

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Fi2022/02280

Yttrande

Stockholm 2022-09-29

Skydd för konsumenters kollektiva intressen - genomförande av EU:s grupptalandirektiv (SOU 2022:42)

Sammanfattning

Svensk Försäkring är positiv till det grundläggande syftet bakom EU-direktivet om grupptalan, nämligen att säkerställa regel efterlevnaden på konsumentområdet. Vid genomförandet måste dock även andra intressen, t.ex. rättssäkerhet och process-effektivitet, beaktas. Den som för gruppens talan måste t.ex. vara lämplig både utifrån gruppmedlemmarnas och svarandens perspektiv.

Svaranden bör därför ha möjlighet att få till stånd en faktisk domstolsprövning av om kändan uppfyller kraven för att väcka grupptalan. Detta gäller i synnerhet om en förvaltningsmyndighet initialt ska godkänna de organisationer som får väcka grupptalan. Domstolen bör då kunna göra en självständig prövning och inte vara bunden av förvaltningsmyndighetens beslut.

Direktivet är tillämpligt på överträdelser av ett mycket stort antal EU-rättsakter på vitt skilda områden. Bland dessa finns rättsakter som i delar har rörelserättsliga inslag och vars efterlevnad säkerställs genom myndighetstillsyn. Tillämpningsområdet för grupptalan enligt den nya lagen måste därför tydligt avgränsas till överträdelser som skadar konsumenters kollektiva intressen och till åtgärder för att få sådana överträdelser att upphöra eller kompensera för dem. Andra åtgärder och åtgärder som kan förekomma vid annan tillsyn bör inte omfattas.

Övergripande synpunkter

Svensk Försäkring är positiv till det grundläggande syftet bakom EU-direktivet om grupptalan, nämligen att säkerställa regelefterlevnaden på konsumentområdet. Det är självklart att konsumenterna som har rätt också ska kunna få rätt.

Samtidigt är det viktigt att direktivet genomförs på ett sätt som tillgodoser även andra intressen, t.ex. rättssäkerhet och processeffektivitet. Den som för gruppens talan måste t.ex. vara lämplig både utifrån gruppmedlemmarnas och svarandens perspektiv. Det kan inte heller helt bortses från att grupptalan kan resultera i komplicerade processer, ökade kostnader eller t.o.m. obefogade processer. Ur ett försäkringsperspektiv kan ökad kostnadsrisk och bedömningssvårigheter påverka förutsättningarna för att meddela försäkring negativt t.ex. när det gäller ansvarsförsäkring och rättsskyddsförsäkring. Behovet av god balans uppmärksammas i direktivets skäl (se skäl 10), men lyfts sällan i betänkandet.

Direktivet är tillämpligt på grupptalan som väcks med avseende på näringsidkares överträdelse av bestämmelser i ett mycket stort antal EU-rättsakter (f.n. 66 stycken) på vitt skilda rättsområden. Bland dessa finns rättsakter som i delar har rörelserättsliga inslag och vars efterlevnad säkerställs genom myndighetstillsyn. Detta är t.ex. fallet på det finansiella området. Den nya lagens tillämpningsområde måste därför tydligt avgränsas till överträdelse som skadar konsumenters kollektiva intressen och till åtgärder för gottgörelse eller förbudstalan, dvs. till åtgärder för att kompensera för sådana överträdelse eller för att få dem att upphöra. Andra åtgärder och åtgärder som kan förekomma vid annan tillsyn bör inte omfattas. Förhållandet mellan tillsyn och grupptalan och gränsdragningen däremellan bör uppmärksammas ytterligare i den fortsatta beredningen.

Nedan följer mera detaljerade synpunkter i anslutning till betänkandets rubriker.

7.2.1 En ny reglering om godkännande av enheter för gränsöverskridande grupptalan

Domstol bör besluta om förhandsgodkännande av enheter för grupptalan

Till skillnad från utredningen anser vi att domstol och inte förvaltningsmyndighet bör pröva frågor om att initialt utse godkända enheter för grupptalan och att återkalla ett godkännande i de fall det är fråga om enheter som inte är myndigheter.

Som utredningen konstaterar prövar domstolar ofta frågor om talerätt och kan anses väl lämpade för denna typ av prövning. Utredningen menar emellertid att med direktivet följer andra uppgifter som inte passar i domstolarnas verksamhet och att en förvaltningsmyndighet därför bör anförtros uppdraget. Utgångspunkten förefaller vara att en och samma myndighet måste utföra alla uppgifter. Detta är inte något som följer av direktivet.

Enligt vår mening kan förhandsgodkännande och omprövning ske i domstol. Att direktivet innehåller vissa administrativa uppgifter och skyldighet att utse nationell kontaktpunkt utgör inget hinder för ett sådant genomförande. En förvaltningsmyndighet kan fullgöra dessa uppgifter; jfr t.ex. centralmyndighetens roll inom internationellt rättsligt samarbete.

Utredningen gör bedömningen att Kammarkollegiet bör utses till beslutande myndighet med hänvisning till att myndigheten är behörig myndighet enligt lagen om alternativ tvistlösning i konsumentförhållanden och i denna egenskap bl.a. utser alternativa tvistlösningsorgan (s. 112). Att utse tvistlösningsorgan kan inte jämföras med att pröva talerätsfrågor i enskilda fall. Det är vidare en mycket liten del av myndighetens samlade verksamhet; det finns för närvarande endast sju godkända nämnder för alternativ tvistlösning.¹ Domstolsprövning är ett bättre alternativ.

Svaranden bör ha möjlighet att få kärandens behörighet att väcka grupptalan prövad av domstolen i målet

Att en enhet är behörig att väcka grupptalan säkerställs i direktivet genom initialt godkännande och återkommande omprövning, men också av att den svarande näringsidkaren i en grupptalan har rätt att väcka berättigade frågor hos domstolen om huruvida en godkänd enhet uppfyller direktivets krav (art 5.4). Denna möjlighet är av flera skäl mycket betydelsefull för att svaranden ska ha möjlighet att tillvarata sina intressen. När en organisation ges talerätt genom förhandsgodkännande har en näringsidkare inte någon möjlighet att göra invändningar vid den prövningen, varken i praktiken eller formellt. Det måste alltså kunna ske när grupptalan har väckts mot näringsidkaren och blivit den godkända enhetens motpart. En domstolsprövning är också i sig en garanti för ett rättssäkert förfarande.

Det råder inte någon tvekan om att svaranden i en grupptalan som väcks vid domstol i direktivet har getts en uttrycklig rätt att där väcka frågan om huruvida en godkänd enhet uppfyller direktivets krav. Att frågan enligt direktivet får väckas vid domstolen *eller* den administrativa myndigheten har sin bakgrund i att medlemsstaterna vid sidan av rättsliga förfaranden också får tillämpa direktivet på administrativa förfaranden (skäl 19; jfr t.ex. art 7.1).

Utredningens förslag innebär emellertid att domstolen inte kan göra någon egen prövning av om en godkänd enhet uppfyller direktivets krav. I de föreslagna bestämmelserna om talerätt i 17 § knyts talerätten direkt till att en enhet finns med i antingen Kommissionens förteckning (gränsöverskridande grupptalan) eller i Kammarkollegiets företeckning över godkända enheter (inhemsk grupptalan). Dessa förteckningar förefaller binda domstolen i rättegången (jfr författningskommentaren s. 255). Domstolen förutsätts alltså kontakta den beslutande myndigheten och avvakta dess ställningstagande (se 18 § jämfört med 8 § andra stycket 3).

Den föreslagna ordningen följer inte direkt av direktivet. I direktivet anges endast att EU-kommissionens förteckning ska godtas som "bevis" på partsbehörighet vid gränsöverskridande grupptalan (art 6.3) och några motsvarande bestämmelser

¹ <https://www.kammarkollegiet.se/vara-tjanster/alternativ-tvistlosning-och-overklaga/ansok-om-att-bli-namnd-for-alternativ-tvistlosning/godkanda-namnder-for-alternativ-tvistlosning>

finns inte för inhemsk grupptalan. Vidare ska domstolen i det enskilda fallet bedöma om en grupptalan kan tas upp till prövning (art 7.3). Direktivets utformning talar – vad gäller gränsöverskridande situationer - snarast för att förteckningen kan ha presumtionsverkan, men inte att den skulle vara bindande för domstolen.

Någon närmare analys av vad direktivet kräver – annat än att det i denna del bygger på principen om ömsesidigt erkännande – finns inte i betänkandet. Där saknas också en motivering till att samma ordning ska gälla beträffande gränsöverskridande och inhemsk grupptalan i dessa delar. Hänsyn till ömsesidigt erkännande saknar t.ex. relevans när det gäller inhemsk grupptalan. Svensk Försäkring menar att dessa frågor måste bli föremål för ytterligare överväganden under den fortsatta beredningen. Vi förespråkar starkt att det ska vara möjligt för svaranden – den part som tvingas in i processen - att få till stånd en faktisk domstolsprövning av om käranden uppfyller kraven för att väcka grupptalan, i synnerhet om en förvaltningsmyndighet initialt ska utse godkända enheter.

7.2.2 Inhemsk grupptalan ska omfattas av regleringen om godkännande av enheter

När det gäller godkännande av enheter för grupptalan enligt de nya reglerna instämmer vi i att samma krav bör ställas på svenska och utländska organisationer. Vi menar också att möjligheten för en enskild organisation att väcka grupptalan ad hoc bör begränsas så långt möjligt i syfte att säkerställa att endast organisationer som är lämpliga och agerar i gruppmedlemmarnas intresse kan väcka sådan talan.

7.2.5 Återkallelse av godkännande

Det är viktigt att ett godkännande av en enhet verkligen kan återkallas vid behov. Direktivets krav på återkallelse när förutsättningar för godkännande inte längre föreligger är en skyddsregel främst för svaranden. Att avstå från återkallelse i den situationen bör inte förekomma annat än i rena undantagsfall. Vi tycker att detta har kommit väl till uttryck i lagtexten i 9 §. I författningskommentaren förefaller däremot stor betydelse fästas vid andra intressen än svarandens (sid. 250). Svarandens inställning till att fortsätta processen mot en obehörig motpart bör rimligtvis tillmätas avgörande betydelse oavsett i vilket skede av processen frågan uppkommer. Författningskommentaren bör nyanseras i detta avseende.

7.2.8 Överklagande

I betänkandet berörs inte frågan om en svarande i en grupptalan har rätt att överklaga t.ex. ett beslut av den beslutande myndigheten om att *inte* återkalla ett godkännande av en godkänd enhet. Den frågan kan uppkomma inom ramen för en rättegång och då aktualiseras hos den beslutande myndigheten.

8 Grupptalan om åtgärder för förbudsföreläggande och 9 Grupptalan om åtgärder för gottgörelse

Tillämpningsområdet för grupptalan enligt den nya lagen framgår av 16 §. En grupptalan får enligt förslaget avse överträdelse av de unionsrättsliga bestämmelser som finns i bilaga I till direktivet. I lagtexten har direktivets begränsning till överträdelser av bestämmelser *som skadar eller kan skada konsumenters kollektiva intressen* utelämnats (artikel 2.1).

Begränsningen till konsumenters kollektiva intressen har praktisk betydelse och bör återges i lagtexten (jfr 1 § 2 andra stycket lag (2000:1175) om talerätt för vissa utländska konsumentmyndigheter och konsumentorganisationer). I direktivets bilaga identifieras för vissa rättsakter vilka bestämmelser i rättsakten som avser skyddet av konsumenternas kollektiva intressen, men ibland anges bara själva rättsakten. Det senare gäller t.ex. beträffande Priips-förordningen (p. 50) där ledning får sökas i den aktuella begränsningen.

Enligt utredningens lagförslag omfattas inte enbart bestämmelserna i bilagan utan även bestämmelser som *genomför eller kompletterar dessa* (16 §). Motsvande del avgränsas i direktivet med det snävare uttrycket bestämmelser som *har införlivats i nationell rätt* (art 2.1). Lagtexten bör justeras så att den motsvarar och inte går utöver direktivets tillämpningsområde. På det finansiella området finns t.ex. inte sällan kompletterande EU-reglering till EU-rättsakter, exempelvis kommissionsförfordningar, som annars och utan anledning kan omfattas av den nya lagens tillämpningsområde.

Eftersom det i betänkandet saknas överväganden till förslaget i 16 § lämnar vi dessa synpunkter i anslutning till huvudrubrikerna för kap. 8 och 9.

8.4.1 Talerätt vid domstol och förvaltningsmyndighet

Utredningen föreslår särskilda bestämmelser om grupptalan vid förvaltningsmyndighet (23 §). Förslaget avser att genomföra direktivet på de områden där förvaltningsmyndighet fattar beslut inom ramen för sitt tillsynsansvar. Som utvecklas närmare i anslutning till avsnitt 8.4.4 ser vi inte något stort behov av grupptalan i de fall efterlevnaden säkerställs genom tillsyn. I den mån direktivets genomförande ändå kan anses kräva grupptalan i sådana fall menar vi att det är bättre – som utredningen föreslår – att en godkänd enhet ges rätt att anhängiggöra ett ärende hos förvaltningsmyndighet än att grupptalan väcks direkt i domstol. På så vis säkerställs att tillsynsmyndighetens bredare perspektiv tidigt förs in i bedömningen. Någon rätt att i sådana fall överklaga ett beslut som går den godkända enheten emot följer inte av direktivet och bör enligt vår mening inte heller införas.

De särskilda bestämmelserna om grupptalan vid förvaltningsmyndighet gäller enbart beslut av förvaltningsmyndighet som överklagas till förvaltningsdomstol. Det betyder att ett förbudsföreläggande som rör överträdelse av en rättsakt som genomförts eller kompletterats av lagstiftning som hänvisar till marknadsföringslagen faller utanför, eftersom ett sådant beslut överklagas till Patent- och marknadsdomstolen.

På försäkringsområdet förekommer emellertid att marknadsrättsliga åtgärder är tillämpliga vid sidan av åtgärder som Finansinspektionen kan tillgripa i egenskap av tillsynsmyndighet, se 5 kap. 23 § lagen (2008:486) om försäkringsdistribution och prop. 2017/18:216 s. 313 samt 2 § lagen (2017:317) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om faktablad för Priip-produkten och prop. 2016/17:78 s. 64). Lagarna genomför rättsakterna i punkt 50 och 55 i direktivets bilaga. Det bör klargöras att någon talerätt inte föreligger enligt de särskilda bestämmelserna om grupp-talan vid förvaltningsmyndighet när marknadsrättsliga åtgärder är parallellt tillämpliga; direktivet kan inte anses kräva valrätt i sådana situationer.

8.4.4 Vilka åtgärder ska en godkänd enhet få ansöka om när det gäller "åtgärder för förbuds-föreläggande"?

Utredningen föreslår att en godkänd enhet vid en förbudstalan – utöver förbud att fortsätta med en överträdelse och åläggande att lämna information – även ska få ansöka om "jämförbara åtgärder" (19 § första stycket 1). Enligt direktivet ska ansökan endast kunna avse åtgärder varigenom att ett handlande (dvs. en handling eller en underlåtenhet) som har bedömts utgöra en överträdelse ska upphöra eller, om så är lämpligt, förbjudas (artikel 8.1 och 3.8 i direktivet). Vi menar att det saknas anledning att gå längre än direktivets ordalydelse och att "jämförbara åtgärder" alltså bör utgå i lagtexten.

Vilka åtgärder som kan komma i fråga måste tolkas i ljuset av att direktivets bestämmelser om förbuds-föreläggande syftar till är att säkerställa att överträdelser som skadar konsumenters kollektiva intressen upphör. Behovet av sådan grupp-talan torde vara betydligt mindre på områden där det allmänna utövar tillsyn över att reglerna följs, som t.ex. på det finansiella området. Detta talar för en restriktiv tolkning av vilka åtgärder som omfattas i dessa fall.

Direktivets tillämpningsområde omfattar vidare överträdelser av ett stort antal rättsakter på skilda verksamhetsområden, inklusive sådana som har rörelserättslig karaktär. Det ställer höga krav på att det ska finnas en tydlig koppling till överträdelser av de i direktivet angivna materiella bestämmelserna – som ger konsumenter rättigheter – och syftet att säkerställa att sådana överträdelser ska upphöra. Att återkalla ett tillstånd för t.ex. ett finansiellt företag är en rörelserättslig åtgärd och en mycket ingripande åtgärd som kan få konsekvenser som går långt utöver det kollektiva konsumentintresse som direktivet tar sikte på. Det är enligt vår mening alltså en åtgärd som aldrig ska kunna omfattas av grupp-talan.

I betänkandet görs bedömningen att vissa produkt-ingripanden kan omfattas av grupp-talan. Vi menar att utrymmet för detta bör vara mycket begränsat. Under alla omständigheter bör produkt-ingripanden som Finansinspektionen får göra enligt kapitel III i Priips-förordningen (p. 50 i bilagan) inte kunna omfattas. Ett sådant ingripande görs inom ramen för den europeiska tillsynsstrukturen på området och förutsätter bl.a. samråd med andra nationella tillsynsmyndigheter och den europeiska tillsynsmyndigheten Eiopa (European Insurance and Occupational Pension Authority), se art 17.3 i Priips-förordningen. Det finns inte heller anledning att nu frånga tidigare ställningstaganden om att åtgärder av repressiv karaktär såsom

sanktionsavgifter och marknadsstörningsavgift inte ska kunna omfattas av förbudstalan av förevarande slag (se prop. 2000/2001:34 s. 28).

9.6.2. Gruppens bestämning (artikel 9.2 och 9.3)

Vi instämmer till fullo i att lagförslaget ska bygga på opt-in.

Enligt Svensk Försäkrings mening talar både principiella och praktiska skäl starkt för ett system som bygger på opt-in. Principiellt kan ett opt-out system innebära en risk för att en person dras in i en rättsprocess utan vetskap om detta. Det strider mot den grundläggande principen att var och en själv råder över sina rättsförhållanden. För svaranden är det också viktigt att i processens inledningsskede få klart för sig hur många gruppmedlemmar talan omfattar och tvisteföremålets värde. I annat fall kan det vara svårt att ta ställning till om en förlikning bör eftersträvas eller hur processen ska drivas i övrigt. Att tidigt i en process kunna överblicka totala potentiella kostnader är viktigt också ur ett försäkringsperspektiv, t.ex. när det finns ansvarsförsäkring och flera skadelidande.

Till skillnad från utredningen ser vi inte några skäl att framdeles överväga om ett opt-out system bör införas. Frågan om opt-in eller opt-out var central när lagen om grupprättegång infördes och föremål för ingående överväganden. Opt-in utgör tillsammans med andra rättssäkerhetsgarantier i lagen en helhet. Det är inte möjligt att bryta ut frågan om opt-in utan att rubba den balans som lagstiftaren efter noggranna överväganden har kommit fram till. Att ta upp frågan på nytt skulle därför innebära ett mycket omfattande arbete som knappast kan göras inom ramen för detta lagstiftningsärende. Något behov av att ta upp frågan på nytt har enligt vår mening heller inte framkommit.

9.6.6 Tidsfrister för att dra nytta av åtgärder för gottgörelse (artikel 9.7)

Utredningen föreslår bestämmelser som innebär att skadestånd som en gruppmedlem inte gör anspråk på ska fördelas till övriga gruppmedlemmar eller till den godkända enheten (28 §). Det är svårt att förstå varför det skulle krävas särskilda regler för denna situation vid grupptalan. Även vid en vanlig skadeståndstalan kan det hända att käranden inte gör anspråk på ett utdömt skadestånd. Den föreslagna ordningen utgör dessutom ett avsteg från principen om att skadestånd ska ha en reparativ funktion, något som inte alls berörs i skälen. Vi menar att det saknas anledning att införa sådana bestämmelser, i synnerhet som de bakomliggande direktivbestämmelserna är fakultativa.

10.3.7 En mekanism för tredjepartsfinansiering införs

Utredningens förslag om en mekanism för tredjepartsfinansiering är inte något som krävs för att genomföra direktivet. Det grundar sig i stället på utredningens egna bedömningar av behovet av finansieringslösningar vid grupptalan och de risker som är förbundna med tredjepartsfinansiering. Denna fråga är komplex och lämpar sig inte för att ta upp inom ramen för ett direktivgenomförande där det knappast finns möjligheter att närmare överväga behov och risker. Dessutom är frågan aktuell på EU-nivå. Europaparlamentet uppmanade nyligen i en resolution EU-kommissionen

att ta fram reglering om tredjepartsfinansiering i linje med ett färdigt förslag till EU-direktiv som tagits fram och bifogats resolutionen.²

Svensk Försäkring menar mot denna bakgrund att förslaget om mekanism för tredjepartsfinansiering bör utgå. I likhet med utredningen anser vi inte att det är nödvändigt med lagändringar för att genomföra direktivets bestämmelser om bistånd till godkända enheter (artikel 20) och ser inte heller något behov av sådana åtgärder.

13.8.4 Preskriptionsfrister (artikel 16)

Utredningen föreslår att en marknadsrättslig åtgärd som förbudstalan ska kunna innebära en förlängd preskriptionsfrist i vissa fall (26 §). En förbudstalan tar sikte på att få en överträdelse att upphöra. Preskriptionsavbrott sker i dag genom åtgärder i förhållande till fordran, t.ex. genom att en talan som gäller fordran väcks. Det betyder att preskriptionsavbrott endast kan aktualiseras i förhållande till den som vill göra ett fordringsanspråk gällande på grund av en överträdelse. Förslaget om att skjuta upp preskription i förhållande till den vidare krets som omfattas av förbudstalan gör det svårare att avgöra när överträdelsen är slutligt reglerad.

Direktivet bygger i denna del på att en konsument ändå kan ha intresse av att avvakta utgången av en förbudstalan utan att riskera att fordran preskriberas. Som utredningen uppmärksammar är denna risk emellertid teoretisk med hänsyn till den allmänna preskriptionstidens längd i Sverige (s. 214). Direktivet kan därför anses genomfört i denna del och de föreslagna bestämmelserna behövs alltså inte.

15 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningen föreslår övergångsbestämmelser som innebär att äldre bestämmelser ska gälla om talan har väckts före ikraftträdandet. Det innebär att grupptalan som avser överträdelser som har ägt rum innan ikraftträdandet kan väckas enligt de nya bestämmelserna.

I Sverige är den allmänna preskriptionstiden tio år. Som utredningen konstaterar är preskriptionstiden i många andra länder kortare (s. 214). I de övriga nordiska länderna är den allmänna preskriptionstiden t.ex. tre år. I praktiken innebär detta stora skillnader i fråga om den retroaktiva tillämpningen och att effekterna blir särskilt långtgående för svenskt vidkommande. När det gäller preskription vid grupptalan i tvistemål finns mot den bakgrunden särskilda bestämmelser i artikel 22.3. Bestämmelserna ger möjlighet att begränsa den preskriptionsavbrytande verkan av en grupptalan (inbegripet grupptalan om gottgörelse) enligt de nya bestämmelserna i fall där talan grunder sig på en överträdelse som ägt rum innan ikraftträdandet. Denna möjlighet, som även omfattar reglering som genomför direktivet men tillkommit dessförinnan, bör utnyttjas.

² https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0308_EN.pdf

Svensk Försäkring



Johan Lundström



Rickard Sobocki