Utlåtande LaUU 13/2016 rd– RP 83/2016 rd

Lagutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om konkurrensrättsligt skadestånd och ändring av konkurrenslagen

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om konkurrensrättsligt skadestånd och ändring av konkurrenslagen (RP 83/2016 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- konsultativ tjänsteman Virve Haapajärvi, arbets- och näringsministeriet
- lagstiftningsdirektör Antti Leinonen, justitieministeriet
- tingsdomare, avdelningschef Jouko Räsänen, Helsingfors tingsrätt
- överdomare Kimmo Mikkola, marknadsdomstolen
- biträdande direktör Rainer Lindberg, Konkurrens- och konsumentverket
- chefsjurist Pirkka-Petri Lebedeff, Finlands Kommunförbund
- expert Jukka Lehtonen, Finlands näringsliv rf
- advokat Ilkka Aalto-Setälä, Finlands Advokatförbund
- juridisk ombudsman Anja Tuomola, Företagarna i Finland rf
- professor Antti Aine.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- högsta förvaltningsdomstolen
- Centralhandelskammaren
- Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Europaparlamentet och rådet utfärdade 2014 ett direktiv om skadestånd vid överträdelse av konkurrensrätten (2014/104/EU). Med överträdelse av konkurrensrätten avses exempelvis kartell eller missbruk av dominerade marknadsställning.

Konkurrensrättsliga skadestånd har inte reglerats på unionsnivå tidigare. Direktivet motiveras med att sinsemellan olikartade bestämmelser i medlemsstaterna medför skillnader i rättssäkerheten och därmed snedvriden konkurrens och svårigheter på den inre marknaden. Genom enhetliga regler vill man säkerställa att EU:s konkurrensregler genomförs på ett effektivt sätt och att den som lidit skada på grund av överträdelse av konkurrensregler ska kunna få full kompensation för skadan. Direktivet ska också göra det lättare att väcka skadeståndstalan baserad på konkurrensförseelser i nationella domstolar bland annat genom att reducera problemen och kostnaderna kring att bevisa skadan. När förhandlingarna om direktivförslaget pågick gav lagutskottet två utlåtanden i ärendet (LaUU 14/2013 rd och LaUU 20/2013 rd).

I vår nationella lagstiftning ingår numera en specialbestämmelse om skadestånd vid överträdelse av konkurrensrätten. I 20 § i konkurrenslagen (948/2011) föreskrivs om ersättning av skador som orsakats av konkurrensbegränsning och om preskription av rätten till skadestånd. På ersättningsskyldighet tillämpas dessutom bestämmelserna i skadeståndslagen (412/1974).

Propositionen gäller direktivets nationella genomförande. Direktivet kräver flera ändringar och kompletteringar i vår nationella lagstiftning och en del av förändringarna är förknippade med principiella frågor. I bakgrunden finns likväl direktivets i sig positiva mål och särdragen i konkurrensrätten. När detta beaktas anser utskottet att den föreslagna regleringen fyller sin funktion och menar att den så väl som möjligt har anpassats till lagstiftningen och principerna på det nationella planet. När man tar hänsyn till att direktivet påverkar bestämmelserna i flera nationella lagar kan det föreslagna regleringssättet anses tydligt, alltså att det stiftas en ny lag om de bestämmelser som krävs i direktivet. Men direktivet är komplicerat och innehåller element som är öppna för tolkningar. Det återspeglas också på den föreslagna regleringen. Rättspraxis spelar således en betydande roll när det gäller att precisera innehållet i regleringen.

Detaljsynpunkter

Skador och ersättning för skador

Enligt den föreslagna lagen har alla fysiska och juridiska personer som har lidit skada som orsakats av en överträdelse av konkurrensrätten rätt att få full ersättning för den skada som orsakats (2 § 1 mom. i lagförslag 1). Bestämmelsen är baserad på direktivets krav (artikel 3). Lagutskottet noterar för tydlighetens skull att skadeståndsskyldighet i fortsättningen inte som i 20 § i den gällande konkurrenslagen förutsätter att konkurrensrätten har brutits uppsåtligen eller av oaktsamhet, utan att det räcker med att konkurrensrätten har brutits och att det har medfört skada.

Verkan av överträdelsebeslut på skadeståndsdomen

Enligt direktivet har ett slutligt överträdelsebeslut bindande verkan i en skadeståndsrättegång (artikel 9). Regleringen innebär att ett lagakraftvunnet beslut om konkurrensförseelse av förvaltningsmyndigheten eller förvaltningsdomstolen inte kan utredas på nytt i samband med skadeståndstalan vid en allmän domstol. Bakom den föreslagna regleringen ligger strävan att eliminera den juridiska osäkerheten och på så sätt underlätta ställningen för den skadelidande vid en skadeståndsprocess.

I propositionen föreslås att ärendet ska regleras explicit i den nya lagen (3 § i lagförslag 1). Förslaget har principiell betydelse med avseende på domstolarnas oberoende eftersom förvaltningsmyndighetens eller förvaltningsdomstolens beslut inte för närvarande har bindande verkan för allmänna domstolar. Men den bindande verkan begränsas till att enbart gälla ett lagakraftvunnet beslut om överträdelse av konkurrensrätten. Till övriga delar har den allmänna domstolen fria händer att avgöra skadeståndsärenden, till exempel i fråga om skadans omfattning.

Ställningen för dem som befriats från påföljdsavgift

I direktivet ingår bestämmelser som ska säkerställa effektiviteten i fråga om immunitet mot sanktionsavgifter, det vill säga det så kallade leniency-systemet, och den vägen bidra till att konkurrensförseelser upptäcks. Sådana är bestämmelserna om begränsat skadestånds- och regressansvar för företag som beviljas sanktionsavgiftsbefrielse (artikel 11) och bestämmelsen om att en nationell domstol under handläggningen av en skadeståndstalan inte får utfärda ett föreläggande för en part eller en tredje part att avge en förklaring om befrielse från sanktionsavgifter, det vill säga en så kallad företagsförklaring (artikel 6).

Bestämmelserna för att genomföra direktivet avviker från de allmänna skadestånds- och processrättsliga bestämmelserna (4, 5 och 8 § i lagförslag 1). Men avvikelserna är viktiga för att säkerställa effektiviteten i leniency-systemet och de har utarbetats för att väga så jämnt som möjligt mellan de olika parterna. Lagutskottet noterar i sammanhanget också att det i propositionen föreslås att det nya begreppet ”företagsförklaring” tas in i konkurrenslagen (14, 15 och 17 § i lagförslag 2). Begreppet definieras inte i de föreslagna bestämmelserna. Eftersom begreppet är nytt och av betydelse för tillämpningen, föreslår lagutskottet att ekonomiutskottet överväger att definiera begreppet på lagnivå.

Preskription

Rätten till skadestånd för brott mot konkurrensrätten preskriberas för närvarande inom tio år från det att överträdelsen inträffade eller upphörde (20 § 3 mom. i konkurrenslagen). Nuläget går inte att vidmakthålla eftersom direktivet kräver att preskriptionsfristen inte börjar löpa innan överträdelsen har upphört och käranden har fått kännedom om, eller rimligtvis kan förväntas ha fått kännedom om, överträdelsen och den skada som förorsakats.

I propositionen föreslås en ny bestämmelse som innehåller tre alternativa preskriptionstider (10 § i lagförslag 1). Rätten till ersättning preskriberas inte förrän den längsta preskriptionstiden har löpt ut. De alternativa preskriptionstiderna gör bestämmelsen mer komplicerad än i nuläget, men

de kan anses motiverade med avseende på kraven i direktivet och rätten att väcka talan för den som lidit skada.

Tillämpningsområde och ekonomisk uppföljning

Den nya lagen gäller enligt propositionen inte ersättande av skador som orsakats genom verksamhet som strider mot reglerna om konkurrensneutralitet i konkurrenslagens 4 a kap. Det innebär att de nya bestämmelserna inte tillämpas på verksamhet som strider mot den offentliga sektorns konkurrensbestämmelser, utan eventuella skadeståndsfrågor avgörs enligt de allmänna bestämmelserna om skadestånd. Enligt utredning till utskottet beror det här på att i dessa situationer ska Konkurrens- och konsumentverket enligt den gällande lagen i första hand förhandlingsvägen försöka undanröja förfarandet eller verksamhetsstrukturen. Sådana situationer sammanhänger således inte med konstaterande och sanktionering av redan inträffad förbjuden verksamhet, vilket annars är karakteristiskt för förbudsbestämmelserna i konkurrenslagen. Utskottet har ingenting att anmärka mot avgörandet med beaktande av att det aktuella direktivet inte gäller verksamhet i strid mot reglerna om konkurrensneutralitet. Men i fortsättningen bör det följas upp hur det nationella rättsläget fungerar.

I propositionen föreslås inte heller några bestämmelser om ekonomisk uppföljning i fråga om skadeståndsansvaret, det vill säga övergång till skadeståndsansvar i ett läge där affärsverksamheten hos den som brutit mot konkurrensrätten har övergått till förvärvaren. Enligt utredning till utskottet ingick i betänkandet från den arbetsgrupp som beredde propositionen ett förslag till en sådan bestämmelse, men efter att ha fått utlåtanden om betänkandet gick man in för att ekonomisk uppföljning inte föreskrivs i sammanhanget, utan ärendet blir beroende av rättspraxis. Bakgrunden är att regleringen inte nödvändigtvis skulle ha förtydligat rättsläget eller uppfyllt kraven på tydlighet i lagstiftningen. Direktivet förutsätter inte heller reglering av ekonomisk uppföljning. Därför anser utskottet att linjevalet i propositionen är relevant. Men också i detta avseende bör det i fortsättningen följas hur rättsläget fungerar.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottet föreslår

att ekonomiutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 20.9.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Kari Tolvanen saml
vice ordförande Eva Biaudet sv
medlem Katja Hänninen vänst
medlem Emma Kari gröna
medlem Niilo Keränen cent

medlem Suna Kymäläinen sd
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Antero Laukkanen kd
medlem Sanna Marin sd
medlem Antti Rantakangas cent
medlem Mari-Leena Talvitie saml
medlem Ville Tavio saf.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.