

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2023-05-29

Närvarande: Justitierådet Mahmut Baran, f.d. justitierådet Mari Andersson och justitierådet Stefan Reimer

Grupptalan till skydd för konsumenters kollektiva intressen

Enligt en lagrådsremiss den 11 maj 2023 har regeringen (Finansdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om grupptalan till skydd för konsumenters kollektiva intressen,
2. lag om ändring i lagen (2016:188) om patent- och marknadsdomstolar,
3. lag om ändring i konsumentköplagen (2022:260).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Karin Hassel.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Förslaget till lag om grupptalan till skydd för konsumenters kollektiva intressen

1 §

Den föreslagna lagen ska genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2020/1828 av den 25 november 2020 om grupptalan för att skydda konsumenters kollektiva intressen och om upphävande av direktiv 2009/22/EG (nedan grupptalansdirektivet eller direktivet).

I paragrafen anges att lagen tillämpas i fråga om grupptalan till skydd för konsumenters kollektiva intressen i domstolar eller vid förvaltningsmyndigheter avseende överträdelser av de unionsrättsliga bestämmelser som omfattas av direktivet, inklusive de bestämmelser som genomför eller kompletterar dessa.

I artikel 2 i grupptalansdirektivet avgränsas tillämpningsområdet för direktivet enligt följande. Detta direktiv är tillämpligt på grupptalan som väcks med avseende på näringsidkares överträdelser av de unionsrättsliga bestämmelser som avses i bilaga I, inbegripet sådana bestämmelser som har införlivats i nationell rätt, som skadar eller kan skada konsumenters kollektiva intressen.

I paragrafen anges som framgått att lagen, förutom unionsrättsliga bestämmelser som omfattas av grupptalansdirektivet, även ska tillämpas vid överträdelser av de bestämmelser som genomför eller kompletterar dem. Bilagan till grupptalansdirektivet upptar såväl förordningar som direktiv.

En EU-förordning är direkt tillämplig. Den nationella lagstiftaren behöver alltså inte vidta någon lagstiftningsåtgärd. En sådan rättsakt kompletteras dock normalt med bl.a. förfaranderegler som säkerställer att bestämmelserna i den kan tillämpas effektivt. Den föreslagna paragrafen, såvitt gäller förordningar och kompletterande

bestämmelser till dem, ger därför inte upphov till några betänkligheter.

Ett stort antal rättsakter som finns i bilaga I till grupptalansdirektivet utgörs emellertid av direktiv. En sådan rättsakt är riktad mot medlemsstaterna med krav på att den ska införlivas så att det resultat som avses med rättsakten kan uppnås. Den är alltså inte direkt tillämplig. Bestämmelserna i ett direktiv i sig – till skillnad från bestämmelser i en förordning – kan inte heller skapa några skyldigheter för enskilda. För att bestämmelserna i en sådan rättsakt ska skapa skyldigheter för en enskild måste den alltså införlivas i svensk rätt. En annan sak är att ett direktiv kan ge enskilda rättigheter när det inte har genomförts korrekt eller det över huvud taget inte har införlivats.

Avgränsningen av lagens tillämpningsområde genom hänvisningen till unionsrättsliga bestämmelser som finns i direktiv inklusive de bestämmelser som genomför dem ger intryck av att lagen ska tillämpas vid överträdelser av såväl bestämmelser i direktiven i fråga som bestämmelser i svensk rätt som genomför dem. Eftersom utgångspunkten är att ett direktiv är korrekt genomfört innebär hänvisningen rent strikt att lagen ska tillämpas parallellt på överträdelser av två regelverk med samma innebörd.

Det kan vidare tilläggas att en näringsidkare är skyldig att följa de nationella bestämmelser som genomför ett direktiv och inte bestämmelserna i direktivet eftersom bestämmelser i en rättsakt av det sistnämnda slaget, som framgått, inte skapar några skyldigheter för en enskild. En överträdelse som en näringsidkare gör sig skyldig till kommer därför bara att avse en nationell rättsakt som genomför det bakomliggande direktivet. En annan sak är att den nationella bestämmelsen vid bedömningen av om en överträdelse skett ska tolkas i ljuset av direktivet. En bestämmelse i ett direktiv kan alltså

inte ges direkt effekt för att utröna om det har skett en överträdelse av den.

Det kan vidare tilläggas att en förvaltningsmyndighet eller en domstol inte kommer att tillämpa bestämmelserna i ett direktiv som omfattas av tillämpningsområdet för grupptalansdirektivet utan i stället ska tillämpa det regelverk som genomför det. Inte heller i förhållande till förvaltningsmyndigheter och domstolar uppfyller det remitterade förslagets hänvisning till bestämmelser i direktiv alltså någon funktion. Det ger dock intryck av att de även i sin helhet ska tillämpa bestämmelserna i ett direktiv när det ska bedömas om det har skett en överträdelse.

Lagrådet anser att syftet med grupptalansdirektivet kan uppnås om tillämpningsområdet för den föreslagna lagen – såvitt gäller direktiv – begränsas till bestämmelser i svensk rätt som genomför direktiven i bilagan, jfr 1 § lagen (2000:1175) om talerätt för vissa utländska konsumentmyndigheter och konsumentorganisationer.

Mot bakgrund av det anförda föreslår Lagrådet att 1 § ges följande lydelse. Lagrådet anser att lagtexten blir mer lättläst om den delas in i två stycken.

Denna lag tillämpas i fråga om grupptalan till skydd för konsumenters kollektiva intressen i domstolar eller vid förvaltningsmyndigheter avseende överträdelser av

- bestämmelser i förordningar som omfattas av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2020/1828 av den 25 november 2020 om grupptalan för att skydda konsumenters kollektiva intressen och om upphävande av direktiv 2009/22/EG, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2065 av den 19 oktober 2022, och bestämmelser som kompletterar dessa, och
- bestämmelser som genomför direktiv som omfattas av samma direktiv.

Lagen tillämpas också i fråga om godkännande av enheter för att väcka sådan grupptalan.

2 §

I paragrafen definieras bl.a. åtgärd för gottgörelse. Enligt artikel 3 i grupptalansdirektivet och enligt vad som anges i författningskommentaren ska även hävning av avtal omfattas av uttrycket. Det framstår som tveksamt om hävningspåföljden kan inordnas under formuleringen "liknande åtgärd som syftar till att kompensera för en överträdelse". Hävning av avtal bör därför föras in i den inledande uppräknningen. Förslagsvis enligt följande.

- *åtgärd för gottgörelse*: en åtgärd som innebär att en näringsidkare tillhandahåller berörda konsumenter skadestånd, hävning av avtal, avhjälpande ...

7 §

Paragrafen har placerats under rubriken "Godkännande av enheter som får väcka grupptalan". I paragrafen föreskrivs att en godkänd enhet ska på sin webbplats, eller på något motsvarande sätt, informera om en grupptalan som enheten avser att väcka, om en pågående grupptalan och om resultatet av en grupptalan. Paragrafen har alltså inte något att göra med godkännandet av en enhet. Det bör därför övervägas att flytta den till en annan del av lagen, t.ex. efter de bestämmelser som reglerar godkända enheters rätt att väcka talan (dvs. efter den föreslagna 17 §), antingen under en egen rubrik eller under en gemensam rubrik före den föreslagna 16 § som skulle kunna lyda "Godkända enheters talerätt och informationsskyldighet".

Det kan vidare noteras att paragrafen genomför artikel 13.1 i grupptalansdirektivet där det slås fast att medlemsstaterna ska fastställa regler som säkerställer att godkända enheter tillhandahåller information, särskilt på sin webbplats, om sådana frågor om grupptalan som har tagits in här i 7 §.

Bestämmelsen i paragrafen saknar emellertid sanktionsmöjligheter och det kan därför ifrågasättas om bestämmelsen uppfyller

direktivets krav på att det ska säkerställas att enheter tillhandahåller informationen i fråga. Det bör i det fortsatta lagstiftningsarbetet övervägas hur detta krav kan uppfyllas, t.ex. genom att förvaltningsmyndigheten eller domstolen förelägger enheten vid vite att fullgöra sin informationsskyldighet.

8 §

I paragrafen finns bestämmelser som anger när och under vilka förutsättningar ett lämnat godkännande ska prövas för att bedöma om det fortfarande ska gälla.

Bestämmelserna i paragrafen ger intryck av att en omprövning enligt den leder till en fastställelse av statusen som godkänd enhet eller en återkallelse av godkännandet med stöd av den. Det upplystes vid föredragningen att en prövning enligt denna paragraf ska mynna ut i att det inte vidtas någon åtgärd eller kan föranleda att godkännandet återkallas med stöd av 9 §.

Det bör klargöras i författningskommentaren hur beslutsgången vid en prövning enligt denna paragraf och efterföljande återkallelse enligt 9 § ska ske.

Av paragrafens tredje stycke framgår att en godkänd enhet på begäran av den beslutande myndigheten ska ge in de uppgifter som behövs för prövningen av om ett godkännande ska fortsätta att gälla. Om den godkända enheten inte lämnar de uppgifter som begärts, får den beslutande myndigheten förelägga enheten att fullgöra sin skyldighet. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

I författningskommentaren anges att ett föreläggande om att lämna uppgifter regelmässigt bör förenas med vite om det pågår en process som den berörda enheten driver, eftersom myndighetens prövning i dessa fall kan få betydelse för andra än den berörda enheten själv. Bestämmelsen innebär således att den beslutande myndigheten

alltid får tillgripa vitesföreläggande om den godkända enheten inte efterkommer ett föreläggande.

Genom det regelverk som är i fråga skapas ett system där en organisation ges statusen som part i ett ärende eller ett mål. Det handlar alltså om en form av en processuell förmån som getts organisationen. Tanken är att använda vitesföreläggande för att få organisationen att visa att den fortfarande uppfyller förutsättningarna för godkännande, dvs. för att bibehålla den processuella förmånen.

Det normala påtryckningsmedlet i en sådan situation – dvs. när en enhet anmodas att visa att den fortfarande uppfyller kriterierna för att ha talerätt – är att föreläggandet ges vid påföljd att enhetens status som godkänd enhet annars kan komma att gå förlorad.

Det kan vidare tilläggas att påtryckningsmedlet återkallelse av en enhets status som godkänd enhet enligt 9 § alltid står till den beslutande myndighetens förfogande och kan tillgripas oavsett om myndigheten tidigare har använt sig av ett vitesföreläggande för att få in ett fullgott beslutsunderlag eller ej. Ytterst är det således återkallelse som den beslutande myndigheten måste använda sig av om enheten inte efterkommer en begäran. Om myndigheten använder sig av det verktyget faller syftet med vitesföreläggandet, vilket innebär att vitet inte kan dömas ut.

Lagrådet har dock viss förståelse för att den beslutande myndigheten ska använda sig av vitesföreläggande i första hand som påtryckning om det samtidigt pågår en process som den berörda enheten driver där man också måste ta hänsyn till tredjemans intressen.

Mot bakgrund av det sagda förordar Lagrådet att det övervägs under det fortsatta lagstiftningsarbetet om påtryckningsmedlet föreläggande förenat med vite ska begränsas till situationer där det pågår processer som den berörda enheten driver.

15 §

Av paragrafen framgår att ett beslut enligt 4 § om godkännande av en enhet, ett föreläggande enligt 8 § som har förenats med vite och ett beslut enligt 9 § om återkallelse av ett godkännande får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Paragrafen står under rubriken "Godkännande av enheter som får väcka grupptalan" och har sedan underrubriken "Överklagande". För att tydliggöra att denna paragraf reglerar överklaganden av beslut endast i samband med godkännandeprocessen och alltså inte enligt de följande paragraferna skulle rubriken kunna lyda "Överklagande av den beslutande myndighetens avgöranden".

Paragrafen ger vidare intryck av att andra beslut än de som räknas upp där inte får överklagas. Av såväl allmänmotiveringen som författningskommentaren tydliggörs dock att så inte är tanken, utan att frågan om huruvida andra beslut av den beslutande myndigheten får överklagas ska avgöras med tillämpning av 41 och 42 §§ förvaltningslagen. Paragrafen har tagits med för att det inte ska råda något tvivel om att de uppräknade besluten ska få överklagas.

I allmänmotiveringen anförs att det inte är nödvändigt att ange särskilt i lagtexten vem som får överklaga, utan det får avgöras med tillämpning av 42 § förvaltningslagen, där det framgår att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Det är självklart riktigt, men det skulle vara till hjälp för såväl enskilda som domstolar om regeringen i den kommande propositionen kunde utveckla vilka som kan tänkas ha rätt att överklaga. Vissa remissinstanser har t.ex. väckt frågan om en svarande i en grupptalan har rätt att överklaga ett beslut av den beslutande myndigheten om att inte återkalla ett godkännande. Om svaranden har en sådan rätt kan svaranden då bli motpart om det är den godkända enheten som överklagar en återkallelse.

16 §

Paragrafen innehåller regler om talerätt för godkända enheter. I första stycket regleras talerätten för enheter som har godkänts för gränsöverskridande grupptalan i någon medlemsstat och därmed finns upptagna i kommissionens förteckning över godkända enheter för gränsöverskridande grupptalan. I andra stycket regleras talerätten för enheter som har godkänts för inhemsk grupptalan. En förutsättning för talerätten är att enheten ska finnas i den förteckning över godkända enheter som förs i Sverige.

Varken det remitterade förslaget eller det bakomliggande direktivet innehåller något påbud för eller något förbud mot att två eller flera godkända enheter kan ges talerätt i en och samma grupptalan. Det kan t.ex. vara fråga om en grupptalan där en enhet som är godkänd i en annan medlemsstat för gränsöverskridande grupptalan och en svensk godkänd enhet för inhemsk grupptalan agerar tillsammans som kärke mot samma svarande. En sådan möjlighet nämns inte i remissen. Lagrådet kan inte se att det skulle finnas några skäl mot att en sådan gemensam talan väcks. Detta bör uppmärksammas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

18 §

Paragrafen ger en rätt för en godkänd enhet att få till stånd en prövning vid en förvaltningsmyndighet av om ett föreläggande ska beslutas som innebär att en näringsidkare ska upphöra med eller förbjudas fortsätta med en överträdelse.

Det föreslås inte någon reglering av om en myndighets beslut enligt denna paragraf ska kunna överklagas. I utredningens förslag fanns en bestämmelse som gav den godkända enheten rätt att överklaga ett sådant beslut som innebär att någon åtgärd inte beslutas eller att åtgärden är mindre omfattande än enheten ansökt om. Utredningen anförde att eftersom den godkända enheten kommer att få ställning

som part hos myndigheten kommer den ha rätt att överklaga myndighetens beslut till förvaltningsdomstol, om det har gått enheten emot (jfr 40–42 §§ förvaltningslagen). Utredningen lade emellertid till att omfattningen av rätten att överklaga inte framstår som given och för att det inte ska råda några tvivel föreslogs därför att det i lagtexten uttryckligen ska anges att den ansökande enheten ska ha rätt att överklaga beslutet. I lagrådsremissen uttalas att det inte bör införas en särreglering som anger att en godkänd enhet har rätt att överklaga en myndighets beslut. Den frågan får, enligt lagrådsremissen, i stället avgöras med tillämpning av bestämmelserna i förvaltningslagen. Tillämparen lämnas därför i ovisshet om det ska finnas en rätt att överklaga eller ej. Frågan bör behandlas vidare i den fortsatta beredningen. Liksom när det gäller bestämmelsen i 15 § är det viktigt att också kommentera frågan om partsställningen hos en förvaltningsdomstol om beslutet överklagas dit; blir den ansökande enheten automatiskt motpart om näringsidkaren överklagar beslutet?

19 §

I paragrafen finns regler för vad en grupptalan om en åtgärd för förbuds föreläggande vid domstol får avse. I författningskommentaren anges med hänvisning till bestämmelser i 46 a § marknadsföringslagen och 3 § avtalsvillkorlagen att en talan enligt punkten 1 ska väckas vid Patent- och marknadsdomstolen och att en talan enligt punkten 2 med hänvisning till en bestämmelse i 19 kap. 4 § radio- och tv-lagen ska väckas vid Förvaltningsrätten i Stockholm. Sistnämnda bestämmelse avser dock påförande av avgift efter ansökan av granskningsnämnden. För att undvika oklarheter bör därför 19 § i förslaget kompletteras med forumbestämmelser som direkt pekar ut vilka domstolar som är behöriga.

Förslagsvis görs detta genom ett nytt andra stycke med följande lydelse.

En talan enligt 1 och en talan om utdömande av vite enligt 3 väcks vid Patent- och marknadsdomstolen. En talan enligt 2 väcks vid Förvaltningsrätten i Stockholm.

Det nuvarande andra stycket flyttas och blir ett tredje stycke.

21 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om att den som åtgärden riktas mot, näringsidkaren, på yrkande av en godkänd enhet kan åläggas att lämna information om domar och slutliga beslut i en grupptalan om åtgärder för förbuds föreläggande. Av andra stycket framgår att beslutet får förenas med vite.

Varken av lagtexten eller av författningskommentaren framgår om det krävs att enheten ska yrka att beslutet förenas med vite eller om domstolen självmant kan besluta i vitesfrågan.

En annan fråga är vad som gäller beträffande utdömande av vite. Enligt 6 § lagen om viten prövas frågor om utdömande av viten normalt av förvaltningsrätt på ansökan av den myndighet som utfärdat vitesföreläggandet. Eftersom det för ett beslut om informationsåläggande enligt den nu aktuella paragrafen krävs yrkande från den part som väckt talan, enheten, framstår det normala förfarandet enligt 6 § lagen om viten för utdömande av vite, som svårförenligt med systemet i övrigt, även i de fall det rör sig om beslut av förvaltningsmyndighet enligt 18 §.

Om det är tänkt att parten, dvs. enheten, ska väcka talan om utdömande av vitet, bör detta uttryckligen regleras i paragrafen på motsvarande sätt som i 19 § andra stycket (tredje stycket enligt Lagrådets förslag).

22 §

I paragrafen anges att en grupptalan vid domstol enligt denna lag om en åtgärd för gottgörelse i huvudsak ska regleras i enlighet med bestämmelserna i lagen om grupprättegång. Undantag gäller endast för bestämmelserna om talerätt i 4–7 §§ i den lagen och för en särskild processförutsättning som rör käranden enligt 8 § 5 samma lag.

Det innebär att bl.a. reglerna om byte av kärke enligt 21 § första stycket lagen om grupprättegång och förlust av talerätt när det inte kan utses någon ny kärke enligt 21 § andra stycket samma lag blir tillämpliga. Vad som i så fall gäller för en grupptalan enligt den föreslagna lagen klargörs emellertid inte i författningskommentaren till den nu aktuella paragrafen. Till det kommer att vid byte av kärke så blir bestämmelserna om talerätt i 4–7 §§ indirekt tillämpliga trots att de särskilt undantagits i den nu aktuella paragrafen.

En lösning kan vara att även undanta 21 § i lagen om grupprättegång och att införa en särskild paragraf som reglerar vad som gäller när en enhets godkännande återkallas under pågående process.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.