

Kommittédirektiv

Genomförande av ett kommande EU-direktiv med regler om hantering och köp av krediter

Beslut vid regeringssammanträde den 23 juni 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska ta ställning till hur ett kommande EU-direktiv med regler för verksamhet med hantering och köp av krediter som har lämnats av kreditinstitut ska genomföras i Sverige. Utredarens övergripande uppdrag är att ta ställning till vilka författningsändringar som behövs med anledning av direktivet och lämna de författningsförslag och förslag på andra åtgärder som direktivet ger anledning till.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2022.

EU-direktivet

Förhandlingarna

Förhandlingar om ett nytt EU-direktiv om hantering och köp av krediter är i ett slutskede och direktivet förväntas kunna antas inom kort. Direktivet inför ett regelverk för verksamhet med hantering och köp av krediter som har lämnats av ett kreditinstitut (i det följande banker, om inget annat anges). För närvarande pågår trilogförhandlingar mellan Europeiska unionens råd, Europaparlamentet och Europeiska kommissionen.

Medlemsstaterna ska ha genomfört direktivet senast två år efter direktivets ikraftträdande.

Bakgrunden till direktivet

Till följd av den finansiella och ekonomiska kris som tog sin början under 2008 har banksektorerna i flera av EU:s medlemsstater, framför allt i Syd- och Östeuropa, under en längre tid haft problem med en hög andel nödlidande lån. Med nödlidande lån (eng. non-performing loans) avses något förenklat lån som låntagaren inte klarar av att betala i tid. Problemen med nödlidande lån har bl.a. lett till kapitalförluster och risker för den finansiella stabiliteten. När bankerna överbelastas med nödlidande lån, minskar deras möjligheter att bevilja nya krediter, vilket i förlängningen kan hämma den ekonomiska tillväxten. I vissa medlemsstater har problemen med nödlidande lån lett till en utdragen lågkonjunktur.

Rådet och kommissionen antog 2017 en handlingsplan för att komma till rätta med problemen med nödlidande lån. Utifrån den har bl.a. Europeiska bankmyndigheten (EBA) tagit fram detaljerade riktlinjer för bankernas låneutgivning samt deras övervakning och interna styrning av lån. Riktlinjerna tar särskilt upp frågor om bedömningen av låntagares finansiella ställning och återbetalningsförmåga. Utifrån handlingsplanen föreslog kommissionen 2018 även ett paket med åtgärder. Det handlade bl.a. om ändrade kapitaltäckningsregler och principer för att etablera tillgångsförvaltningsföretag som kan användas vid krishanteringen av en bank som har en stor andel nödlidande lån. Som en del av åtgärds paketet mot nödlidande lån har kommissionen dessutom lämnat direktivförslaget om hantering eller köp av krediter (se KOM[2018] 135 slutlig).

Sverige är en av de medlemsstater inom EU som har lägst andel nödlidande lån i banksektorn. Direktivet är därmed främst av betydelse för de medlemsstater som har en högre andel nödlidande lån. Samtidigt går det inte att bortse från att de europeiska banksystemen är sammanlänkade och att problem kan sprida sig till andra medlemsstater. Även Sverige kan alltså dra nytta av bra regler på området.

Reglerna om hantering och köp av krediter

Genom direktivet, som innehåller regler om hantering och köp av krediter, kommer det att finnas ett gemensamt regelverk för försäljning av bankers fordringar och för hur lånen ska hanteras efter en försäljning. Regelverket syftar ytterst till att minska andelen nödlidande lån i banksektorn. Det ska även skapa en effektiv och ändamålsenlig hantering av bankkrediter i EU med ett högt skydd för låntagarna. Banker ska ta ansvar för sin kreditgivning

och de lån som de har beviljat. Handel med förfallna fordringar kan emellertid fylla en sund ”städfunktion”. Om en bank har höga nivåer av nödlidande lån minskar dess förmåga att bevilja nya lån. Att sälja nödlidande lån kan frigöra kapital för ny utlåning samtidigt som lånen tas om hand av en annan aktör. Sådana överlåtelser får dock inte medföra att skyddet för låntagare försämras.

Direktivet förväntas innehålla bestämmelser om vad som gäller för det fall en bank önskar avyttra nödlidande lån. För att öka transparensen och möjliggöra övervakning av hur nödlidande lån säljs införs krav på att bankerna ska tillhandahålla tillsynsmyndigheten information om de nödlidande lån som säljs. Kraven möjliggör en harmoniserad och mer effektiv övervakning av överföringen av kreditavtal inom Europeiska unionen.

Direktivet kommer att ställa krav på den som hanterar nödlidande lån. Det kan vara fråga om att viss information ska lämnas till låntagaren eller om hur bevakning eller indrivning av fordringar ska gå till. Till skillnad från vad som gäller för köp av krediter krävs det tillstånd för att driva verksamhet med kredithantering. I direktivet anges vilka krav som ska vara uppfyllda för att tillstånd ska beviljas. Det handlar exempelvis om att verksamhetsutövaren ska ha tillräcklig kunskap och tillämpa goda rutiner, bl.a. i fråga om låntagarskydd. Vidare förutses att direktivet kommer att innehålla bestämmelser som innebär att en kreditköpare och en kredithanterare måste reglera sina mellanhavanden på ett sätt som innebär att de båda åtar sig att upprätthålla ett gott skydd för konsumenter och andra låntagare. Om en kredithanterare i sin tur uppdrar åt någon annan att utföra någon del av sin verksamhet, kvarstår ansvaret för verksamheten fullt ut hos kredithanteraren. Direktivet kommer dessutom att ge rätt för auktoriserade kredithanterare att erbjuda kredithanteringstjänster inom hela EU. Tillsynsmyndigheter ska samarbeta vid gränsöverskridande kredithanteringsverksamhet i syfte att säkerställa en effektiv tillsyn även i sådana fall.

Slutligen förväntas direktivet innehålla regler om att en konsuments rättigheter inte får försämras vid en försäljning av en kredit. Skyddet för konsumenters och andra låntagares rättigheter betonas även på flera andra sätt i direktivet. Som framgått är det t.ex. ett villkor för att beviljas tillstånd för kredithanteringsverksamhet att kredithanteraren har tillräckliga rutiner för att säkerställa låntagares rättigheter. Det är dessutom så att medlemsstaterna har

stor frihet att själva bestämma vilka materiella regler som ska gälla, t.ex. vid inkassoverksamhet.

Nuvarande regler

Bankers och andra kreditinstituts verksamhet regleras i första hand i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. I lagen finns det regler om uppgiftsskyldighet, tillståndsplikt och tillsyn. Lagen innehåller även vissa bestämmelser om vad som gäller om en bank vill uppdra åt någon annan att utföra någon av de tjänster som banken har rätt att tillhandahålla. Finansinspektionen utövar tillsyn enligt lagen.

I konsumentkreditlagen (2010:1846) finns bestämmelser om krediter som en näringsidkare lämnar eller erbjuder konsumenterna. De rättigheter som följer av lagen gäller i förhållande till såväl den som lämnar en kredit som den som övertar den. Lagen, som i huvudsak är civilrättslig, innehåller regler om konsumentens rättigheter vid överlåtelse av kreditfordran. Exempelvis gäller att om kreditgivaren har överlåtit sina rättigheter enligt kreditavtalet, får konsumenten mot den nya kreditgivaren göra samma invändningar som han eller hon vid överlåtelsen kunde göra mot överlåtaren. Konsumentverket utövar tillsyn enligt lagen. Men verkets tillsyn omfattar inte – med vissa undantag – verksamhet som står under tillsyn av t.ex. Finansinspektionen.

Regler om indrivning av fordringar genom krav eller annan inkassoåtgärd finns i inkassolagen (1974:182). I lagen finns föreskrifter om skyldigheten att bedriva inkassoverksamhet enligt god inkassosed, hantering av inkasserade medel, tillstånd och tillsyn. Inkassolagen gäller vid indrivning av både egen och annans fordran. Tillstånd enligt lagen krävs dock endast för inkassoverksamhet som sker för annans räkning eller för indrivning av fordringar som har övertagits för indrivning. Kravet på tillstånd gäller inte för inkassoverksamhet som bedrivs av företag som står under Finansinspektionens tillsyn eller av advokater. Integritetsskyddsmyndigheten utövar tillsyn enligt inkassolagen. Liksom vad som gäller i fråga om tillstånd, omfattar Integritetsskyddsmyndighetens tillsyn inte advokater eller verksamhet som står under tillsyn av Finansinspektionen.

Utredningsuppdraget

Utgångspunkter för uppdraget

En särskild utredare ska ta ställning till hur det kommande direktivet med regler om hantering och köp av krediter ska genomföras i Sverige. I uppdraget ingår att analysera hur svensk rätt förhåller sig till direktivet och överväga vilka författningsändringar som behövs med anledning av direktivet. Utredaren ska lämna de författningsförslag och förslag på andra åtgärder som direktivet ger anledning till. Utredaren är oförhindrad att överväga andra närliggande frågor. Regeringen återkommer i det följande till vissa frågor som ska uppmärksammas särskilt.

Ett EU-direktiv är bindande för medlemsstaterna när det gäller det resultat som ska uppnås, men medlemsstaterna får bestämma de närmare formerna för hur detta ska ske. Sverige har alltså vid genomförandet av direktivet ett visst utrymme att anpassa reglerna till svensk rätt i övrigt. Vid utformningen av förslagen bör utredaren ansluta till den systematik och terminologi som används i svensk rätt. Samtidigt bör det även beaktas att det är en fördel om det lätt går att överblicka hur direktivet har genomförts i svensk rätt. Liksom vid all lagstiftning bör enkelhet, överskådlighet och konsekvens eftersträvas.

Direktivet innehåller ett visst mått av flexibilitet genom att flera av bestämmelserna är frivilliga att genomföra eller ger medlemsstaterna möjlighet att välja mellan olika angivna lösningar. Det finns också en möjlighet för medlemsstaterna att utsträcka tillämpningsområdet för direktivet. Det finns alltså utrymme att välja hur det nationella regelverket som genomför direktivet ska utformas. Utredaren bör i den utsträckning det behövs belysa olika alternativ för att genomföra direktivet och redovisa för- och nackdelar med dem. I det fall utredaren bedömer att det finns anledning att gå längre än vad direktivet föreskriver ska detta motiveras med en analys som tar hänsyn till EU-rätten.

Utredaren ska se till att bestämmelserna och begreppen i direktivet förklaras och tydliggörs samtidigt som den EU-gemensamma uppfattningen om direktivets innebörd beaktas. Några sådana centrala begrepp är nödlidande lån, kreditköpare och kredithanterare.

Reglerna om hantering och köp av krediter

Direktivet reglerar hantering och köp av nödlidande lån som ursprungligen lämnats av en bank. Vad som utgör ett nödlidande lån definieras genom en hänvisning till en annan unionsrättsakt.

Det kan inte uteslutas att det kan uppstå praktiska problem med att endast tillämpa direktivets regelverk på nödlidande lån som lämnats av en bank. När krediter överläts sker det nämligen ofta genom överlåtelse av fordringsstockar. Dessa stockar kan innehålla både lån som låntagaren betalar enligt avtalet och nödlidande lån. Det är också tänkbart att låntagaren reglerar utestående belopp enligt ett nödlidande lån och att krediten upphör att vara nödlidande. Kreditens karaktär kan alltså variera över tid. Lånestockarna kan vidare innehålla krediter lämnade av både banker och andra aktörer. Det finns därför skäl att särskilt analysera de valmöjligheter direktivet erbjuder, t.ex. när det gäller möjligheten för medlemsstaterna att utsträcka tillämpningsområdet – helt eller delvis – till alla krediter.

Det sägs uttryckligen i direktivet att det inte påverkar nationella regler till skydd för konsumenter och andra låntagare. Vid genomförandet av direktivet bör inriktningen vara att konsument- och låntagarskyddet inte ska försvagas, om det inte finns mycket starka skäl för det. Mer näraliggande är att låntagarskyddet skärps i förhållande till vad som gäller i dag. Vid bedömningen av i vilken utsträckning låntagarskyddet ska skärpas genom de valmöjligheter direktivet erbjuder ska utredaren särskilt överväga behovet av ett ökat låntagarskydd, proportionaliteten i de föreslagna åtgärderna och eventuella kostnader för de berörda aktörerna.

Det ställs vidare upp krav på att en kredithanterare ska vara auktoriserad av en behörig myndighet i kredithanterarens hemland. En kredithanterare kan med stöd av en sådan auktorisation erbjuda kredithanteringstjänster inom hela EU. Direktivet föreskriver också att såväl kreditköpare som kredithanterare ska stå under tillsyn av nationella myndigheter. En tillsynsmyndighet ska kunna ingripa mot överträdelser av nationella regler som genomför direktivet. Det behövs därför en eller flera myndigheter som ansvarar för de olika tillstånds- och tillsynsuppgifter som föreskrivs i direktivet.

Finansinspektionen ansvarar i dag för tillsynen, regelgivningen och tillståndsprövningen som rör finansiella marknader och finansiella företag. Finansinspektionen har tillstånds- och tillsynsansvar enligt bl.a. lagen om bank- och finansieringsrörelse, lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter och lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter. I lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet finns regler som innebär att finansiella institut som t.ex. förvärvar fordringar i

finansieringssyfte måste registrera sig hos Finansinspektionen. Konsumentverket utövar tillsyn över att bl.a. konsumentkreditlagen följs. Till skillnad från direktivet gäller konsumentkreditlagen emellertid bara för konsumentkrediter. Konsumentverkets tillsyn omfattar inte heller – med vissa undantag – verksamhet med konsumentkrediter i den utsträckning det är fråga om en verksamhet som står under tillsyn av Finansinspektionen. Integritetsskyddsmyndigheten utövar tillsyn enligt inkassolagen. Myndighetens tillsyn omfattar dock inte verksamhet som bedrivs av företag under Finansinspektionens tillsyn eller av advokater.

Det finns alltså i vårt fall tre myndigheter som i dag har ett särskilt tillsynsansvar beträffande frågor av relevans för direktivet. Utredaren ska analysera vilken eller vilka myndigheter som ska utöva tillsyn enligt det nya regelverket och lämna förslag om den saken. Mot bakgrund av att direktivets bestämmelser om hantering och köp av krediter inte inskränker sig till konsumentkrediter, bör det emellertid inte bli aktuellt att ge Konsumentverket något övergripande tillsynsansvar. Utredaren ska redovisa för- och nackdelar med olika alternativ vid valet av tillsynsmyndighet.

Den nuvarande ordningen innebär att tillsynen över inkassoföretag i praktiken är uppdelad mellan olika myndigheter. Denna ordning har ifrågasatts i betänkandet Ett samlat ansvar för tillsyn över den personliga integriteten (SOU 2016:65) och Statskontorets rapport Myndighetsanalys av Datainspektionen (2020:14). Det finns därför anledning att även överväga om tillsynsansvaret enligt inkassolagen ska samlas hos en enda myndighet och i så fall lämna de förslag som behövs för att genomföra en sådan förändring. Av betydelse för dessa överväganden är myndigheternas nuvarande ansvarsområden och kompetens. Det är angeläget att den nya ordningen är kostnadseffektiv och skapar goda förutsättningar för samarbete med andra svenska och utländska myndigheter. Det ska också finnas överväganden om hur eventuella intressekonflikter ska kunna hanteras. Utredaren ska presentera en konsekvensanalys för de olika alternativ som övervägts och redovisa för- och nackdelar med olika alternativ. Om det lämnas ett förslag om ändrat tillsynsansvar enligt inkassolagen och förslaget inte är nödvändigt för att genomföra direktivet, bör förslaget utformas så att det är möjligt att ändra tillsynsansvaret för inkassoverksamhet separat och vid en annan tidpunkt än övriga förslag.

Slutligen bör utredaren beakta att utformningen av direktivets regler om hantering och köp av krediter i viss utsträckning bygger på tidigare unionsrättsakter inom finansmarknadsområdet. Detta gäller inte minst direktivets krav på mekanismer för tillsyn samt krav på åtgärder för ansvarsutkrävande. Liknande regler har genomförts i svensk rätt bl.a. i lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution och lagen om verksamhet med bostadskrediter. Det kan antas att det kommer att underlätta för den myndighet som utses att utöva tillsyn enligt det nya regelverket om reglerna följer principerna för och utformningen av det nuvarande näringsrättsliga systemet på finansmarknadsområdet. Detta gäller i synnerhet om det föreslås att Finansinspektionen ska få en central roll som tillsynsmyndighet. Som ett led i arbetet med att utforma de nya bestämmelserna ska utredaren även analysera hur dessa bestämmelser förhåller sig till exempelvis befintlig inkassolagstiftning. Det kan t.ex. bli aktuellt att helt eller delvis inarbeta befintliga inkassoregler i en ny lagstiftning om kreditköp och kredithantering eller att inarbeta de nya reglerna i befintlig lagstiftning.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma och beskriva förslagets ekonomiska konsekvenser och konsekvenser i övrigt för enskilda, företag och det allmänna. Utredaren ska beräkna påverkan på statens totala inkomster och utgifter, samt hur enskilda myndigheter påverkas i detta avseende. Om förslag som lämnas innebär att enskilda myndigheters kostnader ökar, eller att förslagen innebär offentligfinansiella kostnader, ska förslag till finansiering lämnas. Det innebär bl.a. att förslag om att samla tillsynen enligt inkassolagen vid en myndighet ska förenas med ett förslag till finansiering. Förslagen ska även i övrigt redovisas enligt vad som anges i kommittéförordningen (1998:1474). Viktiga ställningstaganden som har gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas, exempelvis alternativa lösningar som har övervägts och skälen till att de har valts bort. Det ska också anges om de förslag som lämnas går längre än vad direktivet kräver.

Utredaren ska vidare redovisa om förslagen har någon påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska följa genomförandet i andra nordiska stater och i övriga stater som utredaren bedömer vara av intresse.

Utredaren ska i den utsträckning det är lämpligt inhämta synpunkter från berörda myndigheter, organisationer och företag.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår i Regeringskansliet.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2022.

(Justitiedepartementet)