samordnat förfarande mellan två eller flera konkurrenter som syftar till att samordna deras konkurrensbeteende på marknaden eller påverka konkurrensen på marknaden.

Program för förmånlig behandling – ett program på grundval av vilket en deltagare i en hemlig kartell kan samarbeta med en konkurrensmyndighet i dennes utredning genom att frivilligt redovisa sin kännedom om kartellen och i utbyte beviljas befrielse eller nedsättning av böter (ofta benämnt modellprogram för eftergift).