

Remissvar



Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se

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

2025-01-20

FI dnr 24-30160
(Anges alltid vid svar)

Ett nytt konsumentkreditdirektiv (SOU 2024:69)

Ert dnr: Ju2024/02164

Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) tillstyrker merparten av utredningens förslag till genomförande av det nya konsumentkreditdirektivet.¹ Utredningen har överlag lämnat väl avvägda förslag hur direktivet ska genomföras.

FI anser samtidigt att den föreslagna bestämmelsen i konsumentkreditlagen att tillämpningsområdet även omfattar vissa fakturor bör utformas tydligare. FI finner det också utomordentligt viktigt att det tydliggörs hur definitionen av kreditförmedlare ska tillämpas.

Beträffande utredningens förslag om god kreditgivningssed i konsumentkreditlagen anser FI att det behövs en precisering i lagtexten att tillvaratagandet av konsumentens intresse med tillbörlig omsorg innefattar ett hederligt, rättvist, transparent och professionellt handlande.

När det gäller förbud mot beviljande av krediter utan föregående beställning, anser FI att det finns brister i utredningens analys, då befintliga regler i lagen (2010:751) om betaltjänster (betaltjänstlagen) om marknadsföring av betaltjänster online inte har beaktats.

¹ Europaparlamentets och Rådets direktiv (EU) 2023/2225 av den 18 oktober 2023 om konsumentkreditavtal och om upphävande av direktiv 2008/48/EG.

I den föreslagna övergångsbestämmelsen till den utvidgade lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter (LVB) behövs, enligt FI:s mening, ett tillägg att företag som före den 20 november 2027 har gett in en ansökan om tillstånd kan bedriva verksamhet till dess att ansökan har prövats slutligt.

Avslutningsvis anser FI att det finns brister i konsekvensutredningen, särskilt vad gäller hur många och vilka företag som berörs av förändringen att subsidiära kreditgivare och subsidiära kreditförmedlare blir tillståndspliktiga. Detta gör det mycket svårt att uppskatta såväl de ekonomiska konsekvenserna för företagen som hur FI:s uppdrag påverkas.

Inledande kommentar

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.

Genomförandet av det nya konsumentkreditdirektivet är i ljuset av detta mycket välbehövligt. Genom direktivet förbättras konsumentskyddet, särskilt som direktivet omfattar fler kredittyper än tidigare direktiv varvid konsumentskyddande bestämmelser om bland annat kreditprövning också kommer att omfatta fakturor i e-handeln. Sådana fakturaköp är många gånger ett första steg på vägen till överskuldsättning.

FI välkomnar särskilt den skärpning av kreditprövningen som följer av det nya konsumentkreditdirektivet och som utredningen pekar på i delbetänkandet. Nyckeln till att motverka överskuldsättning är att kreditgivarna gör ordentliga kreditprövningar och inte beviljar krediter när konsumenterna saknar ekonomiska förutsättningar att betala tillbaka. Med de nya krav som kommer att ställas måste kreditgivarna se över sina kreditprövningsprocesser och vilken information de samlar in och hur den kontrolleras. FI kommer att fortsatt prioritera tillsynen av företagens kreditprövningar och fokusera på att de lever upp till de nya skärpta kraven i den nya konsumentkreditlagen.

Den föreslagna författningsregleringen i korthet (avsnitt 5.2)

FI tillstyrker förslaget.

FI instämmer med utredningen att det är lämpligt att införa en ny konsumentkreditlag för att göra regelverket mer lättöverskådligt. Det är vidare ändamålsenligt att placera det nya konsumentkreditdirektivets näringsrättsliga bestämmelser i en separat lag. Mot bakgrund av förslaget i Finansdepartementets promemoria "Stärkt konsumentskydd på kreditmarknaden" att upphäva lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter (LVK) delar FI utredningens uppfattning att det är rimligt att utvidga och omarbeta LVB till att också omfatta konsumentkrediter och benämna den lagen om verksamhet med bostadskrediter och vissa andra konsumentkrediter (LVBK).

FI vill också understryka vikten av att LVBK utformas på ett sådant sätt att det inte skapas en möjlighet att kringgå syftet med förslaget i Finansdepartementets promemoria, nämligen att i princip endast företag som har tillstånd enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF) ska kunna lämna konsumentkrediter. Enligt delbetänkandet ska tillstånd enligt LVBK endast kunna sökas av företag som tillhandahåller finansiering i samband med avsättning av tjänster som erbjuds eller varor som framställs eller säljs av företaget eller ett företag i samma koncern eller motsvarande utländska företagsgrupp samt i begränsad utsträckning kreditgivare utan vinstsyfte. Utredningens förslag har dock skrivits utifrån rådande rättsläge och omarbetningar kommer att bli nödvändiga om förslagen i promemorian genomförs. Skulle förslagen i promemorian inte genomföras, finns det likväl behov av att tydliggöra i lagtexten vilka konsumentkrediter som förutsätter tillstånd enligt LVK respektive LVBK.

Tillämpningsområdet (avsnitt 5.3)

FI tillstyrker förslaget.

På ett allmänt plan anser FI att det är positivt att fler krediter omfattas av det nya direktivet och därmed av förslaget till ny konsumentkreditlag. Det gäller särskilt att kravet på kreditprovningar kommer att omfatta fakturor i e-handeln som erbjuds av tredje part, så kallade Buy Now Pay Later, en form av kreditgivning som kan leda till betalningsproblem och vara ett första steg på vägen till överskuldssättning.

Ordningen för vilka fakturor som ska omfattas av bestämmelsen är komplicerat utformad. Den komplexa konstruktionen – som har hämtats från direktivet – riskerar att försvåra för dem, i första hand företag i handeln, som ska tillämpa bestämmelsen. FI anser att den föreslagna bestämmelsen i 1 kap. 5 § konsumentkreditlagen hade kunnat utformas tydligare genom att på ett strukturerat sätt ange vilka fakturatyper som omfattas av tillämpningsområdet.

FI stödjer utredningens förslag att inte utnyttja vissa möjligheter att begränsa regelverkets tillämpningsområde som följer av direktivet. Som utredningen anför saknas bland annat skäl att särreglera kort med uppskjuten debitering.

Direktivets begrepp och definitioner (avsnitt 5.4)

FI tillstyrker förslaget, men anser att det är nödvändigt att tydliggöra hur definitionen av kreditförmedlare ska tillämpas.

FI instämmer i att definitionen av kreditförmedlare får större betydelse än tidigare eftersom kreditförmedlarna kommer att omfattas av fler näringsrättsliga regler, lagens tillämpningsområde vidgas och så kallade subsidiära kreditförmedlare blir tillståndspliktiga. För att de subsidiära kreditförmedlarna ska förstå om de behöver söka tillstånd och omfattas av de nya kraven, och för att det alls ska vara möjligt att bedriva en effektiv tillsyn av kreditförmedlarna, måste det vara tydligt hur lagen ska tillämpas på kreditförmedlare. Enligt definitionen av kreditförmedlare i det nya konsumentkreditdirektivet ska en förmedlare erhålla arvodering som kan utgöras av pengar eller annan form av avtalad ekonomisk förmån. Enligt den föreslagna definitionen i betänkandet ska en förmedlare bedriva sin verksamhet mot ersättning för att räknas som kreditförmedlare. Det framgår av författningskommentaren att ersättningen kan utgöras av pengar eller annan ekonomisk förmån. FI har inga invändningar mot den föreslagna lagtexten, men ifrågasätter utredningens uttalanden om vad som är en ekonomisk förmån och hur regleringen ska tillämpas. För att leva upp till direktivets syfte att medlemsstaterna effektivt ska reglera och bedriva tillsyn mot kreditförmedlares verksamhet måste begreppet ekonomisk förmån ges en innebörd som reflekterar hur marknaden för kreditförmedling i praktiken ser ut. Annars riskerar delar av marknaden bli oreglerad till nackdel för konsumentskyddet.

Enligt delbetänkandet får frågan om en varu- eller tjänsteleverantör ska anses vara kreditförmedlare när konsumenten i samband med köp av en vara eller tjänst ingår ett kreditavtal med en tredje part som kreditgivare avgörs från fall till fall. Bland annat ska detta ske utifrån hur samarbetet mellan kreditgivaren och varu- eller tjänsteleverantören är konstruerat. Om en aktör betalar en kreditgivare för tillhandahållandet av en betalningstjänst, torde denne därför inte omfattas av definitionen av kreditförmedlare. Utredningen avstår från att ge vidare vägledning och uppger att i vilken utsträckning ett avtalsvillkor utgör en ekonomisk förmån är en fråga som närmare får utvecklas i rättstillämpningen.

FI:s erfarenhet från tillsynen visar att det är vanligt förekommande att näringsidkare i handeln, såväl e-handlare som i den fysiska handeln, är så kallade subsidiära kreditförmedlare. De underliggande avtalen skiljer sig åt. Ibland får handlaren ekonomisk ersättning för att förmedla krediten. Men det kan också vara det omvända. Det stora värde det har för handlaren att kunna erbjuda kreditgivarens betalplattform/kassalösning på sin webbplats, och få sina produkter marknadsförda via kreditgivarens databas med personuppgifter, medför att det inte utgår någon ekonomisk ersättning eller att handlaren rentav betalar för dessa tjänster. Oavsett avtalskonstruktion förmedlar handlaren i praktiken en kredit till kreditgivaren och skälet till att handlaren har intresse av att ingå avtalet med kreditgivaren är att handlaren erhåller en förmån av betydelse för handelsverksamhetens ekonomiska utfall.

FI anser att det, i linje med direktivets syfte att värna konsumentskyddet när krediter förmedlas i handeln, måste klargöras att handlaren tillgång till kreditgivarens betalplattform/kassalösning i sig är en sådan ekonomisk förmån som nämns i definitionen av kreditförmedlare. Detsamma gäller tillgång till personuppgifter från kreditgivaren. Det bör alltså föreligga en presumtion att en handlare som erbjuder kreditköp där krediten tillhandahålls av tredje part och handlaren använder kreditgivarens betalplattform/kassalösning är en kreditförmedlare.

FI ser flera praktiska problem med utredningens förslag. Dels blir det svårt och resurskrävande att bedriva tillsyn eftersom tillsynsmyndigheten måste studera varje enskilt avtal mellan handlare och kreditgivare innan eventuella åtgärder kan vidtas. Dels kommer ovisshet för marknadsaktörerna om vilka skyldigheter de har skapa rättsosäkerhet, som i förlängningen kan leda till

kostsamma och tidskrävande rättsprocesser. Det är vidare olämpligt att konsumentkreditlagens och LVBK:s konsumentskyddande regler skulle vara tillämpliga för viss kreditförmedling men inte annan och att regelverket med lätthet ska kunna kringgåas genom val av avtalskonstruktion.

Näringsidkarens förklaringskyldighet (avsnitt 5.7.4)

FI tillstyrker förslaget att, i stället för att införa en ny bestämmelse om kreditgivares och kreditförmedlares förklaringskyldighet i enlighet med artikel 12.1 i direktivet, nyttja den valmöjlighet som ges i artikel 12.2. Direktivets krav på förklaringar genomförs därmed genom konsumentkreditlagens bestämmelse om god kreditgivningssed.

God kreditgivningssed är en viktig princip som handlar om att näringsidkaren måste ta till vara konsumentens intressen med tillbörlig omsorg. Bestämmelsen gäller såväl före som efter att kreditavtalet ingåtts. Bland annat utvecklas principen i FI:s allmänna råd (FFFS 2023:20) om krediter i konsumentförhållanden och Konsumentverkets allmänna råd om konsumentkrediter (KOVFS 2020:1). Omsorgsplikten torde sammanfalla med det nya konsumentkreditdirektivets krav i artikel 32 att kreditgivare och kreditförmedlare ska handla hederligt, rättvist, transparent och professionellt och ta hänsyn till konsumenters rättigheter och intressen när de utför (b) reklam för kreditprodukter och (f) genomförande av kreditavtal. Det framgår av författningskommentaren att principen om god kreditgivningssed genomför artikel 32.1 b och f. Eftersom omsorgsplikten inom ramen för god kreditgivningssed inte preciserats i nämnvärd grad i förarbetena utan utvecklats i praxis, ser FI, för att direktivet ska genomföras korrekt, behov av en precisering i lagtexten att tillvaratagande av konsumentens intresse med tillbörlig omsorg innefattar ett hederligt, rättvist, transparent och professionellt handlande.

Kreditprövning och databaser (avsnitt 5.8)

FI tillstyrker förslaget.

Direktivets skärpning av kravet på kreditprövning är centralt i arbetet mot överskuldssättning. FI tillstyrker att den föreslagna lagtexten i stort följer direktivets utformning och att det bland annat blir tydligt att kreditprövningen ska vara grundlig och att det framgår vilka uppgifter om konsumentens ekonomiska förhållanden kreditprövningen ska grundas på. FI instämmer i bedömningen att det är viktigt att framhålla i lagtexten att

konsumentens intressen ska ha företräde vid tillämpningen av reglerna om kreditprövning. FI delar uppfattningen att kreditgivare vid bedömningen av vilken information som ska ligga till grund för kreditprövningen måste utgå från konsumentens totala skuldbörda i varje enskilt fall vilket kan motivera en omfattande uppgiftsinhämtning även för kreditansökningar som uppgår till ett lågt belopp.

Förbud mot underförstått samtycke (avsnitt 5.10)

FI instämmer inte i slutsatsen att det nya konsumentkreditdirektivets förbud mot beviljande av krediter utan föregående beställning tillgodoses genom gällande rätt. Det finns brister i utredningens analys i denna del.

Artikel 15 och 17 i det nya konsumentkreditdirektivet uppställer krav på att ett kreditavtal ska föregås av ett uttryckligt och aktivt samtycke från konsumenten. En bestämmelse i svensk rätt som till sitt innehåll ligger nära artikel 15 och 17 i direktivet finns i 7 a kap 1 § lagen (2010:751) om betaltjänster (betaltjänstlagen). Den anger att om en konsument som köper varor eller tjänster online kan välja ett betalningssätt som innebär att en kredit inte lämnas, ska betaltjänstleverantören se till att ett sådant betalningssätt visas först. Ett betalningssätt som innebär att en kredit lämnas får inte heller vara förvalt om det finns andra betalningssätt.

FI har upprepade gånger lyft att bestämmelsen bör flyttas från betaltjänstlagen till konsumentkreditlagen för att omfatta de aktörer som i praktiken har ansvaret för kassalösningarna där betalalternativen visas.² Enligt FI bör bestämmelsen ses över för att säkerställa att direktivet genomförs på rätt sätt.

FI har överlämnat en hemställan till regeringen om en lagändring som innebär att reglerna om marknadsföring av betaltjänster online flyttas till den nya konsumentkreditlagen och riktas mot näringsidkare i stället för betaltjänstleverantörer. Det är FI:s uppfattning att de föreslagna lagändringarna krävs för att uppfylla de krav som ställs i direktivet.

² Marknadsföring av betaltjänster online, 2021, dnr 21-13000 och Marknadsföring av betaltjänster online – en uppföljning, 2023, dnr 23-31145.

Ett övergripande hederlighetskrav (avsnitt 5.12)

FI tillstyrker förslaget. Som framgår ovan under 5.7.4 bör den föreslagna bestämmelsen om god kreditgivningssed kompletteras för ett korrekt genomförande av artikel 32.1 b och f. FI ser behov av preciseringar hur den nya bestämmelsen ska tillämpas av företagen och delar därför utredningens uppfattning att FI bör ges bemyndigande att meddela föreskrifter.

Godkännande och registrering (avsnitt 5.19)

FI tillstyrker förslaget.

FI välkomnar att tillståndskrav införs för de företag som inte har tillstånd enligt andra regelverk och som ska omfattas av ett godkännandeförfarande enligt artikel 37 i det nya konsumentkreditdirektivet. Det handlar om företag som tillhandahåller finansiering i samband med avsättning av tjänster som erbjuds eller varor som framställs eller säljs av företaget eller ett företag i samma koncern eller motsvarande utländska företagsgrupp samt i någon mån krediter utan vinstsyfte. En ordning där dessa företag endast ansöker om registrering skulle enligt FI:s mening inte vara tillräcklig för att leva upp till direktivets krav på godkännande och tillsyn. Som framgår av betänkandet innebär registrering endast en begränsad kontroll av företagen. Registrering kan också ge företagen en kvalitetsstämpel som inte är motiverad av vad som krävs för en sådan. FI stödjer vidare förslaget att kravet på tillstånd för dessa företag införs i LVBK.

Författningstexten i förslaget har utformats enligt gällande rätt. Som FI framför under 5.2. är det viktigt att lagen i dess slutliga utformning inte möjliggör kringgående av en sådan ordning som föreslås i Finansdepartementets promemoria "Stärkt konsumentskydd på kreditmarknaden", det vill säga att konsumentkrediter i princip endast ska kunna ges av institut med ett tillstånd enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Skulle förslaget i promemorian inte genomföras, krävs att utredningens förslag till lagtext ses över så att det framgår vilka företag som ska söka tillstånd under LVK respektive LVBK.

FI stödjer förslaget att kraven på tillståndspliktiga subsidiära kreditgivare och subsidiära kreditförmedlare begränsas till stora företag. Tillståndsplikt skulle innebära en för tung administrativ och finansiell börda för små och medelstora företag.

Tillsyn och behöriga myndigheter (avsnitt 5.20)

FI tillstyrker förslaget, men har synpunkter på författningstextens utformning.

FI stödjer utredningens förslag om uppdelningen av tillsynen mellan FI och Konsumentverket. Samarbetet mellan de två myndigheterna är väl utvecklat och ansvarsfördelningen vad avser konsumentkreditlagen tydlig. Avseende LVBK instämmer FI i bedömningen att FI ska ha tillsynsansvar över de företag som har tillstånd hos FI medan Konsumentverket är mer lämpat att ha tillsynsansvar för övriga företag.

Däremot är författningstexten, som motsvarar den i nuvarande konsumentkreditlagen, onödigt komplicerad och svårläst. FI:s erfarenhet är att konstruktionen är otydlig och företag har svårt att förstå vilken myndighet som har tillsynsansvar. Texten bör omstruktureras med en tydlig angivelse av för vilka bestämmelser FI har tillsynsansvar i förhållande till företag med tillstånd, för vilka bestämmelser Konsumentverket har tillsynsansvar i förhållande till samtliga företag, samt för vilka bestämmelser Konsumentverket har tillsynsansvar i förhållande till företag utan tillstånd hos FI.

Åtgärder för att begränsa konsumentens kostnader (avsnitt 5.22)

FI tillstyrker förslaget.

FI välkomnar införandet av ett sänkt och utvidgat räntetak, vilket bland annat framgår av FI:s remissvar på Överskudsättningsutredningens betänkande.³

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser (avsnitt 6)

FI instämmer i delbetänkandets slutsats att om förslagen i promemorian Stärkt konsumentskydd på kreditmarknaden genomförs så måste de företag som i dag har tillstånd enligt LVK ansöka om nya tillstånd, antingen enligt LBF eller LVBK beroende på vilken verksamhet företaget avser bedriva. Om LVK skulle kvarstå oförändrad, föreslås i betänkandet att LVK-bolag

³ FI Dnr 23-19887.

ska kunna bedriva verksamhet under LVBK med ett LVK-tillstånd. FI motsätter sig delvis förslaget. I de fall företag med LVK-tillstånd upphör med annan kreditgivning än sådan som faller under LVBK, exempelvis om företaget slutar lämna blacolån och övergår till objektsfinansiering, ska företaget lämna tillbaka LVK-tillståndet och ansöka om nytt tillstånd under LVBK.

Eftersom lagen träder i kraft den 20 november 2026, kommer FI att kunna pröva ansökningar om tillstånd först från detta datum. FI tillstyrker förslaget att kreditgivare och kreditförmedlare som vid lagens ikraftträdande driver och har rätt att driva verksamhet med kreditgivning eller kreditförmedling av konsumentkrediter får fortsätta att driva verksamhet utan krav på tillstånd under ett år efter lagens ikraftträdande. Det krävs dock ett tillägg i övergångsbestämmelsen att om ett sådant företag före den 20 november 2027 har gett in en ansökan om tillstånd till FI kan verksamheten bedrivas till dess att ansökan har prövats slutligt. Det är troligt att vissa företag kommer in med sina ansökningar en kort tid före utgången av övergångsperioden och för att undvika att de måste upphöra med sin kreditgivning eller kreditförmedling i väntan på att ansökan om tillstånd godkänns krävs ett sådant tillägg.

Konsekvensanalys (avsnitt 7)

FI anser att konsekvensanalysen har stora brister. Förslaget kommer att innebära betydande förändringar på kreditmarknaden. Exempel på en viktig förändring är att subsidiära kreditgivare och subsidiära kreditförmedlare blir tillståndspliktiga. Utredningen har dock inte analyserat hur många och vilka företag som berörs. Detta gör det mycket svårt att uppskatta såväl de ekonomiska konsekvenserna för företagen som hur FI:s uppdrag påverkas.

För FI innebär den föreslagna regleringen en utökad tillstånds- och tillsynsverksamhet. FI kan inte ta ställning till om utredningens uppskattning av de ekonomiska konsekvenserna är rimlig, givet att det inte framgår hur många bolag som kan komma att omfattas av regleringen.

Övrigt

Kontantinsats vid kreditköp

Utredningen föreslår att bestämmelsen i 26 § i konsumentkreditlagen avseende kontantinsats vid kreditköp ska föras över oförändrad till den

föreslagna lagens 4 kap. 20 §. FI:s erfarenhet är att bestämmelsen sedan många år i praktiken inte tillämpas annat än vid objektsfinansiering, såsom vid köp av bilar. Syftet med att ställa krav på en kontantinsats var vid bestämmelsens tillkomst bland annat att verka för återhållsamhet avseende köp på kredit och motverka överskuldsättning. Ett annat skäl var att varans värde vid varje tid bättre skulle motsvara den återstående skulden enligt avtalet.⁴

FI anser att bestämmelsen i den nya konsumentkreditlagen bör spegla rådande praxis och därför begränsas till att omfatta objektsfinansiering som uppgår till inte oväsentliga belopp och där bestämmelsen fortfarande fyller en funktion av de skäl som anfördes vid dess tillkomst.

FINANSINSPEKTIONEN

Daniel Barr
Generaldirektör

Maria Cederschiöld
Jurist

I detta ärende har generaldirektören Daniel Barr beslutat. Juristen Maria Cederschiöld har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också enhetschefen Anders Dölling och den seniora juristen Anna Hult deltagit.

Kopia till Ju.L2@regeringskansliet.se

⁴ Prop. 1976/77:123 s.100.