

Remissvar



Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

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

2024-09-03

FI dnr 24-13477
(Anges alltid vid svar)

Stärkt konsumentskydd på kreditmarknaden

Ert dnr: Fi2024/01078

Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) ställer sig positiv till att det vidtas åtgärder för att stärka konsumentskyddet på kreditmarknaden.

FI tillstyrker förslaget att endast kreditinstitut får driva näringsverksamhet som har till ändamål att lämna krediter till konsumenter.

FI är positiv till att kreditförmedling till konsumenter regleras mer strikt, men avsaknaden av närmare analys av förslagets effekter gör det svårt att bedöma om den föreslagna ordningen är den mest lämpliga såvitt avser verksamhet inriktad enbart på förmedling.

FI ifrågasätter bedömningen att förslaget på sikt leder till en minskad administrativ börda för FI. Vidare bör nuvarande möjlighet till informationsutbyte mellan FI och Konsumentverket få en motsvarighet i den föreslagna regleringen för att underlätta en effektiv tillsyn. FI:s ingripandemöjligheter vid kreditgivning utan tillstånd bör förtydligas särskilt då konsumenter med krediter med långa löptider kan behöva skyddas när lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter (LVK) upphör att gälla.

Inledning

FI har länge pekat på problemen på konsumentkreditmarknaden och den överskuldssättning som kan kopplas till osund kreditgivning. I många fall får konsumenter med en svag återbetalningsförmåga krediter till ofördelaktiga villkor för att en kort tid därefter få svårt att betala sina låneskulder.

Otillräckliga kreditprövningar ökar risken för betalningsproblem. FI:s analyser visar att de små lånen står för en hög andel av tidiga betalningsproblem i form av påminnelser och inkassokrav. Därtill får hela 2,3 procent av de som lånar av konsumentkreditinstitut skulder hos Kronofogden. Detta kan jämföras med stor- och nischbanker där 0,1–0,4 procent av låntagarna får en skuld hos Kronofogden.¹ FI ser allvarligt på den utveckling som skett av antalet skuldsatta hos Kronofogden.² Vidare ser FI att kreditförmedlarna står för en stor andel av marknadsföringen av konsumentkrediter och att problem med måttfullhet i marknadsföringen och aggressiv försäljning har varit återkommande problem. Det är därför viktigt att det vidtas åtgärder för att komma till rätta med överskuldssättningen och de faktorer som driver på denna.

FI välkomnar förändringar av utbudet av konsumentkrediter, och vägarna för att marknadsföra dessa, för att motverka osund kreditgivning. Inspektionen vill dock understryka att det blir viktigt att noga följa utvecklingen på marknaden så att inte oseriösa aktörer och marknadsföringsmetoder ersätter befintliga med en negativ verkan på konsumentskyddet.

För att det ska bli tydligt vilka delar av förslaget som svaret avser följer de numrerade rubrikerna förslagets disposition och numrering.

¹ Se till exempel FI-analys nr 35 ”Långgivarens betydelse för betalningsproblem och skuld hos Kronofogden”.

² Stor ökning av svenskarnas skulder hos Kronofogden, Kronofogdemyndigheten, 23-01-2024, <https://kronofogden.se/om-kronofogden/nyheter-och-press/pressmeddelanden/2024-01-23-stor-okning-av-svenskarnas-skulder-hos-kronofogden>.

4 Verksamhet med konsumentkrediter ska kräva tillstånd att driva bank- eller finansieringsrörelse

Kreditgivning till konsument

FI tillstyrker förslaget att bara ett svenskt eller utländskt kreditinstitut får driva näringsverksamhet som har till ändamål att lämna krediter till konsumenter.

LVK ställer låga krav på företagen vilket gör det svårt för FI att bedriva en effektiv tillsyn. De låga kraven på konsumentkreditinstitut ger dem också en viss konkurrensfördel jämfört med kreditinstitut. Givet konsumentkreditinstitutens begränsade andel av kreditmarknaden och i ljuset av de problem som är kopplade till deras verksamhet bedömer FI att förslaget inte får några påtagliga negativa konsekvenser för konkurrensen på konsumentkreditmarknaden. Motsvarande gäller för betalningsinstitut, e-pengainstitut och bostadskreditinstitut som lämnar krediter. Tvärtom torde risken för att sårbara konsumenter blir överskuldsatta minska. FI tillstyrker därför att det ska krävas ett tillstånd enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF) för att få lämna krediter till konsumenter.

FI noterar att förslaget innebär att kreditgivarna kommer att behöva ta emot återbetalningspliktiga medel från allmänheten om de ska kunna få tillstånd enligt LBF. Det innebär att det inte längre kommer att finnas företag som enbart har som verksamhet att ge krediter till konsumenter. FI motsätter sig inte en sådan ordning, men anser att det vore bra om detta förhållande och konsekvenserna för marknaden för mottagande av medel blir belysta i den fortsatta processen. Det rör sig om en stor förändring som inte uppmärksammas i promemorian.

Om befintliga konsumentkreditinstitut inte avyttrar sina fordringar eller söker tillstånd enligt LBF innan LVK upphör, kommer konsumenter att ha krediter hos företag som står utan tillstånd hos FI. Konsumentkreditinstituten erbjuder krediter med löptider på ibland mer än tio år.³ Enligt förslaget kommer de att kunna bedriva sin verksamhet endast till utgången av juli 2026. Det går därför inte att utesluta att konsumenter kan ha avtalsförhållanden med företag utan tillstånd under en förhållandevis lång tid efter att lagen upphört att gälla. Detta är ett förhållande som borde

³ Enligt statistikuppgifter från FI:s datainsamling Fördjupad analys av hushållens lån och sparande hade hälften av konsumentkreditinstitutens utgivna lån en löptid på minst tre år. En procent av lånen hade en löptid på minst tio år.

belysas i den fortsatta beredningen, liksom hur regeringen ser på FI:s tillsyn i förhållande till dessa företag.

FI har enligt 15 kap. 18 § LBF möjlighet att förelägga den som driver en sådan rörelse som omfattas av LBF utan att vara berättigad till det att upphöra med rörelsen. Den som lämnar, förmedlar eller förvaltar tidigare utgivna krediter till konsumenter driver sådan näringsverksamhet som enligt förslaget endast får drivas inom ramen för en sådan rörelse som kräver tillstånd enligt LBF. FI bedömer att myndigheten därmed kommer ha möjlighet att ingripa mot sådan verksamhet med konsumentkrediter som sker utan tillstånd enligt LBF. Att så är fallet bör tydligt framgå av förarbetena.

Det behövs en analys av konsekvenserna för kreditförmedlarna

FI är positiv till att kreditförmedling till konsumenter regleras mer strikt, men då det i promemorian saknas en analys av vilka konsekvenser förslaget får när det gäller de aktörer som enbart förmedlar krediter, är det svårt att bedöma om den föreslagna ordningen är den mest lämpliga.

Konsumentkreditinstitut som förmedlar krediter står i dag för en stor del av marknadsföringen av konsumentkrediter. FI har vid flera tillfällen, bland annat i Konsumentskyddsrapporten 2024, påtalat att kreditförmedlarna erbjuder konsumenter att samla sina krediter för att sänka månadskostnaderna, men att det finns en risk att konsumenterna inte inser att totalkostnaden för krediten blir betydligt högre om löptiden samtidigt förlängs. FI har även pekat på att avtalen mellan förmedlarna och kreditgivarna i vissa fall begränsar kreditgivarnas möjlighet att hämta in ytterligare information som är av betydelse för kreditgivningen. Patent- och marknadsdomstolen har funnit att kreditförmedlares marknadsföring inte levt upp till kraven på måttfullhet och Konsumentverket har under senare tid uppmärksammat bristande måttfullhet i förmedlares marknadsföring och aggressiv telefonförsäljning av krediter.

FI konstaterar därför att kreditförmedling till konsument behöver regleras mer strikt för att komma till rätta med problemen. Förmedlarna är dock den typ av företag som troligtvis kommer få svårast att ställa om sin verksamhet utifrån förslaget eftersom de i utgångsläget varken tar emot återbetalningspliktiga medel från allmänheten eller lämnar krediter, något de kommer att bli tvungna att göra om de ska kunna få tillstånd som kreditinstitut.

Förslaget medför därför sannolikt att många kreditgivare kommer att få hitta nya sätt att bedriva sin marknadsföring på. Detta kommer att påverka konkurrensen på marknaden samt konsumenternas möjligheter att jämföra kreditalternativ. Hur marknaden och konsumenternas ställning kommer att påverkas av förslaget i den del det gäller kreditförmedling belyses dock inte i konsekvensanalysen. Den frågan behöver därför analyseras särskilt i den fortsatta beredningen av förslaget.

Tillämpningsområdet behöver förtydligas för att minska risken för kringgående

Den som driver yrkesmässig verksamhet med konsumentkrediter träffas av tillståndsplikten i 4 § LVK. Från tillståndsplikten görs sedan ett antal undantag i 5 §. Enligt förslaget krävs tillstånd som kreditinstitut om näringsverksamheten har till ändamål att lämna eller förmedla krediter till konsumenter. Det innebär enligt promemorian bland annat att sådan verksamhet som endast utgör en obetydlig del av företagets rörelse inte omfattas av krav på tillstånd. En yrkesmässigt bedriven verksamhet som drivs i vinstsyfte träffas dock av tillståndsplikten i LVK även om den utgör en obetydlig del av företagets rörelse.⁴

FI uppfattar detta som att tillämpningsområdet kommer att bli snävare i LBF än i LVK. FI noterar att det inte förs något resonemang om detta i promemorian. Det är viktigt att det inte skapas möjlighet till kringgående av de mer långtgående kraven på att få bedriva verksamhet med konsumentkrediter i den nya regleringen, till exempel genom att lägga in verksamheten i ett större icke-finansiellt företag.

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Enligt den föreslagna övergångsbestämmelsen till lagen om upphävande av lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter gäller LVK fortsatt för ett företag som haft tillstånd enligt LVK och som före utgången av juli 2026 gett in en ansökan om tillstånd för bank- eller finansieringsrörelse. LVK ska då gälla till dess att *ansökan har prövats slutligt*.

FI har tidigare ställts inför problem vid tolkningen av detta uttryck i övergångsbestämmelser. Det finns flera omständigheter som talar för att en ansökan ska anses ha prövats slutligt genom FI:s beslut, och inte – som anges i författningskommentaren – när ett beslut gällande ansökan fått laga

⁴ Se vidare prop. 2013/14:107 s. 46.

kraft. I lagrådsremissen Nya regler om betaltjänster den 9 november 2017 föreslog regeringen att ett betalningsinstitut automatiskt skulle förlora sitt tillstånd vid ett visst datum om inte inspektionen dessförinnan hade beslutat att ge ett nytt tillstånd. Lagrådet hade synpunkter på utformningen av bestämmelsen och yttrade att en alternativ ordning kunde vara att företagen får fortsätta att driva verksamhet till dess FI har prövat saken och vägrat tillstånd.⁵ Regeringen ansåg i prop. 2017/18:77 s. 310 att övergångsbestämmelserna borde utformas i enlighet med Lagrådets synpunkter och formulerade bestämmelsen så att verksamheten fick drivas till dess att ansökan prövats slutligt. I den aktuella övergångsbestämmelsen synes alltså uttrycket till dess ansökan har prövats slutligt avse FI:s slutliga beslut. En sådan tolkning stämmer överens med exempelvis 17 § förordningen (2013:390) om mål i allmän förvaltningsdomstol och 35 § förordningen (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol. Att pröva något slutligt innebär enligt de bestämmelserna att domstolen genom beslutet skiljer sig från målet eller ärendet. Samtidigt finns ett uttalande i prop. 2017/18:216 s. 424 som tyder på att regeringen har avsett att uttrycket ska ha en annan innebörd. Om avsikten är att ett företag ska få möjlighet att driva verksamhet fram till dess FI:s beslut har vunnit laga kraft, kan det därför finnas anledning att överväga en annan lydelse än den föreslagna.

6 Konsekvensanalys

FI delar inte bedömningen i promemorian att den administrativa bördan kommer att minska med anledning av förslaget.

Vissa av de företag som i dag driver verksamhet enligt LVK kommer, om förslaget genomförs, troligtvis att söka tillstånd som kreditinstitut. En sådan tillståndsprövning är omfattande och kräver därför stora resurser.

Ansökningsavgiften är till för att täcka detta, men det finns risk att det blir en tillfällig hög arbetsbelastning i samband med att LVK upphör. Denna arbetsbelastning kommer dessutom att sammanfalla med den ökande mängd övriga ärenden som kan tänkas tillkomma när vissa konsumentkreditinstitut behöver avyttra sina fordringar och avveckla sin verksamhet.

På lite längre sikt är det svårt att avgöra om mer eller mindre resurser kommer att krävas. Konsumentkreditinstituten kommer visserligen att försvinna men samtidigt kan det antas att tillsynsintensiva institut

⁵ Lagrådets yttrande den 19 december 2017 över lagrådsremissen Nya regler om betaltjänster den 9 november 2017.

tillkommer. FI:s slutsats är därför att det inte finns tillräckligt underlag i nuläget för att kunna dra slutsatsen att resursbehovet kommer att minska.

Övriga synpunkter

I 5 § förordningen (2014:397) om viss verksamhet med konsumentkrediter finns en bestämmelse som innebär att FI och Konsumentverket på begäran ska lämna varandra de uppgifter som behövs för tillsynen enligt LVK och konsumentkreditlagen (2010:1846). Någon motsvarande bestämmelse finns inte i förordningen (2004:329) om bank- och finansieringsrörelse. FI och Konsumentverket har i dag ett nära samarbete i tillsynen av företag som lämnar eller förmedlar krediter till konsumenter. Konsumentverket ansvarar i huvudsak för den del som rör marknadsföring och avtalsvillkor. Myndigheterna har stor nytta av den möjlighet till informationsutbyte som bestämmelsen ger. Behovet av samarbetet kommer att vara detsamma även när vissa institut verkar under en annan tillståndstyp. Myndigheterna behöver därför samma möjligheter att utbyta information som i dag. FI föreslår därför att det införs en bestämmelse i förordningen om bank- och finansieringsrörelse som motsvarar 5 § förordningen om viss verksamhet med konsumentkrediter.

FINANSINSPEKTIONEN

Beatrice Ask
Ordförande

Anders Dölling
Enhetschef

Beslut i detta ärende har fattats av Finansinspektionens styrelse (Beatrice Ask, ordförande, Maria Bredberg Pettersson, Martin Flodén, Stefan Lundgren, Cecilia Renfors, Roine Vestman, Charlotte Zackari och Daniel Barr, generaldirektör). Enhetschefen Anders Dölling har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjuristen Eric Leijonram och den seniora juristen Mikaela Werner deltagit.

Kopia till fi.fma.b@regeringskansliet.se