

Remissvar



Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se

Finansinspektionen
Box 7821
103 97 Stockholm
Tel +46 8 408 980 00
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

2023-11-06

FI dnr 23-19887
(Anges alltid vid svar)

Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldsättning (SOU 2023:38)

Ert dnr: Ju2023/01643

Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) välkomnar merparten av de förslag som utredningen lägger fram.

FI tillstyrker förslaget om ett Skri-register. Behovet av att skapa en samlad bild av konsumentens kreditkulder och betalningsdröjsmål är stort. Införandet av ett Skri-register är en mycket viktig åtgärd för att möjliggöra bättre kreditprövningar och förhindra att konsumenter får krediter som de inte har förutsättningar att betala tillbaka. I förlängningen bidrar det till att motverka överskuldsättning. Ett sådant register bör inrättas så snart som möjligt.

Till skillnad från utredningen anser FI att det bör finnas en möjlighet för den enskilde konsumenten att själv ha tillgång till uppgifterna om sina kreditkulder ("Mina sidor") och att det redan från start bör finnas en spärrfunktion (lånestoppsregister) så att konsumenter kan spärra sig från att beviljas lån.

FI tillstyrker de ränte-, kostnads- och avgiftstak som utredningen föreslår. Förslaget om det absoluta kostnadstaket är utomordentligt viktigt.

Tillsammans med förslaget om ett sänkt räntetak bidrar det till att det blir mindre fördelaktigt för kreditgivare att bevilja krediter till konsumenter med små marginaler. Konsumenter som hamnar i en situation av överskuldssättning ges samtidigt en reell möjlighet att återbetala sina skulder.

Inledande kommentar

FI välkomnar på ett allmänt plan det gedigna arbete utredningen gjort att beskriva konsumentkreditmarknaden, peka på de risker och problem som finns samt analysera olika åtgärder för att motverka osund kreditgivning som i vissa fall leder till överskuldssättning. FI har i flera år pekat på de risker som är förknippade med en marknad där många konsumenter väljer att handla på kredit utan att reflektera över kostnaderna, där handeln marknadsför kreditköp och genom olika incitamentsstrukturer tjänar på att konsumenten handlar på kredit och där kreditprövningar bygger på bristfälliga underlag med risk att konsumenter beviljas lån de inte har förutsättningar att betala tillbaka. Särskilt oroande är det att unga tidigt i livet skuldsätter sig och under en lång tid tvingas leva med de utmaningar det innebär att ha betalningsanmärkningar och skulder hos Kronofogdemyndigheten.

Överskuldssättning leder ofta till stora sociala konsekvenser och som utredningen påpekar drabbar det både den skuldsatte och dennes familj. Det finns behov av att vidta flera åtgärder för att åstadkomma en sund konsumentkreditmarknad. En mycket viktig åtgärd är inrättandet av ett skuldregister där kreditgivare i samband med kreditprövningen kan få en bild av alla konsumentens befintliga krediter och betalningsdröjsmål. Inrättandet av ett sådant register bör ske så snart som möjligt.

FI kommenterar i remissvaret de delar av betänkandet som är relevanta för vårt uppdrag.

7.4 Åtgärder som har övervägts, men inte föreslagits

Lånestoppsregister

FI konstaterar att utredningen inte föreslagit någon spärrfunktion i förslaget till Skri-register för dem som vill spärra möjligheten att ta en kredit. En spärrfunktion skulle möjliggöra för exempelvis konsumenter med ett spelberoende att blockera möjligheten att ta nya krediter. Med Skri-registret blir det betydligt enklare än idag att få en sådan funktion att fungera

effektivt. Våren 2021 uppmanade FI och Konsumentverket i samverkan med Kronofogdemyndigheten branschen att ta ansvar och skapa en spärrfunktion, men det visade sig inte finnas några förutsättningar för en sådan överenskommelse.

FI anser att det redan från starten av Skri-registret bör finnas en spärrfunktion. Det främsta syftet med spärren är att förhindra impulsiva lån, exempelvis under ett pågående spel, och där kan någon dags blockering av möjligheten att ta en kredit ha en positiv effekt. En spärr bygger på att konsumenten själv anmäler att den ska aktiveras och när den ska tas bort. Spärren bör kunna avaktiveras med förhållandevis kort varsel för den händelse konsumenten behöver en kredit för en akut utgift, exempelvis ersätta en vitvara som gått sönder.

8.7.6 Ett krav på utformning av ersättningssystem

FI tillstyrker förslaget. Redan idag finns viss reglering i FI:s föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2014:8) om viss verksamhet med konsumentkrediter. Utredningens förslag har dock ett bredare tillämpningsområde än föreskrifterna vilket är positivt.

9.4.1 och 9.4.2 Kreditförbudet i spellagen ska utvidgas till att omfatta tredje part. Bör spel med kreditkort förbjudas?

FI tillstyrker förslaget att bestämmelsen om kreditförbud i spellagen ska utvidgas.

FI anser dock till skillnad från utredningen att det bör införas ett totalt förbud mot att möjliggöra spel på kredit. Som utredningen redogör för i betänkandet så har både Norge och Storbritannien infört förbud mot att betala spel med kreditkort. Utredningen uppger att det enligt bankbranschen kan bli praktiska svårigheter med ett förbud mot att använda kreditkort vid betalning av spel. FI förstår att det finns vissa utmaningar med ett totalt kreditförbud vid betalning av spel och möjligen skulle ett förbud behöva innehålla vissa undantag. FI anser dock att argumentet att en konsument med ett kreditkort redan har fått sin ekonomiska situation kontrollerad när kreditkortet beviljades inte är övertygande. När en konsument ansöker om ett kreditkort ska visserligen kreditgivaren genomföra en kreditprövning innan ett avtal ingås. Däremot finns det inga krav på kreditprövningar därefter, vilket innebär att en konsument kan ha samma kreditkort under

mycket lång tid. Under den tiden kan konsumentens ekonomiska förutsättningar ha förändrats. Dessutom finns det enligt konsumentkreditlagen inte något krav på en ny kreditprövning när konsumenten ansöker om en höjning av kreditlimiten, så länge som höjningen inte anses väsentlig. Om ett förbud att betala insatser vid spel med kreditkort införs, bör det även övervägas hur digitala lösningar av kreditkortsliknande karaktär kan regleras.

10.6.2 Kraven på kreditprövningar ska förtydligas

FI tillstyrker utredningens förslag. Redan enligt gällande rätt ska kreditgivaren alltid pröva om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra sina åtaganden enligt kreditavtalet. FI ser emellertid inga hinder mot att detta tydliggörs ytterligare i lagtexten.

11.6 Överväganden och förslag

FI tillstyrker utredningens förslag om åtgärder mot riskfylld utlåning.

Förslagen är riktade mot förhöjda risker bland konsumenter som tar konsumtionslån. FI anser också att det är viktigt att se de tre åtgärderna, räntetak, kostnadstak och avgiftstak som tre samverkande åtgärder.

11.6.2 Utformningen av det nya sänkta räntetaket

FI tillstyrker förslaget. Nivån på det föreslagna taket är sådant att det inte torde begränsa utlåning till andra konsumenter än de med förhöjda risker.

11.6.3 och 11.6.4 Ett tak för uppläggningsavgifter ska införas. Utformningen av ett tak för uppläggningsavgifter

FI tillstyrker förslaget om att införa ett tak för uppläggningsavgifter liksom utredningens förslag om storleken på och grunderna för ett sådant tak. FI delar utredningens bedömning att om ett tak för uppläggningsavgifter inte införs riskerar höga uppläggningsavgifter drabba de mest utsatta konsumenterna.

11.6.5 och 11.6.6 Ett utvidgat absolut kostnadstak ska införas. Utformningen av det absoluta kostnadstaket

FI tillstyrker att fler krediter ska omfattas av ett kostnadstak. Med

nuvarande reglering erbjuder vissa kreditgivare lån till räntor strax under nivån för vad som räknas som högkostnadskrediter och undkommer på så sätt kostnadstaket. Att utvidga kostnadstaket kommer att ge fler konsumenter en möjlighet att förstå vad den totala kostnaden för krediten som högst kan bli. Kostnadstaket kommer även på ett positivt sätt att förkorta de långa löptider vissa konsumtionskrediter har idag.

FI instämmer med vad som anförs i betänkandet att det är en utmaning med kostnadstak när det gäller samlingslån. Det gäller särskilt i de fall när befintliga lån som är nära att nå upp till kostnadstaket omvandlas till ett samlingslån. Därför anser FI precis som utredningen att det ska finnas en skyldighet för kreditgivare som erbjuder samlingslån att informera konsumenten om vilka krediter som närmar sig kostnadstaket innan det nya kreditavtalet ingås.

12.3 och 12.4 Finns det brister i den nuvarande ordningen? Bör en ny ordning införas?

FI tillstyrker förslaget att införa ett Skri-register. FI har i flera år lyft behovet av att kunna få en samlad bild av konsumentens befintliga skulder för att det ska vara möjligt för kreditgivare att göra en relevant kreditprövning. Detta är utomordentligt viktigt för att förhindra att konsumenter får krediter som de inte har förutsättning att betala tillbaka och därmed hamnar i en situation med överskuldssättning.

I nuläget saknar kreditgivare extern information om konsumentens samlade skulder när de ska göra en kreditprövning. Dessutom saknar konsumenterna själva i många fall en överblick över sina skulder och har därför svårt att lämna korrekt information. Det finns ett kreditupplysningsföretag i Sverige som tillhandahåller ett engagemangsregister där de kreditgivare som är kunder hos företaget kan rapportera in uppgifter om krediter de har gett och motta uppgifter om krediter hos andra inrapporterande företag. Därmed saknas som konstateras i betänkandet uppgift om vissa krediter. Det gäller bland annat uppgifter om krediter hos en del konsumentkreditinstitut, men också många krediter i e-handeln som beviljas efter kreditupplysningar hos andra kreditupplysningsföretag. I engagemangsregistret saknas också väsentliga uppgifter om konsumenters betalningsdröjsmål.

Mot denna bakgrund delar FI utredningens bedömning att avsaknaden av ett heltäckande skuldregister utgör ett problem som behöver åtgärdas. Som FI

och Konsumentverket påtalade i en hemställan 2021 finns inget alternativ till ett Skri-register då det inte finns förutsättningar för branschinitiativ.¹

12.5.2 Betalningsdröjsmål

FI tillstyrker förslaget. Det är utomordentligt viktigt att information om konsumentens betalningsproblem finns att tillgå i ett tidigt skede. Det gäller även när det rör sig om mindre belopp. FI bedömer att tillgång till uppgifter om konsumenters betalningsproblem kommer att leda till förbättrade kreditprövningar och motverka att konsumenter hamnar i en negativ skuldspiral.

12.5.3 Omfrågningar

FI avstyrker förslaget att omfrågningar ska registreras. Det är positivt att konsumenter jämför olika krediterbjudanden innan de bestämmer sig för vilket avtal de önskar ingå. Det är då olyckligt att uppgifter om omfrågningar kan försämra konsumenters kreditvärdighet i kreditupplysningsföretagens scoringmodeller. Omfrågningar är visserligen en tidig indikation på att konsumenter kan vara på väg att få betalningsproblem och uppgifter om sådana fyller därmed en funktion på dagens kreditmarknad. När Skri-registret finns på plats kommer dock omfrågningarna att få mindre betydelse. Registret kommer att innehålla uppdaterade och fullständiga uppgifter om vilka krediter konsumenten faktiskt har tagit. FI anser därför att man bör följa det norska exemplet och avstå från att registrera omfrågningar.

12.6.1 Uppgifter från offentliga databaser ska inte samlas in till ett Skri-register

FI anser att registret även ska innehålla vissa uppgifter från offentliga databaser, såsom information om utslag i mål om betalningsföreläggande och skuldsaldo hos Kronofogdemyndigheten. Som utredningen konstaterar kan kreditgivare och andra som är skyldiga att göra en kreditprövning ta del av uppgifter från offentliga databaser på annat sätt. De uppgifterna skulle därför ur det perspektivet inte behöva ingå i Skri-registret. Som framgår nedan avseende kapitel 12.7.7 anser FI dock att det är viktigt att Skri-registret redan från start gör det möjligt för konsumenten att lätt kunna ta del av registeruppgifterna om sig själv ("Mina sidor"). Det ger konsumenten en

¹ Hemställan om utredning av förutsättningarna för ett system med uppgifter om konsumenters totala skuldsituation, FI Dnr 21-27173.

överblick över sin skuldsituation. Av det skälet finns det ett värde i att registret även innehåller vissa uppgifter från offentliga databaser.

12.6.4 Uppgifter om andra ekonomiska åtaganden som inte ska ingå

FI anser att det finns skäl att inrapportera uppgifter om borgensåtaganden där konsumenten gått i borgen såsom för egen skuld. Borgensåtaganden är viktiga i kreditprövningen och att sådana finns kan vara av betydelse när kreditgivaren skapar sig en bild av en konsuments ekonomiska situation. Tekniskt bör det vara förhållandevis enkelt vid inrapportering till Skri-registret att utöver att lämna information om den konsument som tagit lånet också rapportera att en annan person är borgensman. Registrering av borgensåtaganden bör av det skälet tas med när registret utvecklas i ett nästa steg.

12.6.5 Inkassoskulder som avser annat än krediter ska inte ingå

FI tillstyrker förslaget att Skri-registret inledningsvis inte ska omfatta inkassoskulder som inte avser krediter. FI håller med om att det inte är möjligt att kräva att alla inkassoskulder ska inrapporteras eftersom en noggrann avgränsning är nödvändig för att motverka att felaktiga uppgifter om betalningsdröjsmål registreras. Samtidigt som FI instämmer med den föreslagna avgränsningen i nuläget menar inspektionen att det finns skäl att överväga att inkludera fler typer av inkassoskulder i ett senare skede om det kan ske på ett rättssäkert sätt.

12.7.1–12.7.3 Inrapportering

FI tillstyrker utredningens förslag.

Beträffande hur ofta uppgifter i registret ska uppdateras, önskar FI understryka vikten av att uppdateringar sker skyndsamt. Detta är nödvändigt för att registret ska vara aktuellt och fylla sin funktion. FI anser att det ska framgå tydligt i 11 § i förslaget till kreditupplysningsförordning att det endast är för bostadskrediter som inrapporteringen i undantagsfall kan ske senare än dagen efter att kreditavtalet ingicks. Utan detta förtydligande riskerar det uppstå en otydlighet om inrapporteringen av konsumentkrediter. Det kan försvåra tillsynen.

12.7.7 Tillgång till uppgifterna i Skri-registret

FI tillstyrker den av utredningen utpekade krets som ska ha tillgång till uppgifterna i Skri-registret.

FI anser dock att det måste finnas en möjlighet för konsumenten att lätt få tillgång till de egna uppgifterna i Skri-registret för att få en överblick över sina skulder. Enligt förslaget ska en konsument ha samma rätt som idag att i enlighet med dataskyddsförordningen få en kopia av sina personuppgifter som behandlas hos ett kreditupplysningsföretag samt ha rätt till information om uppgifter i registret (frågan behandlas också i 12.12.1). Som FI tillsammans med Konsumentverket påtalade i sin hemställan är ett viktigt syfte med registret, utöver att förbättra kreditgivarnas kreditprövningar, att konsumenter får en överblick över den egna skuldsituationen. FI har genom budget- och skuldrådgivare och Konsumenternas Bank- och finansbyrå, liksom i kontakter med konsumenter som vänder sig till myndigheten, uppfattat att många konsumenter har svårt att få överblick över den egna skuldsituationen. I fall där de har flera skulder, och speciellt när dessa bytt fordringsägare, händer det att konsumenter tappar kontrollen över vilka skulder de har och varifrån de härrör. Det bör därför redan från början införas en möjlighet för konsumenter att via en ”Mina sidor”-funktion få en överblick över sin skuldsituation. Eftersom skulder som inte avser krediter inte kommer att ingå i Skri-registret kan bilden inte bli fullständig, men redan att få kontroll över kreditrelaterade skulder är i sig ett stort steg mot att bidra till att konsumenter får kontroll över sin ekonomiska situation och därmed motverka överskuldsättning. Se även synpunkterna angående avsnitt 12.6.1.

12.10.2 Tillsyn över och ingripande mot de inrapporterande företagen

FI är positivt till att ha tillsynsansvar över inrapportering till Skri-registret och att ingripa när det finns brister i inrapporteringen när det gäller de företag som står under inspektionens tillsyn enligt nuvarande eller kommande rörelse- och inkassolagstiftning. Det kan dock finnas en grupp företag med inrapporteringskyldighet som inte står under FI:s tillsyn. FI bör inte få tillsynsansvar för dessa företag. Vidare har FI synpunkter på utredningens föreslagna konstruktion för regleringen.

Från den 1 januari föreslås en ny lag om förvärv och förvaltning av nödlidande kreditavtal.² FI får enligt förslaget tillsyn över kreditförvaltare. En inrapporteringsplikt till Skri-registret bör införas i den föreslagna lagen för berörda kreditförvaltare. Vissa nödlidande krediter som överläts, till exempel av ett konsumentkreditinstitut, omfattas inte av den nya föreslagna lagen om förvärv och förvaltning av nödlidande kreditavtal. Om en förvärvare av en sådan kredit bedriver inkassoverksamhet omfattas denne av inkassolagen som enligt utredningens förslag innefattar en inrapporteringskyldighet. Från den 1 januari föreslås FI få utvidgat tillsynsansvar enligt inkassolagen. I de fall en kreditgivare överlåter krediter som inte är nödlidande till ett annat företag blir det företaget tillståndspliktigt enligt rörelselagarna och enligt utredningens förslag regleras inrapporteringen till Skri-registret där. Slutligen kan det dock, enligt FI:s bedömning, finnas en grupp företag som vare sig omfattas av den nya föreslagna lagen om förvärv och förvaltning av nödlidande kreditavtal, av inkassolagen eller av rörelselagarna. Det handlar om företag som övertar nödlidande krediter från exempelvis ett konsumentkreditinstitut och som inte bedriver egen inkassoverksamhet utan köper inkassotjänsten av ett inkassobolag.

För dessa företag krävs särskild lagstiftning om inrapportering. FI ifrågasätter dock den valda konstruktionen att för dessa företag reglera rapporteringsskyldigheten i de finansiella rörelselagarna trots att företagen inte i övrigt omfattas av dessa lagar. I exempelvis 1 kap. 1 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse anges att den lagen innehåller bestämmelser om bank- och finansieringsrörelse. Den föreslagna bestämmelsen i 1 kap. 11 a § andra stycket samma lag kommer emellertid att gälla även för den som inte bedriver bank- eller finansieringsrörelse. En bestämmelse om rapporteringsskyldighet för dessa förvärvare som inte i övrigt omfattas av rörelselagarna eller inkassolagen kan exempelvis tas in i kreditupplysningslagen.

Därtill kan noteras att de föreslagna bestämmelserna om ingripanden mot den som har åsidosatt rapporteringsskyldigheten och som inte annars står under FI:s tillsyn, har tagits in i befintliga bestämmelser som i övrigt reglerar ingripanden mot företag som driver tillståndspliktig verksamhet utan att ha tillstånd. Det föreslagna tillägget tar emellertid sikte på den som *inte* driver tillståndspliktig verksamhet och passar därför inte in i

² Prop. 2023/24:23 Förvärv och förvaltning av vissa kreditavtal

bestämmelserna. Om regleringen ska finnas i rörelselagarna föreslår Finansinspektionen att bestämmelsen om föreläggande tas in i en separat paragraf.

FI är positivt till att ha ett tillsynsansvar över inrapporteringen till Skri-registret av företag som inspektionen har tillsynsansvar för eller kommer att få tillsynsansvar för enligt ovan nämnda förslag. Däremot anser FI inte att det är möjligt att myndigheten bedriver tillsyn över företag som varken har tillstånd eller är registrerade hos FI.

12.12.2 Möjligheten att på frivillig väg utväxla information tas bort samt några följdändringar

FI instämmer i att behovet av den sekretessbrytande bestämmelsen i 5 a § kreditupplysningslagen minskar betydligt, men ser ett behov att i den fortsatta beredningen närmare undersöka konsekvenserna av att helt ta bort bestämmelsen.

13.5.2 En ny huvudregel om avräkning vid utmätning ska införas

FI tillstyrker utredningens förslag. Det är ett känt problem att det finns konsumenter som hamnar i ett ekonomiskt läge de inte klarar att ta sig ur. De kan under många år betala stora summor för sina lån utan att skulden minskar. Det talas ibland om evighetsgäldenärer. Samtidigt pekar utredningen på övertygande argument varför det finns skäl att vara försiktig med att helt ändra avräkningsordningen i utsökningsbalken. FI anser att utredningen lämnat ett balanserat och avvägt förslag.

FINANSINSPEKTIONEN

Daniel Barr
Generaldirektör

Anders Dölling
Enhetschef

I detta ärende har generaldirektören Daniel Barr beslutat. Enhetschefen Anders Dölling har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också den seniora juristen Anna Hult deltagit.

Kopia till Ju.L2@regeringskansliet.se