

U 60/2013 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om konkurrensrättsliga skadestånd (*skadeståndsdirektivet*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen för överträdelser av medlemsstaternas och översänds till riksdagen kommissionens förslag av den 11 juni till Europaparlamentets och rådets direktiv om vissa regler som styr skadeståndstalan enligt nationell lagstiftning Europeiska unionens konkurrensrättsliga bestämmelser (COM(2013) 404 final) och en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 12 september 2013

Arbetsminister *Lauri Ihalainen*

Regeringsråd Elise Pekkala

**FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV OM VISSA
REGLER SOM STYR SKADESTÅNDSTALAN ENLIGT NATIONELL LAGSTIFTNING
FÖR ÖVERTRÄDELSE AV MEDLEMSSTATERNAS OCH EUROPEISKA UNIONENS
KONKURRENSRÄTTSLIGA BESTÄMMELSER**

1 Bakgrund

Före det förslag till skadeståndsdirektiv (COM(2013) 404), som kommissionen lade fram i juni 2013 hade kommissionen redan i årtal berett kollektiv prövning, såsom projekt för kollektiv talan inom olika sektorer. Särskilt hade man fört fram tanken på ett förslag till rättsakt om skadeståndstalen och kollektiv talan i samband med konkurrensöverträdelser. Kommissionen gav ut en grönbok om skadeståndstalen för brott mot EG:s anti-trustregler i slutet av 2005 och en vitbok 2008 (KOM(2008) 165 slutlig). I såväl grönboken som vitboken behandlades utöver konkurrensrättsliga skadestånd också kollektiv prövning. År 2011 ordnade kommissionen ett omfattande offentligt samråd om kollektiv prövning, som avslöjade att skillnaderna i synsätt mellan intressenterna är stora. När projektet framskred bortgallrades sådana element från förslagen som inte fick godkännande i större omfattning. Det nuvarande direktivförslaget innehåller inte längre förslag som gäller kollektiv prövning. Om kollektiv prövning publicerade kommissionen samtidigt med direktivförslaget endast ett meddelande (COM(2013) 401/2 och en rekommendation (COM(2013) 3539/3), om vilka justitieministeriet har utarbetat en kompletterande E-skrivelse. Rekommendationen gäller utöver konkurrensfrågor också bl.a. konsument- och miljöfrågor samt finansieringstjänster.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

Kommissionen lade i juni 2013 fram ett förslag till direktiv om regler som styr skadeståndstalan enligt nationell lagstiftning för överträdelser av konkurrensreglerna. Samtidigt publicerade kommissionen också en rapport och en sammanfattning av konse-

kvensbedömningen samt ett meddelande och ett arbetsdokument om beräkning av skada.

Enligt unionsdomstolens rättspraxis och direktivförslaget ska var och en som har lidit skada som orsakats av en överträdelse av unionens konkurrensregler eller nationella konkurrensregler kunna kräva full ersättning för denna skada. Ersättning för skador som orsakats av konkurrensöverträdelser sköts av nationella domstolar och enligt civilrättslig lagstiftning och civilrättsliga förfaranden. Enligt kommissionen råder det stora skillnader i dessa regler mellan olika medlemsländer, vilket innebär utmaningar i förhållandet mellan konkurrensmyndigheternas offentliga tillämpning och de nationella domstolarnas privaträttsliga tillämpning. Enligt kommissionen blir det speciellt utmanande om företag frivilligt har lämnat information om konkurrensöverträdelse till konkurrensmyndigheten inom ramen för ett program för förmånlig behandling (det s.k. leniency-systemet) och de nationella reglerna avsevärt avviker i fråga om den information som konkurrensmyndigheten på begäran ger för skadeståndstalan. I direktivförslaget konstateras det att detta orsakar nationella skillnader i fråga om rättsligt skydd och kan snedvrida konkurrensen och den inre marknadens funktion.

Syftet med direktivförslaget är att se till att EU:s konkurrensregler tillämpas effektivt. Avsikten är att optimera samspelet mellan konkurrensmyndigheternas och de nationella domstolarnas tillämpning av konkurrensreglerna och att säkerställa att skadelidande vid överträdelser av konkurrensreglerna kan få full ersättning för den skada de lidit. Ett syfte är också att minska svårigheterna och sänka kostnaderna för bevis av skada. Samtidigt ska nivån på det rättsliga skyddet för företag som är verksamma i olika medlemsländer förenhetligas.

De viktigaste artiklarna i direktivförslaget gäller skyldigheten att utlämna bevis som används vid skadeståndsrättegångar (artiklarna 5—7), för nationella domstolar bindande verkan av konkurrensmyndigheternas beslut (artikel 9), fördelningen av bevisbördan vid övervältring av kostnaderna för överpris-sättning (artiklarna 12—13), det solidariska ansvaret hos dem som överträtt konkurrensreglerna (artikel 11) och presumtion om skada vid kartellöverträdelse (artikel 16).

Tillämpningsområde och definitioner (kapitel I, artiklarna 1—4)

Enligt direktivet ska var och en som har lidit skada som orsakats av en överträdelse av unionens konkurrensregler eller nationella konkurrensregler kunna kräva full ersättning för denna skada.

Syftet med förslaget är att förbättra förutsättningarna att få ersättning för skada som orsakats av en överträdelse av EU:s konkurrensregler, men också för skada som orsakats av en överträdelse av nationella konkurrensregler, om den nationella myndigheten eller domstolen parallellt med EU:s konkurrensregler i samma ärende tillämpar nationella bestämmelser. Den parallella tillämpningen baserar sig på förordning 1/2003, som föreskriver att om nationella myndigheter eller nationella domstolar tillämpar nationella konkurrensregler på avtal i den mening som avses i artikel 101 i EUF-fördraget och dessa regler kan påverka handeln mellan medlemsstater (det s.k. handelskriteriet), måste de också tillämpa artikel 101. På samma sätt gäller att om nationell lag tillämpas på missbruk som avses i artikel 102 i EUF-fördraget måste samtidigt även artikel 102 tillämpas. 5 och 6 § i konkurrenslagen motsvarar till sitt innehåll artikel 101 i EUF-fördraget. 7 § i konkurrenslagen motsvarar till sitt innehåll artikel 102 i EUF-fördraget. Om alltså handelskriteriet uppfylls ska den skadelidande enligt förslaget kunna kräva skadestånd hos en finländsk domstol enligt de regler som förutsätts i direktivet.

Utlämnande av bevisning (kapitel II, artiklarna 5—8)

Om en kärende lägger fram bevis som ger skälig grund att misstänka att käreanden har lidit skada till följd av överträdelse av konkurrensreglerna, kan den nationella domstolen förelägga svaranden eller en tredje part att lämna ut bevis. För att förhindra att utlämnandet av bevisning äventyrar konkurrensmyndigheternas tillämpning av konkurrensreglerna, inför det föreslagna direktivet också gemensamma gränser på EU-nivå för utlämnande av bevismaterial som finns i en konkurrensmyndighets ärendeakt. För att säkerställa leniency-systemets effektivitet ska en nationell domstol aldrig kunna föreläggas att lämna ut företagsredogörelser som hänför sig till en leniency-ansökan eller förlikningssinlagor. Dessutom ska det kunna krävas att handlingar som parterna har utarbetat för konkurrensmyndigheten (t.ex. svar på begäran om upplysningar) eller handlingar som myndigheten har utarbetat i samband med sitt förfarande (t.ex. ett meddelande om invändningar) lämnas ut först när myndigheten har avslutat sitt förfarande.

Verkan av nationella beslut, preskriptionsfrister och solidariskt ansvar (kapitel III, artiklarna 9—11)

Enligt artikel 9 kan nationella domstolar inte i skadeståndsmål fatta beslut som strider mot ett slutligt beslut där överträdelse konstateras.

Enligt artikel 10 är preskriptionsfristen för väckande av skadeståndstalen minst 5 år. I artikeln anges de villkor som ska vara uppfyllda innan preskriptionstiden får börja löpa och när preskriptionstiden kan avbrytas.

Enligt artikel 11 om solidariskt ansvar är de företag som gemensamt överträtt konkurrensreglerna solidariskt ansvariga för hela den skada som överträdelsen orsakat. Här föreslås dock vissa ändringar i fråga om ansvaret hos sådana företag som har beviljats bötesbefrielse.

Övervältring av kostnaderna för överprissättning (kapitel IV, artiklarna 12—15)

Skadeståndstalan kan väckas av en direkt köpare eller en indirekt köpare som är den andra köparen i leveranskedjan. Artikel 12 gäller en situation då en direkt köpare hos ett företag som gjort sig skyldigt till överträdelse har väckt skadeståndstalan och artikel 13 en situation då en indirekt köpare har väckt talan.

När en direkt köpare har väckt talan ska det företag som gjort sig skyldigt till överträdelse, till sitt försvar kunna åberopa argumentet om övervältring av det överpris för en nytthet som orsakats av t.ex. en kartell, om den direkta köpare som lidit skada har minskat sin egen faktiska skada genom att helt eller delvis övervältra den på sina egna köpare. Den köpare som lidit skada har således köpt produkten till överpris men själv sålt den vidare till ett lika stort eller mindre överpris. Bördan att bevisa att övervältring skett ska alltid falla på det företag som begått överträdelsen.

När en indirekt köpare har väckt talan ska denne kunna bevisa att den direkta köparen har övervältrat överpriset till den indirekta köparen och omfattningen av en sådan övervältring. Den indirekta köparens bevisbörda lindras dock avsevärt av att den indirekta köparen ska anses ha bevisat att en övervältring av överpriset har ägt rum om han eller hon kan bevisa att svaranden har begått en överträdelse och överträdelsen ledde till ett överpris för den direkta köparen och att den indirekta köparen köpte en nytthet som berördes av överträdelsen.

I artikel 14 konstateras att reglerna om övervältring av överpris också tillämpas när överträdelsen av konkurrensreglerna avser leveranser till det företag som har begått överträdelsen. Detta innebär att de regler för fördelningen av bevisbördan i samband med övervältring av överpris som föreslås i artiklarna 12 och 13 också ska tillämpas på t.ex. en inköpskartell där varuleverantörerna och/eller deras varuleverantörer orsakas skada.

Enligt artikel 15 ska nationella domstolar ta hänsyn till skadeståndsmål som avser samma överträdelse av konkurrensreglerna,

men där talan väckts av käreande från andra led i försörjningskedjan eller domar som sådana skadeståndsmål utmynnar i.

Beräkning av skada (kapitel V, artikel 16)

I artikeln ska ingå en motbevisbar presumption att en kartell orsakar skada. Kommissionens undersökningar visar att mer än nio av tio karteller verkligen leder till överprissättning. Den observerade överprissättningen varierar mycket enligt undersökningarna, men det genomsnittliga överpriset är cirka 20 procent. Kommissionens avsikt är att minska svårigheterna och sänka kostnaderna vid bevisning av skada som orsakats av en kartell. Bevisbördan får inte i praktiken göra det omöjligt att få skadestånd. De nationella domstolarna ska uppskatta beloppet av skadan, vid behov med användning av kommissionens dokument om beräkning av skada. Förslaget innehåller inga bestämda procentuella antaganden för uppskattning av skadebeloppet, fastän sådana har förekommit i tidigare faser av beredningen.

Twistlösning i godo (kapitel VI, artiklarna 17—18)

De som lidit av en överträdelse av konkurrensreglerna kan få ersättning genom skadeståndstalan i domstol och/eller genom ett förfarande för twistlösning i godo. Kommissionen uppmuntrar till twistlösning i godo genom att skapa regler om förhållandet mellan skadeståndstalan och förfaranden för twistlösning. Såväl preskriptionsfristerna för väckande av skadeståndstalan som behandlingen av skadeståndstalan ska avbrytas medan förfarandet för twistlösning pågår. De ersättningar som betalats via förlikningsförfarande ska beaktas när skadeståndsbeloppet beräknas enligt de överträdande parternas solidariska ansvar.

Slutbestämmelser (kapitel VII, artiklarna 19—20)

Kommissionen ska se över direktivet fem år efter att tidsfristen för det nationella införlivandet av direktivet har gått ut. Det nationel-

la införlivandet ska ske senast två år efter dagen för antagandet av direktivet.

3 Förslagets konsekvenser

Förslaget effektiviserar ersättningen av de skador som överträdelserna av konkurrensreglerna orsakar och kommer sannolikt att i någon mån öka antalet fall av skadeståndstalan i Finland. Förslaget skapar också tydlighet och rättssäkerhet i den offentlighetsliga och privaträttsliga tillämpningen av konkurrensrätten och beaktar även balansen mellan dessa.

3.1 Konsekvenser för företagen

Enligt EU-domstolens rättspraxis ska företagen och konsumenterna kunna kräva full ersättning för skada som orsakats av konkurrensöverträdelse och denna princip stärks i direktivförslaget. Också enligt den nationella konkurrenslagen är den som bryter mot nationella konkurrensregler eller unionens konkurrensregler skyldig att ersätta ett företag eller en fysisk person för den skada som överträdelserna har orsakat. Genom direktivförslaget skapas alltså inte nya skadeståndsansvar för de finländska företagen, utan förslaget förenhetligar på EU-nivå närmast de processuella principerna, som effektiviserar ersättningarna av skador i de nationella domstolarna.

Förslaget förbättrar ställningen för de företag och konsumenterna som har lidit skada på grund av konkurrensöverträdelse. Vid konkurrensöverträdelse kan det vara fråga om t.ex. en kartell eller missbruk av dominerande marknadsställning. Förslaget kan ha positiva konsekvenser speciellt för sådana små och medelstora företag som endast har begränsade resurser att väcka skadeståndstalan. Däremot kan sannolikheten öka att de företag som har begått konkurrensöverträdelser blir skadeståndsansvariga. T.ex. de föreslagna reglerna om bevisbörda är gynnsammare för det företag som kräver skadestånd än för det företag som begått överträdelse.

Företagens rättegångskostnader kommer sannolikt att minska bl.a. på grund av att förslaget stöder tvistlösning i godo och på grund

av den motbevisbara presumptionen om skada som orsakas av kartell.

Dessutom ger förslaget enhetlighet inom EU, i fråga om vilken information hos konkurrensmyndigheten som den som väcker skadeståndstalan kan få till sitt förfogande. Förslaget sätter de företag som är klagande och svarande i samma position i samtliga medlemsländer och de divergerande nationella reglerna leder inte till olika rättsskyddsnivåer för företagen. För de företag som är verksamma i Finland förändras läget inte, eftersom företagsredogörelser inte heller hittills har ställts till förfogande som bevis vid skadeståndstalan.

Ur företagets synvinkel kan reglerna om preskriptionstid i den föreslagna formen vara flertydiga och leda till skadeståndstalan även efter en ganska lång tid efter att konkurrensöverträdelserna har upphört.

3.2 Konsekvenser för myndigheterna

Väsentligt för konkurrensmyndigheten är leniency-systemets (program för förmånlig behandling) effektivitet, eftersom en stor del av kartellerna avslöjas via det. En osäkerhetsfaktor vid ansökan om leniency är frågan om sökandens ställning i den skadeståndsrättsliga processen. Direktivet förtydligar situationen till denna del, men det kan inte dras exakta slutsatser om hur förslaget kommer att påverka viljan att göra leniency-ansökningar. Man kan dock preliminärt bedöma att förslaget i tillräcklig utsträckning garanterar att leniency-systemet fungerar effektivt, eftersom förslagen till artiklar om utlämnande av bevis och solidariskt ansvar beaktar leniency-systemets funktion.

De processuella reglerna i direktivförslaget påverkar verksamheten vid de finländska allmänna domstolar som behandlar skadeståndstalan. Även antalet fall av skadeståndstalan kan i någon mån öka.

3.3 Konsekvenser för den nationella lagstiftningen, inkl. Ålands ställning

Det nationella ikraftsättandet av förslaget förutsätter ändringar åtminstone i den nationella konkurrenslagen och eventuellt vissa

ändringar i de nationella civil- och processrättsliga bestämmelserna. Bestämmelserna i direktivförslaget avviker från den nationella lagstiftningen närmast när det gäller utlämnande av bevis, den bindande verkan av nationella beslut om konkurrensöverträdelse, de skadeståndsskyldigas solidariska ansvar, fördelningen av bevisbördan och bevisröskeln.

Enligt preliminär bedömning skulle det faktum att den nationella konkurrensmyndighetens slutliga överträdelsebeslut enligt förslaget är bindande vid en rättegång i allmän domstol kunna sänka rättegångskostnaderna, men det skulle vara problematiskt med tanke på de allmänna domstolarnas oberoende. I princip är det också viktigt att den allmänna domstolen fritt kan ta emot och bedöma all utredning som kan påverka avgörandet av ett skadeståndsärende.

I praktiken påverkar konkurrensmyndighetens eller förvaltningsdomstolens avgörande om överträdelse bevisningen i allmän domstol, även om avgörandet inte är bindande för den allmänna domstolen. Dessutom kan man bedöma att i bakgrunden för nästan alla överträdelsefall som leder till skadeståndstalan finns ett lagakraftvunnet beslut av marknadsdomstolen eller högsta förvaltningsdomstolen, eftersom Konkurrens- och konsumentverket endast kan föreslå en påföljdsavgift, som marknadsdomstolen dömer ut. Enligt den gällande förordningen 1/2003 om tillämpning av konkurrensreglerna får en nationell allmän domstol inte fatta ett beslut som strider mot kommissionens överträdelsebeslut.

Enligt förslaget om direktivets tillämpningsområde ska den skadelidande, om handelskriteriet uppfylls, kunna kräva skadestånd hos en finländsk domstol. Direktivet reglerar dock inte en situation där det är fråga om en motsvarande konkurrensöverträdelse men handelskriteriet inte uppfylls. Nationellt kan man separat bedöma om det i fortsättningen ska anses ändamålsenligt att alla fall av skadeståndstalan på grund av konkurrensöverträdelse ska bedömas enligt samma materiella och processrättsliga regler oberoende av om handelskriteriet uppfylls eller ej.

Främjande av konkurrens samt reglering som hänför sig till rättskipning faller enligt 27 § 10 punkten i självstyrelselagen för

Åland (1144/1991) inom rikets lagstiftningsbehörighet.

4 Rättslig grund

Som rättslig grund för direktivet, som antas enligt Europaparlamentets och rådets ordinarie lagstiftningsförfarande, har föreslagits artiklarna 103 och 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).

Rättslig grund är enligt kommissionen artikel 103, eftersom förslagens syfte är att tillämpa principerna i artiklarna 101 och 102 i EUF-fördraget. Förslaget syftar till att förbättra de villkor på vilka parter som lidit skada på grund av konkurrensöverträdelse kan kräva skadestånd. Förslaget syftar också till att optimera samspelet mellan konkurrensmyndigheternas offentlighetsrättsliga tillämpning av konkurrensreglerna och de nationella domstolarnas privaträttsliga tillämpning via skadeståndstalan.

Rättslig grund är också artikel 114, som gäller åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagstiftningen i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera. Förslaget syftar till att säkerställa mer likvärdiga villkor för företag som är verksamma på den inre marknaden och göra det lättare för medborgare och företag att utöva de rättigheter den inre marknaden ger dem. Kommissionen har konstaterat att det till följd av olika nationella regler är lättare att framgångsrikt väcka skadeståndstalen i vissa medlemsstater än i andra. Dessutom har företag som är verksamma i olika medlemsstater olika risk att bli skadeståndsansvariga för överträdelse av konkurrensreglerna.

5 Subsidiaritet

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen, eftersom målen för det inte i tillräcklig utsträckning kan nås av medlemsstaterna var för sig. Kommissionen bedömer att en rättsligt bindande akt på EU-nivå bättre kan säkerställa att artiklarna 101 och 102 i EUF-fördraget får full effekt genom gemensamma normer som möjliggör effektiv skadeståndstalan i hela EU, och att mer likvärdiga villkor ska-

pas på den inre marknaden. För närvarande råder markanta skillnader mellan olika medlemsländer i fråga om de nationella civil- och processrättsliga reglerna. Kommissionen anser att erfarenheten har visat att de flesta medlemsstater utan EU-lagstiftning inte skapar effektiva ramar för ersättningar till dem som lidit skada på grund av konkurrensöverträdelser.

Medlemsstaterna ska inom ramarna för sin lagstiftningsbehörighet kunna skapa regler som garanterar de skadelidandes rätt till ersättning på det sätt som EU-domstolen förutsätter. Eftersom de nationella lagstiftningarna och de skadelidandes möjligheter att få ersättning dock fortfarande skiljer sig från varandra i olika medlemsstater, kan kommissionens förslag anses vara förenligt med subsidiaritetsprincipen.

6 Proportionalitet

Kommissionen anser att direktivförslaget inte går längre än vad som är nödvändigt för att garantera ett effektivt skydd för den offentliga tillämpningen av konkurrensreglerna i hela EU och att garantera skadelidande vid överträdelser av konkurrensreglerna tillgång till en verkligt effektiv mekanism så att de kan få full ersättning för den skada de lidit, samtidigt som svarandes och tredje parter legitima intressen skyddas. Med det föreslagna direktivet uppnås dessa mål enligt kommissionen till lägsta möjliga kostnad. Dessutom ger ett direktiv medlemsstaterna större frihet vid genomförandet av en åtgärd än vad en förordning kan ge.

Förslaget kan bedömas vara förenligt med proportionalitetsprincipen med beaktande av EU-domstolens rättspraxis, medlemsländernas olika nationella regler och möjligheterna att få skadestånd och det faktum att en åtgärd utan bindande verkan sannolikt inte skulle leda till det eftertraktade målet.

7 Den nationella behandlingen av ärendet och behandlingen i Europeiska unionen

Till riksdagen överlämnades i februari 2006 en E-skrivelse (E 15/2006 rd) som gäll-

de grönboken om skadeståndstalan för brott mot EG:s antitrustregler. I maj 2008 överlämnades till riksdagen en kompletterande E-skrivelse (EU/2008/0825), som gällde vitboken om samma sak.

Kommissionens direktivförslag gavs ut på finska den 19 juni 2013. Direktivförslaget och därtill hörande kompletterande dokument delgavs sektionen för konkurrens, statsstöd och upphandling (EU 12) i utvidgad sammansättning den 20 juni 2013 och ärendet behandlades mer ingående på sektionens möte den 27 augusti 2013.

Arbets- och näringsministeriet har samarbetat med justitieministeriet i ärendet, eftersom civil- och processlagstiftningen hör till justitieministeriets ansvarsområde. Också Konkurrens- och konsumentverket har kontaktats i ärendet.

Direktivförslaget presenterades i rådets arbetsgrupp i juli 2013. Vissa medlemsländer kom på presentationsmötet med inledande anföranden och i dem ansågs förslaget i huvudsak vara välkommet. Under höstens lopp kommer förslaget att behandlas på flera möten.

8 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att direktivförslagets syften i princip kan stödjas.

Utifrån en preliminär granskning kan konstateras att det mest problematiska av de centrala förslagen är förslaget att den nationella konkurrensmyndighetens eller förvaltningsdomstolens slutliga avgörande ska ha en verkan som är bindande för allmän domstol vid behandlingen av ett skadeståndsärende.

Under den fortsatta behandlingen av förslagen försöker man säkerställa att direktivet på ett tillräckligt och kostnadseffektivt sätt ska garantera att de som lidit skada på grund av konkurrensöverträdelser har möjlighet att kräva och få skadestånd enligt de nationella reglerna. Avsikten är också att se till att effektiviteten av ett program för förmånlig behandling (leniency) inte blir lidande på grund av skyldigheten att utlämna bevis och andra procedurregler som direktivet förutsätter. Samtidigt måste man dock försöka se till att de harmoniserade procedurreglerna utan svårighet kan anpassas till de nationella proce-

durreglerna. Under den fortsatta behandlingen ska också fästas vikt vid att eventuella bestämmelser om fördelningen av bevisbördan och bevisröskeln är harmoniska med beak-

tande av de olika parternas berättigade intressen.

Finlands ståndpunkt till förslaget preciseras när arbetsgruppsbehandlingen av förslaget framskrider.