

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

## Yttrande över promemorian Stärkt skydd på inlåningsmarknaden

### Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

### Innehållet i förslaget

Förslaget avser ett upphävande av lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet. Som en följd av att lagen upphävs tas det undantag från tillståndsplikt bort som, i nu nämnda lag, funnits för finansieringsrörelse för vissa ekonomiska föreningar. Förslaget medför att inlåningsföretag inte längre får driva inlåningsverksamhet.

Ekonomiska föreningar som den 1 juli 2019 var registrerade hos Finansinspektionen ska få fortsätta att driva sin verksamhet.

Upphävandet föranleder följdändringar i följande rättsakter:

- Föräldrabalken
- Lagen (1936:81) om skuldebrev
- Lagen (1036:83) angående vissa utfästelser om gåva
- Sjömanslagen (1973:282)
- Konkurslagen (1987:672)
- Lagen (1992:160) om utländska filialer m.m.
- Årsredovisningslagen (1995:1554)
- Inkomstskattelagen (1999:1229)
- Lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse
- Marknadsföringslagen (2008:486)
- Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
- Lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter
- Lagen (2015:62) om identifiering av rapporteringspliktiga konton med anledning av FATCA-avtalet
- Lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

### Skälen för Regelrådets ställningstagande

#### Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen uppges att inlåningsverksamhet i huvudsak kan drivas av kreditinstitut (banker och kreditmarknadsföretag) och inlåningsföretag. Vidare uppges att det ställs höga krav på eget kapital och organisation på kreditinstitut och att instituten står under löpande tillsyn av Finansinspektionen.

Motsvarande gäller, enligt förslagsställaren, däremot inte för inlåningsföretag. Till skillnad från insättningar i kreditinstitut omfattas insättningar i inlåningsföretag heller inte av insättningsgarantin, vilket kan vara svårt för konsumenten att förstå, eftersom företaget är registrerat hos Finansinspektionen. Inspektionen menar att det kan vara svårt för insättare att bedöma risken för att insättningar kan förloras om ett inlåningsföretag hamnar i ekonomiska svårigheter och därför har Finansinspektionen, i sin rapport Tillsyn och registrering från den 7 april 2011, föreslagit att lagen om inlåningsverksamhet ska upphävas.

Vidare uppges att även Internationella valutafonden (IMF) har uppmanat Sverige att upphäva lagen.

Förslagsställaren uppger att syftet med förslaget att upphäva lagen är att stärka konsumentskyddet.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets bakgrund och syfte är godtagbar.

### **Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd**

Av konsekvensutredningen framgår att förslagsställaren har övervägt om inlåningsföretag ska få driva inlåningsverksamhet som riktar sig till olika slag av företag till exempel enskilda näringsidkare, aktiebolag eller ekonomiska föreningar. Förslagsställaren gör bedömningen att samma svårigheter som beskrivits avseende konsumenters förmåga att förstå riskerna med att låna pengar till inlåningsföretag även gäller för företag, varför lagen helt bör upphävas.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren inte redovisar om överväganden gjorts beträffande krav på tydligare information till konsumenterna som alternativ till ett upphävande av lagen. Det framgår dock av redovisningen att inlåningsföretagen redan idag har en informationsplikt gentemot konsumenterna om att insättningarna inte täcks av insättningsgarantin och att den informationen inte är tillräcklig för att kunderna ska förstå dessa förhållanden. Såvitt Regelrådet förstår har valutafondens uppmaning till Sverige att upphäva lagen ändå vägt tyngre i konsekvensutredarens överväganden. En tydligare redovisning avseende detta hade dock förbättrat konsekvensutredningens kvalitet.

Regelrådet kan konstatera att det saknas en uttrycklig redovisning av effekterna av en utebliven reglering, men att det av bakgrundsbeskrivningen till förslaget likväl går att förstå att problemen med ofrivilligt risktagande vid konsumenters och företags inlåning av pengar till inlåningsföretagen kommer att fortsätta.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

### **Förslagets överensstämmelse med EU-rätten**

I konsekvensutredningen uppges att kreditinstitut lyder under EU-rättens kapitaltäckningslagstiftning, men att inlåningsföretagen inte gör det. Vidare uppges att förslaget står i överensstämmelse med unionsrätten.

Regelrådet finner ingen anledning att ifrågasätta förslagsställarens bedömning, varför redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten kan betraktas som godtagbar.

### **Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser**

I konsekvensutredningen anges att förslaget bör träda ikraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 januari 2021. De inlåningsföretag som vill ansöka om tillstånd att driva bank- eller

finansieringsrörelse och som är registrerade hos Finansinspektionen före ikraftträdandet kommer, med förslaget, att kunna fortsätta sin verksamhet till utgången av år 2020 eller tills en eventuell tillståndsansökan har prövats slutligt.

Förslagsställaren uppger att det får förutses att Finansinspektionen informerar inlåningsföretag och insättare i inlåningsföretagen om den nya ordningen.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

### **Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch**

I konsekvensutredningen uppges att det finns 35 företag som har registrerat sin inlåningsverksamhet hos Finansinspektionen. Det uppges vidare att verksamheten kan drivas på antingen kommersiella eller kooperativa grunder och att en femtedel av inlåningsföretagen driver verksamhet på kommersiella grunder som aktiebolag. Verksamheten riktar sig framför allt till konsumenter och den samlade inlåningen från allmänheten understiger 1,5 miljarder kronor.

Fyra femtedelar av inlåningsföretagen uppges driva verksamheten på kooperativa grunder som ekonomiska föreningar. Verksamheten riktar sig till medlemmar och syftar helt eller delvis till att finansiera den kooperativa verksamheten. Verksamheterna kan delas in i tre grupper. De som driver verksamhet som riktar sig till medlemmar (kunder) i form av konsumenter, så kallade sparkassor. Den samlade inlåningen uppskattas understiga 2 miljarder kronor. Det uppges att det i denna grupp ingår ett kreditinstitut som driver inlåningsverksamhet som riktar sig till medlemmar i de ekonomiska föreningarna. Den andra gruppen består av inlåningsföretag som ingår i en bostadskooperation och verksamheten riktar sig till bostadsrättsföreningar. Den samlade inlåningen uppskattas understiga 15 miljarder kronor. Det uppges att det i bostadskooperationen ingår en betaltjänstleverantör (betalningsinstitut) som tillhandahåller betaltjänster inom ramen för verksamheten. Den tredje gruppen inlåningsföretag omfattas av undantaget från tillstånd för finansieringsrörelse för vissa ekonomiska föreningar (så kallade spar- och låneföreningar). Det finns en spar- och låneförening som driver finansieringsrörelse som riktar sig till en begränsad krets av personer med anställning i en statlig myndighet.

Förslagsställaren uppger att inlåningsföretagen tillsammans står för mindre än en procent av den samlade inlåningen från allmänheten i Sverige.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren på sidan 37 i konsekvensutredningen uppger att en femtedel av de 35 registrerade inlåningsföretagen driver verksamheten på kommersiella grunder, men att det på sidan 38 står att det handlar om en fjärdedel. Regelrådet anser att det borde ha varit möjligt att ange exakt hur många som är registrerade på kommersiella grunder hos Finansinspektionen.

Regelrådet finner likväl att förslagsställarens redovisning av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är godtagbar.

### **Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet**

#### *Administrativa och andra kostnader samt påverkan på företagets verksamhet*

I konsekvensutredningen uppges att med förslaget följer att inlåningsföretag som driver inlåningsverksamhet på kommersiella grunder behöver avveckla sin inlåningsverksamhet eller omstrukturera den genom att ansöka om tillstånd att driva bank- eller finansieringsrörelse.

Ansökningsavgiften uppges vara 420 000 kronor. Det uppges vidare att för ett företag som väljer att ansöka om att driva bank- eller finansieringsrörelse också ska uppfylla vissa krav i enlighet med 3 kap. lagen om bank- och finansieringsrörelse.

Det uppges också att de inlåningsföretag som driver inlåningsverksamhet på kooperativa grunder kommer att få fortsätta att driva inlåningsverksamhet respektive finansieringsrörelse.

Regelrådet kan konstatera att det saknas uppgift om tidsåtgången för att fylla i en ansökan om tillstånd att driva bank- och finansieringsrörelse, liksom uppgift om den administrativa kostnaden för att ansöka. Såvitt Regelrådet förstår är tidsåtgången för att göra en sådan ansökan mycket omfattande då det krävs juridiskt kunnande, vilket i sig ofta kräver att företagen anlitar extern konsult hjälp. Regelrådet anser därutöver att det hade varit önskvärt om förslagsställaren hade kunnat säga något om i vilken utsträckning det förväntas att inlåningsföretagen kommer att ansöka om tillståndet. Om det inte är möjligt att göra en sådan bedömning borde förslagsställaren ha angett det. Regelrådet anser vidare att förslagsställaren borde ha redovisat de övriga kraven, enligt 3 kap. lagen om bank- och finansieringsrörelse, liksom en bedömning av om kraven kan medföra en för verksamheten avgörande kostnadsmässig påverkan på företagen.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets administrativa kostnader är bristfällig och att även redovisningen av förslagets andra kostnader och påverkan på företagets verksamhet är bristfällig.

### **Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag**

I konsekvensutredningen uppges att lagen om inlåningsverksamhet har syftat till att öka konkurrensen på inlåningsmarknaden, men att lagen sedan den trädde ikraft 2004 endast har bidragit till att öka konkurrensen i begränsad utsträckning.

Det uppges även att kraven som ställs på kreditinstitut är höga i förhållande till kraven på inlåningsföretagen. Inlåningsföretag har dessutom, tack vare att de inte har omfattats av insättningsgarantin, kunnat tillhandahålla en hög ränta på insättningar. Förslagsställaren anser att det kan ifrågasättas om en sådan ordning skapar förutsättningar för en sund konkurrens mellan företagen på inlåningsmarknaden.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är godtagbar.

### **Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden**

Det saknas redovisning av regleringens påverkan i andra avseenden. Såvitt Regelrådet kan förstå föreligger det ingen annan påverkan än den som redovisats, eftersom inlåningsföretagen har att välja på att omstrukturera verksamheten eller helt upphöra.

Regelrådet finner därför att utebliven redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden utifrån förutsättningarna i detta ärende är godtagbar.

### **Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning**

Det saknas redovisning av behovet av särskild hänsyn till små företag. Regelrådet kan dock konstatera att då det handlar om ett upphävande av lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet är det inte aktuellt med hänsyn till små företag. De företag som driver verksamheten på kooperativa grunder kommer dock att kunna fortsätta sin verksamhet.

Regelrådet finner att utebliven redovisning av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning utifrån förutsättningarna i detta ärende är godtagbar.

### Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren på ett godtagbart sätt redovisar samtliga punkter i konsekvensutredningen förutom punkterna om förslagets administrativa och andra kostnader samt påverkan på företagets verksamhet. Regelrådet bedömer emellertid att redovisningen av den kostnadsmissiga och den verksamhetsmissiga påverkan på företagen är av avgörande betydelse för förståelsen av hur förslaget påverkar de berörda inlåningsföretagen och deras möjligheter att fortsätta existera i annan form alternativt om de har en annan verksamhetsdel som inte berörs av lagändringarna.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 5 februari 2020.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Annika LeBlanc.



Elisabeth Thand Ringqvist  
Ordförande



Annika LeBlanc  
Föredragande