

Kommittédirektiv

Motverka riskfylld kreditgivning och överskudsättning

Beslut vid regeringssammanträde den 3 november 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska granska marknaden för konsumentkrediter och föreslå åtgärder som motverkar riskfylld kreditgivning och överskudsättning. Utredaren ska beakta Europeiska kommissionens förslag till nytt direktiv om konsumentkrediter och förhandlingarna om detta.

Utredaren ska bl.a.

- granska marknaden för konsumentkrediter och bedöma i vilken utsträckning det finns risk för att krediter erbjuds eller lämnas till konsumenter som de inte har ekonomiska förutsättningar att betala tillbaka och vid behov föreslå åtgärder som motverkar att så sker,
- bedöma vilken typ av underlag som bör ligga till grund för prövningen av en konsuments återbetalningsförmåga och föreslå hur kreditgivare och andra som är skyldiga att göra en kreditprövning kan få en bättre helhetsbild av en konsuments skulder,
- föreslå ett system för skuldregister, om inte starka skäl talar emot det,
- bedöma vilka åtgärder som skulle kunna vara lämpliga för att ge redan överskudsatta konsumenter bättre förutsättningar att betala tillbaka sina skulder, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 3 maj 2023.

Uppdraget att granska marknaden för konsumentkrediter och vid behov föreslå åtgärder

Stora förändringar har skett på marknaden för konsumentkrediter under de senaste decennierna. Marknadsföringen av krediter är omfattande och det har tillkommit fler möjligheter för konsumenter att ta lån eller skjuta upp betalningar. Även kreditförmedling förekommer oftare och en kraftigt ökad e-handel har bidragit till ökad konsumtion på avbetalning. Utvecklingen har lett till att konsumtionslånen de senaste åren har vuxit i snabb takt. Enligt Finansinspektionens rapport Svenska konsumtionslån från 2020 utgör konsumtionslånen omkring en femtedel av hushållens totala skulder och dessa lån står för mer än hälften av hushållens totala lånebetalningar.

En större tillgänglighet till krediter medför en ökad risk för att konsumenter lånar mer än de klarar av att betala tillbaka. Riskerna är särskilt stora för konsumenter med små ekonomiska marginaler. Det har också visat sig att många låntagare får betalningssvårigheter till följd av lån och kreditköp. Hushållens skulder hos inkassobolagen har vuxit och deras totala skulder till privata fordringsägare som registrerats hos Kronofogdemyndigheten har ökat med nästan 70 procent sedan 2010. Skulderna har dessutom ökat i stigande takt de senaste åren. Det är fler män än kvinnor som har skulder hos Kronofogdemyndigheten och män har även högre skuldbelopp. Vart tolfte barn lever i en familj där en eller båda föräldrarna har skulder hos Kronofogdemyndigheten. Över hälften av de som har skulder hos Kronofogdemyndigheten uppger att de har tagit lån för att klara sina löpande utgifter. Bland unga vuxna är konsumtionslånen och övertagna fordringar kopplade till konsumtionslån den största kategorin ärenden bland betalningsföreläggandena sett både till antal och belopp.

För att främja en ansvarsfull kreditgivning, och för att konsumentskyddet ska vara högt, är marknaden för konsumtionslån reglerad på olika sätt. Aktörer som erbjuder konsumentkrediter, t.ex. banker och konsumentkreditinstitut, lyder under delvis olika regelverk, men flertalet måste ha tillstånd från Finansinspektionen. Enligt konsumentkreditlagen (2010:1846) ska vidare en kreditprövning göras innan en kredit beviljas och marknadsföringen av krediter ska vara måttfull. Det finns även krav på information som ska lämnas till konsumenten och för s.k. högkostnadskrediter finns det ränte- och kostnadstak. Konsumentverket utövar tillsyn över att konsumentkreditlagens bestämmelser följs, förutom när det gäller sådan verksamhet som står under Finansinspektionens tillsyn.

Regleringen av konsumentkreditmarknaden har skärpts på senare år men det framgår både av nämnda rapport från Finansinspektionen och av Konsumentverkets rapport Konsument på kredit från 2021 att det fortsatt finns behov av förbättringar av konsumentskyddet. Konsumentverket anger t.ex. när det gäller spel att det trots att det finns ett förbud mot att erbjuda spel på kredit finns aktörer som kringgår detta, t.ex. genom att låta en tredje part erbjuda konsumenter betalning via faktura eller med kreditkort.

Utvecklingen på konsumentkreditmarknaden är inte unik för Sverige. Europeiska kommissionen har lämnat ett förslag till nytt konsumentkreditdirektiv (förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om konsumentkrediter, COM(2021) 347 final av den 30 juni 2021) med syftet att förbättra konsumentskyddet och främja en väl fungerande gränsöverskridande inre marknad för konsumentkrediter. Förslaget motiveras bl.a. av att den snabba tekniska utvecklingen och digitaliseringen ändrat informationsgivning, beslutsprocesser och konsumentbeteenden och av att det tillkommit nya marknadsaktörer och kreditprodukter med hög risk. Kommissionen menar också att spridningen av sjukdomen covid-19 har haft en stor påverkan på kreditmarknaden och på konsumenter, vilket lett till att många hushåll inom unionen blivit mer ekonomiskt sårbara. Förslaget innehåller i hög utsträckning harmoniserade regler, men lämnar visst utrymme för nationell reglering.

Utredaren ska därför

- granska marknaden för konsumentkrediter – utifrån befintligt material och vid behov genom tillkommande analyser – och bedöma i vilken utsträckning det finns risk för att krediter erbjuds eller lämnas till konsumenter som inte har ekonomiska förutsättningar att betala tillbaka dem,
- bedöma vilka företagsformer på marknaden, t.ex. typ av företag, produkt, marknadsföring och tidpunkt för erbjudandet, eller miljöer på eller med koppling till kreditmarknaden, som bidrar till riskerna för att konsumenter erbjuds eller lämnas krediter som de inte har ekonomiska förutsättningar att betala tillbaka,
- redogöra för hur relevanta erfarenheter från andra länder tagits till vara i arbetet,

- överväga och vid behov föreslå åtgärder för att förhindra att förbud mot att erbjuda spel på kredit kan kringgås genom att erbjuda betalningslösningar med möjlighet till kredit från en tredje part,
- överväga och vid behov föreslå andra åtgärder som kan motverka att krediter erbjuds eller lämnas till konsumenter som inte har ekonomiska förutsättningar att betala tillbaka dem, utan att i någon större utsträckning försvåra för konsumenter som har tillräcklig återbetalningsförmåga att få tillgång till krediter,
- beskriva för- och nackdelar med de åtgärder som föreslås, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att överväga åtgärder för att uppnå ett bättre underlag för kreditprövningar

När en konsument erbjuds en kredit behöver det prövas om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra vad han eller hon åtar sig enligt kreditavtalet (kreditprövning). Vissa bestämmelser om kreditprövning finns i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter. I huvudsak är det dock bestämmelserna i konsumentkreditlagen som styr hur kreditprövningsprocessen ska gå till. I den senare lagen anges bl.a. att kreditprövningen ska grundas på tillräckliga uppgifter om konsumentens ekonomiska förhållanden. En kredit får beviljas endast om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra sitt åtagande. En kreditprövning ska göras även vid kortfristiga lån med låga avgifter. Undantag från kravet på kreditprövning gäller dock vid räntefria kreditköp som är förenade med en försumbar avgift och ska betalas i sin helhet inom tre månader. Syftet med kreditprövningen är att motverka en svår ekonomisk situation hos konsumenter och att betona kreditgivarens ansvar för att skuldsättningen inte blir alltför omfattande i det enskilda fallet.

Europeiska kommissionen konstaterar i förslaget till nytt konsumentkreditdirektiv att bestämmelsen om kreditprövning i det nuvarande konsumentkreditdirektivet är otillräcklig och föreslår en mer detaljerad reglering.

För den som ska göra en kreditprövning av konsumentens ekonomiska förutsättningar är det viktigt att, vid sidan av uppgifter som konsumenten själv lämnar, ha tillgång till extern information om konsumentens befintliga skulder. Ett vanligt sätt att vid kreditprövningen ta reda på vad konsumenten

har för skulder sedan tidigare är att kreditgivaren hämtar in uppgifter från ett kreditupplysningsföretag.

Regler om kreditupplysning finns i kreditupplysningslagen (1973:1173). Bestämmelserna i lagen har som syfte att skydda de registrerades personliga integritet men också att bidra till en effektiv kreditupplysning. Lagen tillåter att kreditupplysningsföretag utbyter information med varandra för kreditupplysningsändamål (se 5 a § och prop. 1996/97:65 s. 47–48). Någon skyldighet att utbyta information finns dock inte. Vilken information som enskilda företag har tillgång till kan därför variera. Vidare gäller särskilda begränsningar för tillgången till information om betalningsförsummelser i allmänna mål om verkställighet (se 7 a § och prop. 2016/17:105).

Vissa skulder som en konsument kan ha syns inte hos kreditupplysningsföretagen. En sådan skuld är inkassoskulder. Konsumenters skulder hos inkassobolag har mer än fördubblats sedan 2008. Av inkassoskulderna går 13–15 procent vidare till ansökan om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten och 6–7 procent resulterar i en ansökan om utmätning. Uppgifter som har överlämnats till inkassobolag får enligt nuvarande regelverk inte förekomma i en kreditupplysning. För konsumenter med exempelvis stora skulder hos inkassobolag skulle information om dessa vid en begäran om kreditupplysning kunna vara viktig för att ge en kreditgivare en helhetsbild av konsumentens ekonomiska situation. Att låta uppgifter om inkassoskulder ingå i kreditupplysningar skulle dock bl.a. innebära ett utökat intrång i den personliga integriteten för konsumenterna. Fordringar som överlämnats till inkassobolag kan visa sig vara felaktiga. Om uppgifter från inkassobolag då ingår i en kreditupplysning kan det leda till en missvisande bild av konsumentens betalningsförmåga.

Sammantaget kan det vara svårt för en kreditgivare att få en samlad bild av en konsuments totala skuldbörda genom externa källor. Det kan resultera i att konsumenter beviljas krediter som de inte har förutsättningar att betala tillbaka. Detta är särskilt problematiskt för de konsumenter som har störst risk att bli överskuldsatta.

Finansinspektionen har i sina konsumentskyddsrapporter 2020 och 2021 föreslagit att det tillsätts en utredning som ska överväga hur kreditgivarna i samband med en kreditprövning kan få en helhetsbild av vilka skulder en konsument som ansöker om ett lån redan har. En helhetsbild skulle enligt

Finansinspektionen förbättra förutsättningarna för kreditgivarna att göra kreditprövningar baserade på tillräckliga uppgifter. Finansinspektionen anser att en utredning också bör undersöka möjligheten att ändra lagstiftningen så att vissa uppgifter om inkassoskulder blir tillgängliga för kreditgivare.

En ordning som förbättrar förutsättningarna för en samlad bild över konsumenters skuldsättning kan åstadkommas på olika sätt, t.ex. genom ett utökat informationsutbyte mellan kreditupplysningsföretag eller genom att förbättra tillgången till extern information för kreditgivare och andra som är skyldiga att göra en kreditprövning.

Flera länder i Europa har någon form av skuldregister, privata eller offentliga. I Norge infördes under 2019 möjligheten att föra skuldregister med information om hur stora konsumtionslån kredittagarna har. Alla kreditgivare med verksamhet i Norge är skyldiga att rapportera in uppgifter om konsumtionslån till de bolag som har licens att föra skuldregister. Även Belgien har ett centralt skuldregister dit samtliga belgiska kreditgivare är skyldiga att lämna uppgifter om konsumenternas kreditförhållanden. Också Nederländerna tillämpar ett centralt skuldregister. I Finland utreds frågan om ett skuldregister. Det föreslås omfatta konsumentkrediter och att tas i bruk stegvis från våren 2023.

Utredaren ska därför

- bedöma vilken typ av underlag en kreditgivare eller andra som är skyldiga att göra en kreditprövning bör ha vid prövningen av en konsuments återbetalningsförmåga,
- bedöma hur kreditgivare eller andra som är skyldiga att göra en kreditprövning kan få en bättre helhetsbild av konsumenters skulder,
- analysera för- och nackdelar med olika alternativ för att en kreditgivare ska få en mer komplett bild av en konsuments skulder,
- föreslå ett system för skuldregister, om inte starka skäl talar emot det,
- redogöra för erfarenheter från andra relevanta länders system för skuldregister som utredaren har tagit hänsyn till,
- redogöra för hur eventuella förslag förhåller sig till dels bestämmelserna om skyddet mot betydande intrång i den personliga integriteten i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen, dels relevant dataskyddsreglering, med utgångspunkt i EU:s dataskyddsförordning,

- redogöra för hur eventuella förslag förhåller sig till offentlighets- och sekretesslagstiftningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att överväga åtgärder som ökar förutsättningarna för skuldsatta att kunna minska sin skuld

I dag betalar många gäldenärer kontinuerligt och under lång tid av på sin skuld, antingen på egen hand eller genom t.ex. löneutmätning, utan att detta leder till en minskning av kapitalbeloppet. Betalningsutrymmet används till att betala ränta och andra kostnader. Det kan finnas anledning att vidta åtgärder som skapar rimliga förutsättningar för en konsument att själv kunna betala av sin skuld när viss betalningsförmåga finns. Det kan handla om att se över möjligheten att få till stånd en avbetalningsplan, utrymmet för borgenären att ta ut ränta, avgifter och andra kostnader vid betalnings-svårigheter eller en ändrad syn på den särskilda avräkningsordningen i bl.a. utsökningsbalken.

Utredaren ska därför

- bedöma vilka åtgärder som skulle kunna vara lämpliga för att ge redan överskuldsatta konsumenter bättre förutsättningar att betala tillbaka sina skulder,
- beskriva för- och nackdelar med respektive åtgärd, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Förslagen ska redovisas enligt vad som anges i kommittéförordningen (1998:1474) och vid behov ska konsekvenserna för berörda myndigheter presenteras. Utredaren ska vidare redovisa om förslagen har någon påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från berörda myndigheter, organisationer och företag. Utredaren ska beakta förslaget till och förhandlingarna om ett nytt konsumentkreditdirektiv och i synnerhet de delar som rör kreditprövning och databaser. Vidare ska utredaren samråda med utredningen Statistik över hushållens tillgångar och skulder (Fi 2021:02) och ta del av och beakta de förslag som denna utredning lämnar samt följa annat relevant

utrednings- och lagstiftningsarbete, såsom beredningen av förslagen i betänkandet Gräsrotsfinansiering (SOU 2018:20).

Uppdraget ska redovisas senast den 3 maj 2023.

(Finansdepartementet)