

Stärkt konsumentskydd på marknaden för högkostnadskrediter

*Betänkande av
Utredningen om vissa konsumentkrediter*

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:68

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.

Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm

Ordertelefon: 08-598 191 90

E-post: kundservice@wolterskluwer.se

Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24510-1

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 23 april 2015 att utse en särskild utredare för att åstadkomma en mer ansvarsfull marknad för konsumentkrediter.

Den 27 april 2015 förordnades riksdagsledamoten och vice ordföranden i riksdagens civilutskott Johan Löfstrand att vara särskild utredare.

Som sakkunniga i utredningen förordnades fr.o.m. 25 maj 2015 kanslirådet vid Finansdepartementet Catarina Erséus, dåvarande departementssekreteraren, numera kanslirådet vid Finansdepartementet Monika Johansson och dåvarande rättssakkunnige, numera kanslirådet vid Justitiedepartementet Mattias Pleiner. Samma dag förordnades som experter att biträda utredningen generalsekreteraren för Sveriges Konsumenter Jan Bertoft, hovrättsrådet i Svea hovrätt Monica Björnfot Spaak, bankjuristen på Svenska Bankföreningen Anders Dölling, juristen vid Konsumentverket Anna Hult, enhetschefen vid Finansinspektionen Per Nordkvist och ordföranden i Svenska Konsumentkreditföretagen Ekonomisk Förening Magnus Sjögren. Genom beslut den 8 september 2015 entledigades Catarina Erséus och i hennes ställe förordnades rättsakkunnige vid Finansdepartementet Mikael Pauli som sakkunnig.

Som sekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 1 maj 2015 hovrättsassessorn Hedvig Burman.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om vissa konsumentkrediter (Ju 2015:04).

Härmed överlämnas betänkandet *Stärkt konsumentskydd på marknaden för högkostnadskrediter* (SOU 2016:68). Arbetet har bedrivits i nära samråd med experter och sakkunniga, som i stort ställt sig bakom utredningens överväganden. Avvikande uppfattningar avseende vissa förslag framgår av bifogade särskilda yttranden.

Utredningens uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm i oktober 2016

Johan Löfstrand

/Hedvig Burman

Innehåll

Begrepp som används i betänkandet.....	15
Sammanfattning	19
Summary	31
1 Författningsförslag.....	45
1.1 Förslag till lag om ändring i konsumentkreditlagen (2010:1846)	45
2 Uppdraget och dess genomförande.....	53
2.1 Uppdraget.....	53
2.2 Utredningens arbete	54
2.3 Betänkandets disposition.....	56
3 Historisk tillbakablick	59
3.1 Inledning	59
3.2 Allmän historisk bakgrund.....	59
3.3 Konsumentkreditmarknad och skuldsättning i Sverige från slutet av 1800-talet	61
3.4 Regleringen av konsumentkreditmarknaden sedan början av 1900-talet.....	65
3.4.1 Näringsrättslig reglering	65
3.4.2 Civilrättslig reglering.....	67

4	Konsumenten på kreditmarknaden	71
4.1	Inledning	71
4.2	Neoklassisk nationalekonomi.....	72
4.3	Beteendeekonomi	73
4.3.1	Inledning.....	73
4.3.2	Two tankesystem.....	75
4.3.3	Beslut med konsekvenser över tid	75
4.3.4	Beslutsunderlag och information	79
4.3.5	Beteendeekonomiska analyser av snabbblån	81
4.4	Finansiell kompetens.....	82
4.5	Kort om Utredningen om överskuldsättning.....	83
4.5.1	Inledning.....	83
4.5.2	Vad är överskuldsättning?	84
4.5.3	Orsaker till överskuldsättning.....	84
4.5.4	Utredningens överväganden och förslag	85
4.6	Olika teorier om konsumentens skyddsbehov.....	86
5	Gällande rätt	89
5.1	Inledning	89
5.2	Lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter	89
5.3	Konsumentkreditlagen.....	92
5.4	Marknadsföringslagen	98
5.5	Distansavtalslagen	99
5.6	Avtalsvillkorslagen	101
5.7	Räntelagen.....	102
5.8	Inkassolagen och lagen om ersättning för inkassokostnader m.m.....	102
5.9	Kreditupplysningslagen.....	103
5.10	Avtalslagen och brottsbalken.....	104

6	Europeisk utblick	107
6.1	Inledning	107
6.2	Danmark.....	107
6.3	Norge.....	110
6.4	Finland.....	112
6.5	Storbritannien	114
6.6	Irland.....	116
6.7	Frankrike	117
6.8	Tyskland	119
6.9	Nederländerna.....	120
7	Den svenska snabblåne marknaden	123
7.1	Inledning	123
7.2	Vad är ett snabblån?	123
7.3	Tillbakablick – en ifrågasatt låneform.....	126
7.4	Finansinspektionens tillsyn och tillståndsprövning	128
7.5	Utredningens kartläggning av lånevillkor m.m.....	131
7.5.1	Inledning	131
7.5.2	Kreditkostnader och räntor	132
7.5.3	Villkor för att förlänga krediten	133
7.5.4	Villkor vid betalningsdröjsmål.....	134
7.5.5	Kreditprövning och villkor för att få låna	134
7.5.6	Marknadsföring av snabblån	136
7.5.7	Hur kreditavtalet ingås.....	139
7.5.8	Något om villkor m.m. på den övriga marknaden för fristående krediter.....	139
7.6	Branschinitiativ för en sundare utlåning.....	141
7.7	Statistik avseende obetalda snabblån	142
7.7.1	Inledning	142
7.7.2	Ansökningar om betalningsförelägganden 2006–2014	143

7.7.3	Ansökningar om betalningsförelägganden m.m. för år 2015	144
7.7.4	Sammanfattande synpunkter på vad statistiken från Kronofogdemyndigheten visar	153
7.8	Konsumentverkets tillsyn m.m.	156
7.9	Synpunkter på snabblån och andra konsumentkrediter från kommunernas budget- och skuldrådgivare	157
8	Utgångspunkter för en reglering av snabblånemarknaden	163
8.1	Inledning	163
8.2	Konsumentskyddsproblem på marknaden i dag?	163
8.3	Övergripande utvärdering av redan vidtagna lagstiftningsåtgärder	168
8.4	Översiktligt om en eventuell reglerings lagtekniska utformning	172
8.5	Något om regleringens räckvidd	175
8.6	Avgränsning av utredningens författningsförslag till vissa konsumentkrediter	180
8.6.1	Allmänna skäl för en avgränsning	180
8.6.2	En definition av begreppet högkostnadskredit ...	181
8.7	Dispositionen av kap. 9–14	187
9	Åtgärder avseende kreditprövningsprocessen	189
9.1	Inledning	189
9.2	Kreditprövning enligt gällande rätt – beskrivning och diskussion	190
9.2.1	Lagstiftning och allmänna råd m.m.	190
9.2.2	Kreditupplysning och kreditomdömen	194
9.2.3	Tillsynsbeslut och domstolspraxis	197
9.2.4	Kreditprövningen på snabblånemarknaden	199
9.2.5	Brister i kreditprövningsprocessen?	199

9.3	En civilrättslig sanktion – bakgrund	203
9.3.1	Gällande rätt – tillämpning av 36 § avtalslagen....	203
9.3.2	Tidigare överväganden.....	205
9.3.3	Europeisk utblick	208
9.4	Överväganden om en civilrättslig sanktion	213
9.4.1	Allmänna skäl för och emot en reglering.....	213
9.4.2	Möjlig utformning av en civilrättslig sanktion	216
9.4.3	Konsekvenser av ett möjligt författningsförslag	217
9.5	Ett alternativt författningsförslag för att få säkrare kreditprövningar	218
9.5.1	Allmänna överväganden om behovet av en författningsreglering	218
9.5.2	Möjlig utformning av en bestämmelse	221
9.5.3	Konsekvenser av ett möjligt författningsförslag	222
9.6	En förändring av undantagen från krav på kreditprövning.....	223
9.6.1	Konsekvenser av ett möjligt författningsförslag	224
10	Räntetak	227
10.1	Inledning	227
10.2	Tidigare svenska överväganden om räntetak.....	228
10.2.1	Promemorian Överskudsättning – omfattning, orsaker och förslag till åtgärder	228
10.2.2	Promemorian Konsumentskyddet inom det finansiella området.....	230
10.2.3	2007 års insolvensutredning.....	233
10.2.4	Utredningen om överskudsättning	235
10.2.5	Finansinspektionens remisspromemoria om viss verksamhet med konsumentkrediter.....	236
10.3	Räntetak i andra europeiska länder	236
10.3.1	Inledning	236
10.3.2	Utformningen av räntetaken	237
10.3.3	Överväganden bakom en reglering.....	241

10.4	Ekonomiska och andra effekter av räntetak	244
10.4.1	EU-studien om räntetak	244
10.4.2	Erfarenheter av det finska räntetaket.....	251
10.5	Ränteläget på snabblånemarknaden.....	253
10.6	Överväganden om räntetak.....	255
10.6.1	Allmänna skäl för och emot ett tak för krediträntan	255
10.6.2	Tak för dröjsmålsräntan.....	263
10.6.3	Möjlig utformning av ett tak för krediträntan och dröjsmålsräntan	265
10.6.4	Konsekvenser av ett möjligt författningsförslag.....	267
11	Kostnadstak	271
11.1	Inledning	271
11.2	Kostnadstaket i Storbritannien.....	272
11.3	Exempel på skuldtillväxt	273
11.4	Överväganden om kostnadstak	275
11.4.1	Allmänna skäl för och emot ett kostnadstak.....	275
11.4.2	Möjlig utformning av ett kostnadstak	283
11.4.3	Konsekvenser av ett möjligt författningsförslag.....	285
12	Begränsning av möjligheten att förlänga lån	287
12.1	Inledning	287
12.2	Gällande rätt	287
12.3	Förlängningar på snabblånemarknaden.....	289
12.4	Tidigare överväganden.....	292
12.5	Begränsning av förlängningar i Storbritannien	294

12.6	Överväganden om en begränsning av antalet förlängningar av kredittiden	296
12.6.1	Allmänna skäl för och emot en reglering	296
12.6.2	Möjlig utformning av en begränsning av antalet förlängningar	298
12.6.3	Konsekvenser av ett möjligt författningsförslag	300
13	Skriftlighetskrav	303
13.1	Inledning	303
13.2	Gällande rätt	304
13.3	Överväganden om skriftlighetskrav för andra avtalstyper än konsumentkreditavtal	305
13.4	Tidigare reglering och överväganden avseende konsumentkrediter	307
13.5	Europeisk utblick	309
13.6	Avtalsslut på snabblånemarknaden	310
13.7	Utvärdering av det slojade skriftlighetskravet	310
13.8	Överväganden om införandet av ett skriftlighetskrav	312
13.8.1	Utgångspunkter	312
13.8.2	Allmänna skäl för och emot ett skriftlighetskrav	315
13.8.3	Möjlig utformning av ett skriftlighetskrav	318
13.8.4	Konsekvenser av ett möjligt författningsförslag	318
14	Marknadsförings- och informationskrav	321
14.1	Inledning	321
14.2	Gällande rätt	321
14.3	Europeisk utblick	329
14.4	Marknadsföringen på snabblånemarknaden och av andra krediter	332

14.5	Överväganden	335
14.5.1	Utgångspunkter	335
14.5.2	Allmänna skäl för och emot nya krav på marknadsföring	337
14.5.3	Möjlig utformning av en bestämmelse om en upplysning vid marknadsföring av högekostnadskrediter	342
14.5.4	Möjlig utformning av en bestämmelse om måttfullhet vid marknadsföring av alla krediter ..	344
14.5.5	Konsekvenser av möjliga författningsförslag	351
15	Förslag på åtgärder och konsekvensanalys	355
15.1	Inledning	355
15.2	Utredningens slutliga överväganden och förslag	355
15.3	Förslagens konsekvenser	368
15.3.1	Allmänt om regleringens syfte och olika regleringsalternativ	368
15.3.2	Företag som påverkas av utredningens förslag ...	369
15.3.3	Kostnader och andra ekonomiska konsekvenser för företagen	371
15.3.4	Konsekvenser för konkurrensen och företagens förutsättningar i övrigt	375
15.3.5	Kostnader för det allmänna	376
15.3.6	Samhällsekonomiska konsekvenser och konsekvenser för konsumenterna	377
15.3.7	Tidpunkten för ikraftträdande och behov av särskilda informationsinsatser	377
15.3.8	Övriga konsekvenser	378
16	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	379
16.1	Ikraftträdande	379
16.2	Övergångsbestämmelser	379

17 Författningskommentar 381

17.1 Förslaget till lag om ändring i konsumentkreditlagen (2010:1846)	381
--	-----

Särskilda yttranden 391**Bilagor**

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2015:43	399
Bilaga 2	Inbjudan till hearing om vissa konsumentkrediter	411
Bilaga 3	Program för hearing om vissa konsumentkrediter	413
Bilaga 4	Enkät till landets budget- och skuldrådgivare.....	415
Bilaga 5	Exempel på räntor, räntetak och kostnadstak	443

Begrepp som används i betänkandet

Blancolån

En benämning på en kredit utan säkerhet (exempelvis ett borgensåtagande eller en bostad) som också är en *fristående kredit*, dvs. inte finansierar ett *kreditköp*, se vidare dessa begrepp.

Dröjsmålsränta

Dröjsmålsränta är den ränta som tas ut när betalning inte sker vid en viss avtalad tidpunkt. Dröjsmålsräntan är vanligtvis en årlig ränta. Det förekommer dock att dröjsmålsräntan anges som en *månadsränta*, se vidare detta begrepp. Den *legala dröjsmålsräntan* är en årlig ränta, se vidare detta begrepp.

Effektiv ränta

Uttrycket definieras i 2 § konsumentkreditlagen (2010:1846) enligt följande. *Kreditkostnaden angiven som en årlig ränta beräknad på kreditbeloppet, i förekommande fall med hänsyn tagen till att delbetalningar ska göras under den löpande kredittiden.* Effektiv ränta beräknas i enlighet med en matematisk formel som finns i en bilaga till *konsumentkreditdirektivet*, se vidare förordning (2010:1855) om beräkning av effektiv ränta vid konsumentkrediter. Effektiv ränta beräknas med beaktande av den totala *kreditkostnaden*, se vidare detta begrepp. Inte bara ränta ingår alltså, utan även t.ex. avgifter. Den effektiva räntan tar också hänsyn till ränta-på-ränta-effekter. Eftersom den effektiva räntan beräknas på ett år innebär detta bl.a. att krediter med kortare löptider än ett år ofta kommer att få en mycket hög effektiv ränta.

Fristående kredit

En kredit som inte är ett *kreditköp*, dvs. krediten finansierar inte direkt en vara eller en tjänst.

Högekostnadskredit

Ett begrepp utredningen definierar som en kredit vars effektiva ränta är lika med eller överstiger den vid varje tid gällande referensräntan enligt 9 § räntelagen (1975:635) med ett tillägg av 30 procentenheter och inte huvudsakligen avser *kreditköp* eller är en bostadskredit (dvs. en kredit med en bostad som säkerhet). Se vidare betänkandets avsnitt 8.6.2.

Kreditens löptid

Den tidsperiod som löper mellan det att ett avtal om kredit träffas och den tidpunkt då *kreditfordran* enligt avtalet ska vara helt betalad.

Kreditinstitut

Kreditinstitut har tillstånd att bedriva bank- eller finansieringsrörelse enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Begreppet definieras i 1 kap. 5 § 10 och avser *banker* och *kreditmarknadsföretag*. Dessa två kategorier kan delas upp i underkategorier enligt följande:

Banker: bankaktiebolag, sparbanker och medlemsbanker.

Kreditmarknadsföretag: kreditmarknadsbolag och kreditmarknadsföreningar.

Företagen finns upptagna i ovanstående kategorier och underkategorier i Finansinspektionens företagsregister, se www.finansinspektionen.se

Konsumentkreditdirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/48/EG av den 23 april 2008 om konsumentkreditavtal och om upphävande av rådets direktiv 87/102/EG. Bestämmelser i konsumentkreditlagen genomför konsumentkreditdirektivet i svensk rätt.

Konsumentkreditinstitut

Ett företag som har fått tillstånd att bedriva verksamhet enligt lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter. Konsumentkreditinstitut finns som kategori i Finansinspektionens företagsregister, se www.finansinspektionen.se

Kreditfordran

Uttrycket definieras i 2 § konsumentkreditlagen som *summan av kreditbeloppet och kreditkostnaden*.

Kreditkostnad

Uttrycket definieras i 2 § konsumentkreditlagen enligt följande. *Det sammanlagda beloppet av räntor, avgifter och andra kostnader som konsumenten ska betala med anledning av krediten.*

Kreditköp

Definieras i 2 § konsumentkreditlagen som *ett köp av en vara eller tjänst som finansieras genom en kredit som lämnas av*

- *säljaren, eller*
- *annan kreditgivare, om det görs på grund av en överenskommelse mellan denne och säljaren eller om varan eller tjänsten anges i kreditavtalet.*

Exempel på kreditköp är att handla mot faktura eller att handla med utnyttjande av kreditutrymmet på ett kreditkort.

Kreditränta

Uttrycket definieras i 2 § konsumentkreditlagen enligt följande: *Räntekostnaden per år för den vid varje tid obetalda delen av skulden angiven som en ränta. Krediträntan är alltså vad man också kallar en årlig ränta.*

Legal dröjsmålsränta

I räntelagen (1975:635) föreskrivs vilken dröjsmålsränta som får tas ut om parterna inte avtalat om någon annan dröjsmålsränta. Den legala dröjsmålsräntan är en årlig ränta.

Månadsränta

En tolfteedel av den årliga räntan.

SEKKI-blankett

Det formulär med information om en kredit som ska lämnas innan ett avtal ingås och som hänvisas till i 8 § konsumentkreditlagen som ”Standardiserad europeisk konsumentkreditinformation”. Formuläret finns intaget i förordning (2010:1856) om formulär för förhandsinformation vid konsumentkrediter.

Årlig ränta – årsränta

Räntan uttryckt som en procentsats för ett år. *Krediträntan* är en årlig ränta. Se vidare detta uttryck.

Sammanfattning

Utredningens förslag

Utredningens definition av högkostnadskrediter

Utredningen har valt att avgränsa sina huvudsakliga förslag till att gälla en särskild form av krediter som utredningen benämner *högkostnadskrediter*. Definitionen av denna kreditform utgår från vilken effektiv ränta krediten har. Effektiv ränta är ett begrepp som avspeglar både relativt sett höga kostnader för en kredit och korta återbetalningstider. Utredningen har satt gränsen för vad som utgör en högkostnadskredit till 30 procentenheter över räntelagens referensränta, som för närvarande är 0. Definitionen omfattar inte kreditköp, dvs. krediter som finansierar köp av en vara eller en tjänst.

Förslag på åtgärder

Utredningen föreslår följande åtgärder för att stärka konsumentskyddet på marknaden för högkostnadskrediter.

- *En upplysning vid marknadsföring av högkostnadskrediter.* En särskild upplysning ska ges vid marknadsföring av en högkostnadskredit. Den ska vara lätt att se och innehålla en hänvisning till mer information på en myndighets hemsida. Informationen kan exempelvis gälla följderna av att skuldsätta sig och vilka möjligheter det finns till att få hjälp i ekonomiska frågor.
- *Ett räntetak och ett kostnadstak för högkostnadskrediter.* Räntetaket innebär en begränsning av den kreditränta och den dröjsmålsränta som får tas ut för en högkostnadskredit. Utredningen föreslår en högsta nivå om 40 procentenheter över referensräntan. Kostnadstaket innebär att konsumenten inte ska vara skyldig att

betala mer än 100 procent av kreditbeloppet i kostnader för krediten. Bland kostnaderna räknas kreditkostnaden, inkassokostnader och dröjsmålsränta.

- *En begränsning av möjligheten att förlänga en högkostnadskredits löptid.* Kreditgivaren får inte förlänga återbetalningstiden mer än en gång. Det ska alltså inte vara tillåtet att förlänga kredittiden gång på gång utan att skulden samtidigt avbetalas.
- *En marginal i kvar-att-leva-på-kalkylen.* Kreditgivaren ska ha större marginaler vid beräkningen av konsumentens återbetalningsförmåga när konsumenten ansöker om en högkostnads-kredit. Om återbetalningen av krediten skulle leda till att konsumenten har alltför små marginaler kvar i sin disponibla inkomst ska krediten inte få beviljas.
- *Kreditprövning av gratislån.* Kreditgivaren ska vara skyldig att utföra en kreditprövning även för korta krediter som inte medför några kostnader.
- *Marknadsföringen av krediter ska vara måttfull.* Högre krav ska ställas på marknadsföringens utformning, för att förhindra att marknadsföringen lockar till oöverlagda beslut att ta en kredit.

Utredningens uppdrag

Utredningen har haft i uppdrag att överväga åtgärder för att åstadkomma en mer ansvarsfull marknad för konsumentkrediter. Syftet med uppdraget har varit att stärka konsumentskyddet och minska risken för att konsumentkrediter leder till överskuldsättning.

I utredningsuppdraget har ingått att överväga följande åtgärder:

- en civilrättslig sanktionsregel vid bristande kreditprövning
- en begränsning av den kreditränta och dröjsmålsränta som kreditgivaren får ta ut (räntetak)
- en begränsning av det totala belopp för kostnader som en konsument kan bli skyldig att betala (kostnadstak)
- en begränsning av möjligheten att förlänga lån
- ett skriftlighetskrav för kreditavtal
- skärpta marknadsförings- och informationskrav.

Utöver de angivna åtgärderna har utredningen varit oförhindrad att överväga andra närliggande åtgärder.

Utredningens uppdrag har varit att i första hand föreslå åtgärder riktade mot s.k. snabblån.

De åtgärder som utredningen föreslår ska enligt utredningsdirektiven sammanfattningsvis syfta till att

- minska risken för att en konsument erbjuds och beviljas ett lån som han eller hon inte klarar av att betala tillbaka
- minska risken för att en konsument hamnar i en skuldspiral på grund av beviljade lån
- öka konsumentens medvetenhet om följderna av och riskerna med vissa slags lån.

Uppdragets bakgrund – en ifrågasatt låneform

Sedan snabblånen introducerades på den svenska konsumentkreditmarknaden år 2006 har de varit en uppmärksammas och oftast ifrågasatt form av lån.

Det har under åren publicerats ett flertal olika undersökningar, rapporter och statistik avseende snabblån. Samtliga kan sägas peka på att konsumenter som tar snabblån är en utsatt grupp konsumenter med låga inkomster, låg kreditvärdighet och inga andra möjligheter att få kredit. Att de kreditgivande företagen inte gör en fullgod kreditprövning och att många konsumenter får svårt att betala tillbaka de snabblån de tagit är också omständigheter som lyfts fram. När det gäller betalningssvårigheter för konsumenterna har ofta antalet ansökningar om betalningsförelägganden som inges till Kronofogdemyndigheten tagits som argument för att konsumenter tagit snabblån trots att de inte haft återbetalningsförmåga. Antalet ansökningar om betalningsförelägganden har också i princip ökat under åren.

När en ny konsumentkreditlag infördes 2010 diskuterades konsumentskyddsproblem med snabblån, och vissa undantag från lagstiftningen, som tidigare gällt för mindre och kortare krediter, togs bort. Under 2014 infördes en ny lag för bolag som ger konsumentkrediter och som tidigare inte behövt särskilt tillstånd eller stått under tillsyn av Finansinspektionen. Skälet till att en sådan ny näringsrättslig lagstiftning ansågs behövas var konsumentskyddsproblem med framför allt snabblån.

Snabblånemarknaden i dag

Vad är ett snabblån?

En första fråga för utredningen har varit att ta ställning till vilka kriterier som är utmärkande för ett snabblån. Det finns ingen vedertagen definition av låneformen. Följande ungefärliga beskrivning brukar användas: det handlar om krediter som ska betalas tillbaka snabbt, ofta inom en till tre månader, det är krediter som avser relativt små belopp, vanligast en eller några tusen kronor och lånen är lätta att ansöka om via sms eller internet.

Krediter om en eller högst fem tusen kronor och en återbetalningstid om en månad har under utredningstiden erbjudits av knappt 30 bolag. Bland dessa bolag finns flera som erbjuder även större krediter, upp emot 20 000 kronor, med återbetalningstider under ett år. Med utgångspunkt från produktutbudet har utredningen funnit att ett snabblån kan beskrivas som

- en kredit om ett mindre belopp, upp till 20 000 kronor
- en kredit som ska betalas tillbaka på kort tid, mellan en och 10 månader
- en kredit med hög effektiv ränta, från 100 procent till flera tusen procent.

Utredningen har konstaterat att snabblånebranschen kan betraktas som en snabbt föränderlig bransch. Flera bolag har under utredningens gång förändrat sitt utbud av lån när det gäller belopp, löptider och kostnader. Gränserna för vad som är ett snabblån kan alltså betraktas som flytande.

Villkor på snabblånemarknaden

Som en del av utredningens arbete har utredningen följt och kartlagt villkoren för snabblån.

Krediträntorna för snabblån ligger på en betydligt högre nivå än på den övriga kreditmarknaden. Vissa kreditgivare tar ut endast ränta, andra tar ut en ränta och en avgift. Eftersom alla kreditgivare har en möjlighet att ta ut avgifter, men alla inte gör det, kan den kreditränta som ibland anges i dagens avtalsvillkor vara missvisande

hög. Utredningen har gjort bedömningen att krediträntenivån är mellan 20 och cirka 250 procent. Inom det spannet är det dock vanligare att krediträntorna ligger över 50 procent och uppåt.

En del snabblånebolag anger att det går bra att låna om man har betalningsanmärkningar, andra inte. Vissa företag har en minsta gräns för den sökandes årsinkomst eller ålder – det kan då vara fråga om årsinkomster runt 100 000 kronor. Andra bolag har inte några sådana fasta gränser.

I princip samtliga snabblånebolag inhämtar en kreditupplysning. Bolagen använder sig av olika kreditupplysningsföretag.

Information och marknadsföring

Den främsta kanalen för marknadsföring av snabblån är internet. Utredningen anser att de flesta hemsidor ger tydlig och saklig information om kostnaden för krediterna. Hemsidornas informationsinnehåll i övrigt varierar. På flertalet hemsidor är det dock lätt att hitta information om andra avtalsvillkor, exempelvis om vad som händer om man inte betalar i rätt tid. Många företag har också information som kan sägas varna konsumenten från att ta ett lån om det finns risk för att konsumenten inte kan betala tillbaka lånet.

Att det är lätt att ansöka är något som snabblånebolagen ofta framhåller i marknadsföringen, liksom att krediten utbetalas snabbt. Ansökningsprocessen innefattar dock flera steg – kunden ska ange uppgifter om sig själv och sin ekonomi och kunna identifiera sig.

Finansinspektionens tillståndsprövning och tillsyn

Sedan lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter började gälla i juli 2014 måste snabblånebolag och andra bolag som inte är banker eller andra kreditinstitut ha Finansinspektionens tillstånd för att bedriva verksamhet med konsumentkrediter. Bolag som fått Finansinspektionens tillstånd kallas *konsumentkreditinstitut*. Finansinspektionen har under utredningens gång provat bolagens tillståndsansökningar och successivt beviljat bolagen tillstånd. Även bolag vars tillståndsansökan ännu inte har blivit prövad har haft rätt att fortsätta bedriva verksamhet. Nästan 10 snabblånebolag (av ungefär 30 sökande) har inte beviljats tillstånd av Finansinspektionen,

och vid utredningstidens slut hade ännu inte alla snabblånebolags tillståndsansökningar prövats. Endast bolag som har tillstånd behöver rapportera fakta om sin lånevolym, antalet beviljade krediter, ränteutgifter, m.m. till Finansinspektionen.

En uppskattning från Finansinspektionen, som bygger på rapporteringen från snabblånebolag som fått tillstånd att bedriva verksamhet, är att utlåningen av snabblån under 2016 från bolag med tillstånd kommer att omfatta cirka 450 000 lån, med en lånevolym om 1,8 miljarder. Storleken på ett genomsnittligt lån är ungefär 4 000 kronor.

Konsumentskyddsproblem i dag

Marknaden för snabblån har förändrats under åren och vissa företeelser som tidigare kritiserats, exempelvis att låneformen attraherar framför allt unga vuxna, förekommer inte längre. Den största kunskapen om snabblån hämtas från konsumenter som får problem att betala tillbaka sitt snabblån. Det finns alltså en ganska liten kunskap om de konsumenter som tar snabblån och som betalar tillbaka i tid. Utifrån det underlag som utredningen tagit del av och inhämtat anser utredningen dock att man kan beskriva konsumentskyddsproblemen med snabblån enligt följande.

Konsumenter som tar snabblån har begränsad tillgång till andra sätt att ta krediter med lägre kostnader, t.ex. att få ett vanligt banklån eller ha ett kreditkort. Konsumenter som tar snabblån bedöms alltså ha lägre kreditvärdighet än andra konsumenter. Låg kreditvärdighet kan bero på flera olika faktorer och kreditvärdigheten är en sammanvägd bedömning av dessa faktorer. Låg inkomst, andra kreditengagemang och betalningsanmärkningar är faktorer som typiskt sett ger en lägre kreditvärdighet. Utredningen delar den uppfattning som uttrycks i våra kommittédirektiv – snabblån riktar sig mot en grupp konsumenter som kan kallas *högriskkonsumenter*. Dessa konsumenter löper större risk än andra att inte kunna betala tillbaka sitt lån.

Utredningen anser dock att snabblånen är långt ifrån det enda konsumentskyddsproblemet på kreditmarknaden. Hela kreditmarknaden i dag innebär risker för skuldsättningsproblematik och överskuldsättning. Det stora utbudet av konsumentkrediter och

möjligheten att ta en mängd krediter från olika kreditgivare anser utredningen vara en betydande riskfaktor för fler konsumenter än dem som kan kallas högriskkonsumenter. Det material utredningen tagit del av, bl.a. från Kronofogdemyndigheten och från landets budget- och skuldrådgivare, pekar mot att vägen till att ta snabblån går över andra former av konsumtionskrediter – andra blacolån, fakturakrediter och avbetalningsköp.

Som en bakgrund till utredningens förslag har utredningen i betänkandet översiktligt redogjort för olika ekonomiska modeller som kan förklara konsumentens val på kreditmarknaden. Beteendekonomisk forskning beskriver hur fenomen som bristande självkontroll och överoptimism kan påverka ekonomiska beslut. Även om inga beteendekonomiska studier ännu gjorts av den svenska kreditmarknaden anser utredningen att det är viktigt att beakta att människor i allmänhet inte alltid fattar beslut som kan sägas maximera deras egen ekonomiska nytta enligt klassisk nationalekonomisk teoribildning.

Utredningens överväganden

Allmänt om syftet med utredningens förslag

Alla de åtgärder som utredningen föreslår bidrar till utredningens mer övergripande syfte, men på olika sätt. Utredningen anser att samtliga behövs för att åstadkomma ett högt konsumentskydd och för att i tillräcklig mån minska riskerna för att konsumenter ansöker om och beviljas krediter som de inte kommer att förmå betala tillbaka som det var tänkt. Utredningens förslag är alltså avsedda att begränsa dagens utlåning till högriskkonsumenter, skapa rimligare villkor för konsumenterna och skydda de konsumenter som trots allt beviljas ett lån som de får svårt att betala tillbaka.

Krediter ger konsumenter möjligheter att planera och ordna sin ekonomi och att anpassa sin konsumtion över tiden. Krediter bidrar därmed till tillväxten i samhället och ger konsumenter frihet att göra val i livet. Krediter som tas utan att konsumenter har återbetalningsförmåga innebär däremot att konsumenten hamnar i en skuldsituation och kommer att få betala mycket höga kostnader, inte bara den ursprungliga avtalade kreditkostnaden och dröjsmålsränta, utan också kostnader för indrivning av skulden. Kreditengagemanget

riskerar därmed att ta stora delar av konsumentens ekonomiska resurser i anspråk och minskar konsumentens frihet och möjlighet att planera sin ekonomi utefter sina egna önskemål. Utredningen anser därför att det är befogat att införa åtgärder för att åstadkomma en restriktivare utlåning.

Definitionen av högkostnadskrediter

Utredningens definition omfattar något fler kreditformer än vad som i dag kan kallas snabblån. Anledningen till det är framför allt att det finns andra krediter som kan antas erbjudas högriskkonsumenter, framför allt personer med betalningsanmärkningar, och som utmärks av en tämligen hög effektiv ränta, dock inte så hög som försnabblån. En förutsebar effekt av att införa en reglering av en viss kreditform är också att kreditgivare kommer att förändra sitt produktutbud för att undgå regleringen. En definition bör därför, i möjligaste mån, utformas så att kreditgivning till högriskkonsumenter inte kan fortsätta utan att omfattas av regleringen.

Utredningens definition omfattar inte kreditköp. Oavsett effektiv ränta är alltså ett fakturaköp eller ett användande av kreditkort inte att betrakta som en högkostnadskredit. Orsaken till att utredningen inte omfattat kreditköp är att utredningens uppdrag varit att i huvudsak överväga åtgärder avseende snabblån. Inom ramen för utredningens direktiv och utredningstidens längd har det därför inte funnits förutsättningar att kartlägga och analysera kreditköpsmarknaden på ett sådant sätt att utredningens huvudsakliga förslag kan omfatta denna kreditform.

En upplysning vid marknadsföring av högkostnadskrediter

En upplysning vid marknadsföring av högkostnadskrediter kan öka konsumentens medvetenhet om risker med skuldsättning och ge honom eller henne möjligheter till att se över sin ekonomi och sitt lånebehov. Detta kan bidra till större eftertänksamhet innan konsumenten ansöker om ett lån och bidra till att färre konsumenter ansöker om riskfyllda lån.

Räntetak och kostnadstak

Utredningen anser att ett upplysningskrav inte är tillräckligt för att stärka konsumentskyddet. Det behöver också införas åtgärder som minskar de ekonomiska incitamenten att låna ut till högriskkonsumenter.

Kreditgivarnas möjligheter att ta ut höga räntor för sina krediter medger också stora intäkter, som kan användas för att kompensera för kreditförluster. Det effektiva svenska indrivningssystemet och möjligheten att ta ut dröjsmålsränta är viktiga förutsättningar för en hög betalningsmoral och en fungerande ekonomi. De innebär samtidigt att kreditgivare inte tar så stora risker även om de lånar ut till konsumenter som sedan inte kan betala i rätt tid. Även sådana fordringar kan, tack vare dröjsmålsräntan, ge tämligen god avkastning. Dröjsmålsränta kan i dag löpa under i princip obegränsad tid. Ett räntetak och ett kostnadstak är en kombination av åtgärder som syftar till att kreditgivarna ska ta större hänsyn till risken för att konsumenten hamnar i betalningssvårigheter och därmed vara mer restriktiva i sin utlåning. Med ett räntetak begränsas kreditgivarnas möjligheter att kompensera kreditförluster med höga ränteutäkter och kostnadstaket innebär att fordringar som inte betalas i rätt tid får ett begränsat värde. Bestämmelserna leder också till rimligare villkor på marknaden för högkostnadskrediter.

Begränsning av möjligheten att förlänga lån

Ett särskilt konsumentskyddsproblem på marknaden för högkostnadskrediter är att konsumenter lockas att gång på gång förlänga en kort kredit. Om förlängningar medges konsumenter med bristande återbetalningsförmåga innebär de ett fördyrande av lånet som förvärrar ekonomin utan att leda till skuldfrihet. Att skjuta återbetalningen av lånet framför sig är troligen särskilt lockande för konsumenter med små marginaler i sin ekonomi och den totala kostnaden för många förlängningar kan vara särskilt svår att förutse. Även om ett ränte- och ett kostnadstak införs kommer korta krediter, och därmed incitamentet att förlänga dem, troligen finnas kvar. Utredningen föreslår därför att en begränsning av möjligheten att förlänga lån införs. Kreditgivaren ska dock alltid kunna förlänga kredittiden för att konsumenten ska kunna få en skälig avbetalningsplan.

Marginal i kvar-att-leva-på-kalkylen

Utredningens ovan nämnda förslag syftar till en restriktivare utlåning till högriskkonsumenter. Eftersom det fortfarande kommer finnas utrymme för att ge riskfyllda lån bör särskilda krav ställas på kreditprövningen, som i dag, enligt utredningen, inte alltid garanterar att endast konsumenter med verklig återbetalningsförmåga beviljas krediter. I dag kan kreditgivarna inte kontrollera alla uppgifter som ligger till grund för den s.k. kvar-att-leva-på-kalkylen. Det finns heller inte någon uttrycklig skyldighet för kreditgivarna att ta hänsyn till risken att underlaget för kreditprövningen kan vara felaktigt. Om kreditgivarna inte kan bevilja krediter i de fall då en konsument enligt den kalkyl som görs har väldigt små marginaler kvar efter det att kreditfordran betalats, minskar riskerna för att konsumenten beviljas en kredit som senare leder till problem att återbetala kreditbelopp och kostnader.

Kreditprövning av gratislån

Flera kreditgivare erbjuder snabb lån som är helt gratis. Även en kredit som är helt kostnadsfri innebär en risk för att dras in i en skuldsättningsproblematik. Det bör därför finnas lagkrav på att en kreditprövning ska utföras även vid beviljandet av sådana krediter.

Måttfullhet vid marknadsföring

Konsumentkreditmarknaden i stort innebär risker för överskuldsättning. Det stora utbudet av olika sorters krediter innebär att konsumenten kan ha en mängd kreditengagemang och bygga upp en större och större skuldbörda över tid. Om skuldbördan leder till överskuldsättning eller inte kan bero på en mängd faktorer, t.ex. plötsliga förändringar i konsumentens inkomstförhållanden. Större hänsyn bör tas till de generella riskerna med konsumentkrediter vid bedömningen av marknadsföringens måttfullhet, så att denna inte lockar konsumenter till oöverlagda beslut.

Åtgärder som inte föreslås – en civilrättslig sanktion och skriftlighetskrav

En civilrättslig sanktion vid bristande kreditprovning är en lagstiftningsåtgärd som tidigare övervägts vid flera tillfällen men inte lett till att en bestämmelse införts. Redan i dag finns en viss möjlighet att jämka en persons betalningsansvar om en kreditgivare brustit i sitt ansvar att kreditpröva.

Utredningen har kommit fram till att en lagregel med en civilrättslig sanktion skulle bli komplex och svårtillämpad. Utredningen tror heller inte att en sådan regel skulle bli ett effektivt påtryckningsmedel för att förmå kreditgivaren att utföra noggrannare kreditprovningar. Snarare skulle den kunna leda till många onödiga tvister.

När det gäller ett krav på skriftlighet skulle detta kunna bidra till att konsumenten får mer tid och bättre möjlighet att överväga lånevillkoren innan han eller hon ingår ett kreditavtal. Med den utformning ett skriftlighetskrav skulle kunna få – där även olika former av elektroniska handlingar skulle kunna anses vara skriftliga – anser dock utredningen att konsumenten knappast skulle få mer tid på sig innan avtalet sluts. Utredningen tror inte heller att ett skriftlighetskrav skulle bidra till att konsumenten överväger avtalsinnehållet eller sitt eget behov av att låna på ett bättre sätt än i dag. Konsumenten får redan information om avtalsvillkor, framför allt kostnader för lånet, och kan överväga dessa under så lång tid han eller hon vill. Flera kreditgivare har också redan rutiner som i princip uppfyller kraven på skriftlighet, antingen på elektronisk väg eller genom att konsumenten undertecknar en skriftlig handling.

Förslagens konsekvenser

Konsekvenser för konsumenterna

Syftet med förslagen är att minska risken för att konsumenter tar lån som de inte kan betala tillbaka i rätt tid. Utlåning som innebär sådana risker bör genom förslagen minska i omfång och färre konsumenter kommer alltså att hamna i en skuldsättningsproblematik. Förslagen bör också leda till att villkoren på marknaden blir rimli-

gare och att konsumenter får ett ytterligare skydd genom att skulden inte kan växa över en viss nivå.

En restriktivare utlåning kommer troligen också att innebära att vissa konsumenter inte längre kommer att ha tillgång till kredit. Utredningen gör dock inte bedömningen att förslagen kan komma att ge upphov till en större illegal kreditmarknad.

Konsekvenser för de kreditgivande företagen

Förslagen berör i huvudsak snabblånebolagen, men också några andra kreditgivare som erbjuder krediter som faller in under utredningens definition av en högkostnadskredit. Räntetaket berör dock huvudsakligen snabblånebolag.

Företagen måste anpassa sitt produktutbud och sin marknadsföring så att dessa överensstämmer med den nya regleringen. Kraven på kreditprövning innebär att företag i viss mån måste ha nya rutiner i sin kreditgivningsprocess. Detta kommer medföra vissa administrativa kostnader, exempelvis för förändringar av företagets hemsidor och utbildning av personal. Detta är kostnader av engångskaraktär och bedöms vara små kostnader för bolagen.

Räntetaket kommer att innebära att snabblånebolagens ränteintäkter minskar. Kostnadstaket kommer att innebära i huvudsak att företag som erbjuder högkostnadskrediter inte kommer att kunna få samma intäkter då konsumenten hamnar i dröjsmål med betalningen.

En trolig effekt av ett räntetak är att vissa företag kommer att erbjuda andra former av krediter än snabblån, exempelvis kontokrediter eller större krediter med längre löptid.

Minskade intäktsmöjligheter kan få till följd att vissa bolag lägger ned sin kreditgivande verksamhet. Antalet aktörer på marknaden kan alltså bli mindre.

Förslagen medför sannolikt varken kostnadsökningar eller besparingar för någon myndighet.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att förslagen träder i kraft den 1 juli 2018.

Summary

Proposals by the Committee of Inquiry

The Committee's definition of high-cost credit

The Committee has chosen to limit its main proposal to a particular form of lending that the Committee calls *high-cost credit*. The definition of this type of credit is based on the annual percentage rate of charge (APR) of the loan. APR is a term that reflects both relatively high cost of credit and short repayment terms. The Committee has set the threshold for that considered a high-cost credit at 30 basis points above the reference rate according to the Interest Act, which is presently zero. The definition does not apply to credit purchases; that is, credit that finances the purchase of a good or service.

Proposed measures

The Committee proposes the following measures to strengthen consumer protection in the high-cost credit market.

- *Information in connection with marketing of high-cost credit.* Special information should be required in connection with marketing of high-cost credit. This information should be easy to see and contain a reference to further information on the website of a government agency. The information might, for example, apply to the consequences of going into debt and to options for seeking help with financial matters.
- *Interest cap and cost cap for high-cost credits.* The interest cap would involve limitation of the borrowing rate and the penalty interest that may be charged for a high-cost credit. The Committee

proposes a maximum level of 40 basis points above the reference rate. The cost cap would mean that the consumer would not be obliged to pay a total cost of credit of more than 100 per cent of the amount borrowed. The total cost of credit includes loan costs, collection costs and penalty interest.

- *Limitation of rollovers of high-cost credits.* The lender may not roll over a loan after the original repayment date more than once. It should thus not be permitted to repeatedly roll over the loan unless the debt is simultaneously repaid.
- *A margin in the left-to-live-on calculation.* Lenders should apply wider margins when calculating the consumer's repayment capacity when the consumer applies for a high-cost loan. If repayment of the loan would lead to the consumer having margins in their disposable income that are too narrow, the loan should not be written.
- *Credit checks for free loans.* Lenders should be obliged to run a credit check even for short-term loans that do not incur any costs.
- *Marketing of loans should be moderate.* Higher standards should be imposed on the design of marketing to prevent marketing from persuading people to make thoughtless decisions to take out a loan.

The Committee's remit

The Committee was directed to consider measures to achieve a more responsible consumer credit market. The aim of the remit has been to strengthen consumer protection and mitigate the risk that consumer loans will lead to excessive indebtedness.

The terms of reference of the Committee included consideration of the following measures:

- a sanction rule under private law applicable to deficient credit checking
- limitation of the borrowing rate and penalty interest that the lender may charge (interest cap)

- limitation of the total cost of credit that a consumer may be obliged to pay (cost cap)
- limitation of loan rollovers
- a written contracts requirement
- more stringent marketing and information requirements.

In addition to the specified measures, the Committee was free to consider other closely related measures.

The Committee's primary remit was to propose measures aimed at "instant loans".

According to the Committee's terms of reference, the measures proposed by the Committee should be aimed at

- reducing the risk that consumers will be offered and granted loans that they are unable to repay
- reducing the risk that consumers will end up in a debt spiral due to granted loans
- increasing consumer awareness of the consequences and risks associated with certain types of loans.

Rationale for the Committee of Inquiry: A criticised form of lending

Instant loans have been a controversial and usually criticised form of lending ever since they were introduced in the Swedish consumer credit market in 2006.

Over the years, several different studies, reports and statistics have been published concerning instant loans. All of these indicate that consumers who take out instant loans are a vulnerable group of consumers with low incomes, low credit scores and no other options for access to credit. Other circumstances that have been brought to the fore are that the lending companies do not perform acceptable credit checks and that many consumers have difficulty repaying the instant loans they have taken out. As regards payment difficulties experienced by consumers, the number of applications for orders to pay submitted to the Enforcement Authority has been

used as an argument that consumers have taken out instant loans even though they lacked repayment capacity. The number of applications for orders to pay has also increased over the years.

When a new Consumer Credit Act was enacted in 2010, there was discussion of consumer protection problems associated with instant loans and certain exceptions from the law, which had previously applied to smaller, more short-term loans, were eliminated. A new law was enacted in 2014 for companies that issue loans to consumers and which previously had not required special authorisation and were not under the supervision of Finansinspektionen. Consumer protection problems, especially in relation to instant loans, were the reason such legislation under commercial law was considered necessary.

The instant loan market today

What is an instant loan?

An initial question for the Committee was to determine the criteria that distinguish an instant loan. There is no accepted definition of this form of loan. The following rough description is usually used: instant loans are loans that are to be repaid quickly, often within one to three months, are loans for relatively small amounts, usually from one to a few thousand kronor, and the loans are easy to apply for via text message or online.

Loans of SEK 1,000 or up to a maximum of SEK 5,000 with a repayment term of one month were offered by about 30 companies while the Committee was in progress. Several of these companies also offer larger loans of up to about SEK 20,000, with repayment terms of less than one year. Based on the products available in the market, the Committee has found that an instant loan can be described as

- a loan of a small amount, up to SEK 20,000
- a loan that must be repaid within a short time, between one and ten months
- a loan with a high APR, from 100 per cent to several thousand per cent.

The Committee has determined that the instant loan industry may be regarded as rapidly changing. During the course of the inquiry, several companies have altered their range of loan products in terms of amount, repayment terms and costs. The boundaries of that considered an instant loan may thus be regarded as fluid.

Terms and conditions in the instant loan market

As part of its process, the Committee has monitored and identified instant loan terms and conditions.

Borrowing rates for instant loans are much higher than for the rest of the credit market. Some lenders charge interest only, others charge interest and a fee. Because all lenders are permitted to charge fees but not all do so, the borrowing rates sometimes stated in current contractual terms and conditions may be misleadingly high. The Committee has assessed borrowing rate levels as being in the range of 20 to about 250 per cent. However, within that range, it is more common for borrowing rates to be at 50 per cent and up.

Some instant loan companies state that consumers may be eligible to borrow even if they have defaults, others do not. Some companies require applicants to have a minimum annual income or be of a minimum age – which may involve annual income of around SEK 100,000. Other companies do not apply any such fixed limits.

In theory, all instant loan companies obtain a credit report. The companies use various credit reporting companies.

Information and marketing

The internet is the primary channel for marketing instant loans. The Committee finds that most websites provide clear and objective information about the cost of credit. Otherwise, the information content of the websites varies, although on most sites it is easy to find information about other contractual terms and conditions, such as what happens if the borrower fails to pay on time. Many companies also provide information that can be considered as warning consumers against taking out a loan if there is risk that they will be unable to repay the loan.

In their marketing materials, instant loan companies often emphasise how easy it is to apply and that loans are paid out quickly. There are, however, several steps to the application process – customers must provide information about themselves and their financial circumstances and must be able to identify themselves.

Consideration of applications for authorisation and supervision by Finansinspektionen

The Certain Consumer Credit-related Operations Act (2014:275) went into effect in July 2014. Since that time, instant loan companies and other undertakings that are not banks or other credit institutions must be authorised by Finansinspektionen to conduct consumer credit-related operations. Companies that have been granted authorisation by Finansinspektionen are called *consumer credit institutions*. During the course of the inquiry, Finansinspektionen has considered the companies' applications for authorisation and has successively granted these authorisations. Companies whose applications for authorisation have not yet been considered have also had the right to continue conducting operations. Almost 10 instant loan companies (of about 30 applicants) have not been granted authorisation by Finansinspektionen and as of the end of the inquiry, not all applications for authorisation by instant loan companies had yet been considered. Only companies that have been authorised are required to report information about their lending volumes, the number of loans written, interest income, etc., to Finansinspektionen.

An estimate from Finansinspektionen, which is based on reporting from instant loan companies that have been authorised to conduct operations, is that the issuance of instant loans during 2016 from authorised companies will comprise about 450,000 loans, with a total loan volume of SEK 1.8 billion. The size of an average loan is about SEK 4,000.

Consumer protection problems today

The instant loan market has changed over the years and certain phenomena previously criticised, such as that this form of loan primarily attracts young adults, no longer occur. Most of the knowledge about instant loans has been acquired from consumers who have difficulties repaying their instant loans. There is thus relatively little knowledge about consumers who take out instant loans and repay them on time. Based on the input material that the Committee has read and obtained, however, the Committee finds that consumer protection problems associated with instant loans can be described as follows.

Consumers who take out instant loans have limited access to other ways to borrow at lower cost, such as getting an ordinary bank loan or having a credit card. Consumers who take out instant loans are thus assessed as having lower credit scores than other consumers. A low credit score may be due to several different factors and the credit score is a weighted assessment of these factors. Low income, other credit obligations and defaults are factors that typically result in a lower credit score. The Committee concurs with the opinion expressed in our Committee Directive: instant loans target a group of consumers who can be considered *high-risk consumers*. These consumers are at greater risk than others of not being able to repay their loans.

In the opinion of the Committee, however, instant loans are far from the only consumer protection problem in the credit market. At present, the entire credit market involves risks of problems related to household debt and over-indebtedness. The Committee considers the wide array of consumer credits available on the market and the possibility of taking out multiple loans from different lenders to be significant risk factors for more consumers than those who can be categorised as high-risk consumers. The material the Committee has studied from sources including the Enforcement Authority and budget and debt counsellors in Sweden indicates that the road to taking out an instant loan goes over other forms of consumption credit – other unsecured loans, purchases against invoice and hire purchases.

As a rationale for the Committee's proposal, it has provided in its report a general account of various economic models that can explain consumer choices in the credit market. Research in behavioural economics describes how phenomena such as lack of self-control and unrealistic optimism can affect financial decisions. Although no behavioural economics studies of the Swedish credit market have thus far been performed, the Committee believes it is important to take into account that people in general do not always take decisions that can be considered as maximising their own economic utility as defined by classical economic theory.

The Committee's deliberations

General information about the aim of the Committee's proposal

All of the measures that the Committee has proposed contribute to the more general aim of the inquiry, but in various ways. The Committee believes that all are necessary to achieve a high level of consumer protection and to sufficiently mitigate the risks that consumers will apply for and be granted loans that they will not be able to repay as intended. The Committee's proposal is thus intended to restrict lending to high-risk consumers, create more reasonable terms and conditions for consumers and protect consumers who, despite all, are granted loans that they have difficulty paying back.

Credit gives consumers opportunities to plan and arrange their finances and smooth their consumption over time. Credit thus contributes to economic growth and gives consumers the freedom to make choices. But when consumers take out loans that they are unable to repay, they end up in debt and in a situation in which they must pay very high costs – not only the original agreed cost of credit and penalty interest, but also the costs of collecting the debt. This entails risk that consumers will have to devote a large portion of their financial resources to the credit obligation, thus limiting their freedom and opportunity to plan their finances as they prefer. The Committee therefore finds it justified to introduce measures to achieve more restrictive lending.

The definition of high-cost credits

The Committee's definition applies to a few other forms of credit in addition to what may be termed instant loans. The main reason for this is that there are other credits that can be presumed to be offered to high-risk consumers, especially people with defaults on their credit records, and which are distinguished by a relatively high APR, although not as high as for instant loans. One foreseeable effect of introducing regulation of a particular form of credit is also that lenders will change their product mix in order to circumvent the regulation. A definition should therefore, to the greatest possible extent, be drafted in such a way that lending to high-risk consumers cannot continue without being covered by the regulation.

The Committee's definition does not cover credit purchases. Regardless of the APR, a purchase against invoice or the use of a credit card cannot be considered a high-risk credit. The reason the Committee excluded credit purchases is that its remit was mainly to consider measures applicable to instant loans. The framework of the Committee's directive and the duration of the inquiry thus did not provide the conditions for identifying and analysing the credit purchase market in such a manner that the Committee's main proposal can cover this form of credit.

Information in connection with marketing of high-cost credits

Information in connection with marketing of high-cost credits can increase consumers' awareness of the risks associated with debt and give them an opportunity to examine their finances and their needs for a loan. This may encourage greater caution before consumers apply for loans and help reduce the number of consumers who apply for risky loans.

Interest cap and cost cap

The Committee finds that an information requirement is insufficient to strengthen consumer protection. Measures should therefore also be introduced that reduce the financial incentives to issue loans to high-risk consumers.

Lenders' opportunities to charge high interest rates for their loans also generate high revenues, which can be used to compensate for credit losses. The effective Swedish debt collection system and the option to charge penalty interest are key conditions for a strict repayment norm and an efficient economy. However, they also mean that lenders' risks are not as high even if they lend to consumers who are subsequently unable to pay on time. Thanks to penalty interest, even claims of this kind can generate relatively good returns. At present, penalty interest can theoretically accrue for an unlimited period of time. An interest cap and a cost cap are a combination of measures aimed at inducing lenders to give greater consideration to the risk that consumers will end up in payment difficulties and thus be more restrictive in their lending. An interest cap limits lenders' opportunities to offset credit losses with high interest income, while the cost cap will mean that claims in default will have limited value. These provisions will also lead to more reasonable terms and conditions in the high-risk credit market.

Limitation of rollovers

A particular consumer protection problem in the high-cost credit market is that consumers are tempted to repeatedly roll over a short-term loan. If rollovers are granted to consumers with insufficient repayment capacity, the rollovers lead to an increased cost of credit that impairs finances without leading to freedom from debt. Postponing repayment of the loan is probably especially appealing to consumers with narrow margins in their personal finances and the total cost of many rollovers can be particularly difficult to predict. Short-term loans, and thus the incentive to roll them over, will probably still exist even if an interest cap and cost cap are implemented. The Committee therefore proposes the introduction of a restriction on rollovers, although lenders should always be able to extend the loan duration so that the consumer can be given a reasonable repayment plan.

A margin in the left-to-live-on calculation

The Committee's aforementioned proposals are aimed at more restrictive lending to high-risk consumers. As there will still be scope to issue risky loans, special requirements should be imposed for credit checking, which, in the Committee's view, does not always guarantee that only consumers who genuinely have the capacity to repay are granted loans. At present, lenders cannot verify all the information upon which the "left-to-live-on" calculation is based. Nor is there any explicit obligation upon lenders to take into consideration the risk of errors in the basis for the credit check. If lenders cannot grant loans in cases when a consumer, according to the calculations performed, has very narrow margins left after the credit claim has been paid, this will reduce the risk that consumers will be granted loans that later lead to difficulties repaying the amount borrowed plus costs.

Credit checking of free loans

Several lenders offer instant loans that are completely free, but even a loan for which there are zero costs entails a risk to consumers of being dragged into debt problems. Lenders should therefore be legally required to perform a credit check before granting such loans.

Moderation in marketing

The consumer credit market as a whole entails risks of over-indebtedness. Due to the wide array of different kinds of credit available, consumers may have multiple credit obligations and build up a larger and larger debt burden over time. Whether or not the debt burden leads to over-indebtedness may depend upon several factors, such as sudden changes in the consumer's income. Greater consideration should be given to the risks of consumer credits when assessing the moderation of marketing so that marketing does not tempt consumers to take thoughtless decisions.

Measures that are not proposed
– sanction under private law and written contracts requirement

A sanction under private law in connection with deficient credit checking is a legislative measure that has been previously considered on several occasions but which has not resulted in the introduction of a statutory provision. There is already some leeway to adjust an individual's payment liability if a lender has been remiss in its responsibility to perform a credit check.

The Committee has determined that a legal rule imposing a sanction under private law would be complex and difficult to apply. Nor does the Committee believe that such a rule would be an effective means of bringing pressure to bear on lenders to perform more careful credit checks. It is more likely to lead to many unnecessary legal disputes.

As regards a requirement that all contracts must be made in writing, this could help give consumers more time and better opportunity to consider the terms and conditions before entering into a credit agreement. However, considering how a written contracts requirement might be drafted – where various forms of electronic documents might be considered written – the Committee's view is that consumers would hardly be given more time before the contract is made. Nor does the Committee believe that a written contracts requirement would encourage consumers to consider the contents of the agreement or their own need to borrow more thoroughly than they do today. Consumers are already provided information about contractual terms and conditions, especially the cost of credit, and are free to take as much time as they wish to consider this information. Several lenders also already have procedures that essentially meet written contract requirements, either by electronic means or by requiring the consumer to sign a written document.

Consequences of the proposals

Consequences for consumers

The proposals are aimed at reducing the risk that consumers will take out loans that they cannot repay on time. Through the proposals, lending that entails such risks should decline in scope and fewer consumers would thus end up saddled with problematic debt. The proposals should also lead to market terms and conditions becoming more reasonable and to additional protection for consumers by ensuring that the debt cannot grow above a certain level.

More restrictive lending will probably also mean that certain consumers will no longer have access to credit. However, the Committee does not find that the proposals have the potential to create a larger illegal money lending market.

Consequences for lending companies

The proposals mainly affect instant loan companies, but also a few other lenders who offer credits that are covered by the Committee's definition of high-cost credit. The interest cap, however, mainly affects instant loan companies.

The companies must adapt their product ranges and marketing to comply with the new regulation. Credit check requirements will mean that companies will have to implement new procedures in their lending process. This will entail certain administrative costs, such as for revising their websites and training their employees. These costs are of a non-recurring nature and have been assessed as minor costs for the companies.

The interest cap will reduce the interest income of instant loan companies. The main effect of the cost cap will be that companies that offer high-cost credits will not be able to generate the same revenues when consumers fall behind in their payments.

One probable effect of an interest cap is that some companies will offer forms of credit other than instant loans, such as credit lines or larger loans with longer repayment terms.

When opportunities to generate income are reduced, some companies may discontinue their lending operations and the number of market actors may go down.

The proposals are unlikely to generate either cost increases or savings for any government agency.

Entry into force

The Committee recommends that the proposals enter into force on 1 July 2018.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i konsumentkreditlagen (2010:1846)

Härigenom föreskrivs i fråga om konsumentkreditlagen (2010:1846)¹

dels att nuvarande 6 a § ska betecknas 6 b §,

dels att 2, 4 och 57 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sju nya paragrafer, 6 a, 7 b, 12 b, 18 a, 19 a, 19 b och 36 a §§, och närmast före 36 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2015/16:197 Föreslagen lydelse

2 §

I lagen avses med

konsument: en fysisk person som handlar huvudsakligen för ändamål som faller utanför näringsverksamhet,

näringsidkare: en fysisk eller juridisk person som handlar för ändamål som har samband med den egna näringsverksamheten,

kreditgivare: den som lämnar krediten eller övertar den ursprungliga kreditgivarens fordran,

kreditavtal: ett avtal om lån, kontokredit, betalningsanstånd eller liknande,

kontokredit: ett kreditavtal som innebär en fortlöpande rätt att utnyttja ett kreditutrymme,

¹ Senaste lydelse av

2 § SFS 2016:00

4 § SFS 2016:00

6 a § SFS 2016:00

57 § 2016:00.

kreditköp: ett köp av en vara eller tjänst som finansieras genom en kredit som lämnas av

– säljaren, eller

– annan kreditgivare, om det görs på grund av en överenskomelse mellan denne och säljaren eller om varan eller tjänsten anges i kreditavtalet,

kontantpris: det pris till vilket en vara eller tjänst vanligen erbjuds konsumenter mot kontant betalning,

kreditkostnad: det sammanlagda beloppet av räntor, avgifter och andra kostnader som konsumenten ska betala med anledning av krediten, dock med undantag för notariatsavgifter,

kreditfordran: summan av kreditbeloppet och kreditkostnaden,

kreditränta: räntekostnaden per år för den vid varje tid obetalda delen av skulden angiven som en ränta,

effektiv ränta: kreditkostnaden angiven som en årlig ränta beräknad på kreditbeloppet, i förekommande fall med hänsyn tagen till att delbetalningar ska göras under den löpande kredittiden.

bostadskredit:

– en kredit som är förenad med panträtt i fast egendom, tomt-rätt eller bostadsrätt eller liknande rätt eller som är förenad med motsvarande rätt i byggnad som inte hör till fastighet, eller

– en kredit som tas i syfte att förvärva eller behålla äganderätt till sådan egendom, om det inte är fråga om en tillfällig finansieringslösning under övergången till ett annat finansiellt arrangemang och krediten har en obestämd löptid eller ska återbetalas inom 12 månader,

bostadskredit i utländsk valuta: en bostadskredit i en annan valuta än

– valutan i det land inom EES där konsumenten är bosatt,

– valutan som konsumenten får sin inkomst i, eller

– valutan som konsumenten har de tillgångar i som ska användas som betalning av krediten.

högkostnadskredit: en kredit vars effektiva ränta är lika med eller överstiger den vid varje tid gällande referensräntan enligt 9 § räntelagen (1975:635) med ett tillägg av 30 procentenheter och inte huvudsakligen avser kreditköp eller är en bostadskredit.

4 §

För en annan räntefri kredit än kontokredit som inte är förbunden med mer än en obetydlig avgift och som ska betalas tillbaka inom tre månader gäller inte bestämmelserna om information i 7–10 §§, *om kreditprövning i 12 och 13 §§*, om dokumentation av kreditavtalet i 14 §, om ångerrätt i 21–25 §§, om underrättelse vid en överlåtelse i 28 § andra stycket eller om uppsägning av kreditavtal med obestämd löptid i 37 §.

För en annan räntefri kredit än kontokredit som inte är förbunden med mer än en obetydlig avgift och som ska betalas tillbaka inom tre månader gäller inte bestämmelserna om information i 7–10 §§, om dokumentation av kreditavtalet i 14 §, om ångerrätt i 21–25 §§, om underrättelse vid en överlåtelse i 28 § andra stycket eller om uppsägning av kreditavtal med obestämd löptid i 37 §. *Om en sådan kredit avser kreditköp gäller inte heller bestämmelserna om kreditprövning i 12–13 §§.*

För en räntefri kontokredit som inte är förbunden med mer än en obetydlig avgift och som ska betalas tillbaka inom tre månader gäller inte bestämmelserna om information i 7–10 §§ och 14 § andra och tredje styckena, om ångerrätt i 21–25 §§ eller om uppsägning av kreditavtal med obestämd löptid i 37 §.

För en kontokredit som ska betalas tillbaka på uppmaning eller inom tre månader gäller inte bestämmelserna om information vid marknadsföring i 7 § andra stycket 4–6 och tredje stycket, om information i kreditavtalet i 14 § andra stycket, om ångerrätt i 21–25 §§, om betalning av skulden i förtid i 32–36 §§ eller om uppsägning av kreditavtal med obestämd löptid i 37 §.

För en bostadskredit gäller inte bestämmelserna om information i 8 och 10 §§, om betalningsplan i 16 §, om ångerrätt i 21–25 §§ eller om uppsägning av kreditavtal med obestämd löptid i 37 §. För en bostadskredit där kreditfordran ska betalas först i samband med att den egendom som utgör säkerhet överläts med anledning av att låntagaren uppnår en viss ålder eller på grund av låntagarens sviktande hälsa eller död gäller dock bestämmelserna om information i 8 § första stycket och i 10 §.

För en kredit som lämnas av ett kreditinstitut eller värdepappersbolag för finansiering av ett avtal med institutet eller bolaget om köp av finansiella instrument gäller inte bestämmelserna om information i 8–10 §§ och 14 § andra och tredje styckena eller om uppsägning av kreditavtal med obestämd löptid i 37 §.

6 a §

Vid marknadsföring av krediter ska måttfullhet iakttas.

Marknadsföring som strider mot första stycket ska vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen (2008:486) anses som otillbörlig mot konsumenter.

7 b §

Vid marknadsföringen av ett kreditavtal som avser en högkostnadskredit ska näringsidkaren lämna en särskild upplysning som informerar om att kreditavtalet avser en sådan kredit. Upplysningen ska också innehålla en hänvisning till mer information i privatekonomiska frågor och om riskerna med skuldsättning. Den ska lämnas på ett minst lika framträdande sätt som annan förekommande information om krediten eller kreditgivaren.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utformningen och innehållet i upplysningen.

12 b §

Vid beräkningen av konsumentens förutsättningar att återbetala en högkostnadskredit ska näringsidkaren ta särskild hänsyn till risken att konsumenten redan har, eller kommer att få, andra utgifter än vad underlaget för kreditprövningen visar.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om innebörden av kreditgivarens skyldighet i detta avseende.

18 a §

Konsumenten är inte skyldig att betala mer i kostnader med anledning av ett kreditavtal som avser en högkostnadskredit än ett belopp motsvarande 100 procent av kreditbeloppet (kostnadstak). Kostnadstaket omfattar kreditkostnaden, dröjsmålsränta och kostnader för åtgärder som syftar till att få konsumenten att betala hela eller delar av kreditfordran när denna, helt eller delvis, fallit till betalning.

Om kreditavtalet avser en kontokredit, ska kostnadstaket tillämpas på det kreditbelopp som konsumenten utnyttjat.

Om en kredit betalas genom att kreditgivaren finansierar återbetalningen av kreditbeloppet genom att lämna konsumenten en ny högkostnadskredit omfattar kostnadstaket även kostnaden för den ursprungliga krediten.

19 a §

Krediträntan för en högkostnadskredit får inte överstiga den vid varje tid gällande referensräntan enligt 9 § räntelagen (1975:635) med ett tillägg av 40 procentenheter.

19 b §

Dröjsmålsräntan för en högkostnadskredit får inte överstiga den ränta som anges i 19 a §.

Konsumenten är inte skyldig att betala någon annan form av ersättning till kreditgivaren med anledning av dröjsmålet än dröjsmålsränta.

*Förlängning av löptiden för en högkostnadskredit**36 a §*

Kreditgivaren får inte förlänga löptiden för en högkostnadskredit mer än en gång, om förlängningen medför en kostnad för konsumenten. Om kreditgivaren, eller en annan kreditgivare med vilken den ursprungliga kreditgivaren har nära förbindelser i den mening som anges i 1 kap. 6 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, finansierar återbetalningen av en högkostnadskredit genom att lämna konsumenten en ny högkostnadskredit ska detta anses vara en förlängning av löptiden.

Första stycket hindrar inte att konsumenten beviljas en avbetalningsplan för att kunna återbetala kreditfordran under en tid som är skälig med hänsyn till konsumentens betalningsförmåga, kreditbeloppets storlek och omständigheterna i övrigt.

57 §

Om näringsidkaren inte följer 12 § får Konsumentverket meddela näringsidkaren en varning. En varning ska förenas med en sanktionsavgift, om överträdelsen inte är ringa. Avgiften tillfaller staten.

Om näringsidkaren tidigare har meddelats en varning eller om överträdelsen är särskilt allvarlig, får Konsumentverket förelägga näringsidkaren att upphöra med att lämna krediter. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Vid bedömningen av om en överträdelse är särskilt allvarlig ska särskild hänsyn tas till om näringsidkaren vid upprepade tillfällen har brustit i sin skyldighet enligt 12 § och om bristerna är systematiska.

Om näringsidkaren inte följer 12 § eller 12 b §, får Konsumentverket meddela näringsidkaren en varning. En varning ska förenas med en sanktionsavgift, om överträdelsen inte är ringa. Avgiften tillfaller staten.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

2. För kreditavtal som har ingåtts före ikraftträdandet och för marknadsföringsåtgärder som vidtagits före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Uppdraget

Utredningens direktiv beslutades av regeringen den 23 april 2015. Direktiven i sin helhet finns fogade till betänkandet som bilaga 1.

I utredningens direktiv anges bl.a. följande om uppdragets syfte och bakgrund.

Utredningen ska överväga åtgärder för att åstadkomma en mer ansvarsfull marknad för konsumentkrediter. Syftet med uppdraget är att stärka konsumentskyddet och minska risken för att konsumentkrediter leder till överskuldsättning.

I uppdraget ingår att överväga följande åtgärder:

- att införa en civilrättslig sanktionsregel vid bristande kreditprövning,
- att begränsa den kreditränta och dröjsmålsränta som kreditgivaren får ta ut (räntetak),
- att begränsa det totala belopp för kostnader som en konsument kan bli skyldig att betala (kostnadstak),
- att begränsa möjligheten att förlänga lån,
- att införa ett skriftlighetskrav vid ingående av kreditavtal, och
- att skärpa marknadsförings- och informationskraven.

Utöver de angivna åtgärderna är utredningen oförhindrad att överväga andra närliggande åtgärder.

Utredningen ska i första hand föreslå åtgärder riktade mot s.k. snabb lån. Om det bedöms lämpligt kan åtgärderna även gälla andra slags konsumentkrediter.

Snabblån – som kännetecknas av sin lättillgänglighet och av att de avser relativt små belopp som lånas ut under en kort tid – riktar sig ofta till och beviljas ekonomiskt svaga konsumenter och har ofördelaktiga räntevillkor. Det är oroande att antalet ansökningar om betalningsförelägganden med snabblån som grund ökar och att Konsumentverkets tillsynsarbete visat på brister i kreditprövningen hos flera snabblåneföretag. Ytterligare en oro är räntesättningen av snabblån som möjliggör för kreditgivare att låna ut till högrisk-konsumenter.

En målsättning med de åtgärder som övervägs ska vara att minska risken för att en konsument erbjuds och beviljas ett lån som han eller hon inte klarar av att betala tillbaka. Åtgärderna bör minska incitamentet för kreditgivare att låna ut till konsumenter som har en svag ekonomi och som riskerar att inte kunna sköta räntebetalningar och amorteringar. I praktiken handlar det om att det inte ska vara lönsamt att låna ut i strid med gällande krav på kreditprövning. Dessutom bör lönsamheten vid utlåning till högriskkonsumenter begränsas.

Åtgärder som övervägs ska

- minska risken för att en konsument erbjuds och beviljas ett lån som han eller hon inte klarar av att betala tillbaka,
- minska risken för att en konsument hamnar i en skuldspiral på grund av beviljade lån, och
- öka konsumentens medvetenhet om följderna av och riskerna med vissa slags lån.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2016.

2.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med sakkunniga och experter. Sammanlagt har utredningen haft tio sammanträden, varav ett under två dagar. Utredningens arbete har också förts framåt tack vare täta underhandskontakter med sakkunniga och experter.

Utredaren och sekreteraren har utöver dessa sammanträden haft särskilda möten med Konsumentverket och Finansinspektionen.

Vidare har utredaren och sekreteraren haft ett möte med bl.a. företrädare för Svensk Handel, Näringslivets Delegation för Marknadsrätt och Finansbolagens förening.

Sekreteraren har haft möten och underhandskontakter med Kronofogdemyndigheten och styrelsen för Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst. Sekreteraren har också haft underhandskontakter med Svensk Inkasso.

Sekreteraren har närvarat vid anföranden om den svenska inkassobranchen i samband med Svensk Inkassos årsmöte 2016. Sekreteraren har vidare närvarat vid rundabordssamtal anordnade av Svenska Bankföreningen med temat *Ungas osäkerhet kring privatekonomi – vems ansvar?* och vid Uppsalajuristernas Alumnidag, som hade en särskild programpunkt avseende snabbkrediter och överskuldsättning.

Utredningen har hållit en hearing med konsumentkreditinstitut och andra aktörer samt intresseorganisationer på finansmarknaden. Inbjudan till hearingen och program framgår av bilagorna 2 och 3. Vid hearingen deltog ett 30-tal företag samt ett tiotal organisationer och föreningar. När det gäller inbjudan till kreditgivande bolag har en sådan skickats ut till de företag som fått eller ansökt om tillstånd enligt lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter och som utredningen bedömt erbjuda eller kan komma att erbjuda fristående krediter till konsumenter.

Utredningen har även haft underhandskontakter med några kreditgivande bolag.

Utredningen har med hjälp av och i samråd med Kronofogdemyndigheten inhämtat statistik från Kronofogdemyndighetens databaser, bl.a. avseende inkomna ansökningar om betalningsförelägganden under 2015. Denna statistik redovisas i avsnitt 7.7.3.

Utredningen har vidare med hjälp av och i samråd med Konsumentverket gjort en enkät som skickats till landets budget- och skuldrådgivare. Resultatet redovisas i avsnitt 7.9. Enkätens frågor och fullständiga svar finns som en bilaga till betänkandet, bilaga 4.

Ett utkast till betänkandets kap. 4 – *Konsumenten på kreditmarknaden* – har i avsnitten 4.2 och 4.3 granskats av Marieke Bos, fil. dr vid Stockholms universitet.

Slutligen har sekreteraren haft underhandskontakter med utländska myndigheter och departement för att kunna sammanställa

uppgifter i utredningens kapitel 6 och övriga avsnitt i betänkandets kapitel som behandlar andra rättsordningar i Europa.

Genom utredningens sakkunniga har utredningen följt beredningen av betänkandet *Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning* (SOU 2015:61). Annat relevant arbete inom Regeringskansliet har också följts och beaktats genom utredningens sakkunniga.

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet inleds, efter detta kapitel, med ett kapitel som kortfattat behandlar konsument- och konsumtionskrediternas historia, i huvudsak i Sverige under de senaste 200 åren. Därefter följer kapitlet *Konsumenten på kreditmarknaden*, som behandlar olika aspekter av konsumentens förutsättningar som aktör på kreditmarknaden. I kapitlet beskrivs också överskultsättning, i huvudsak genom en redogörelse för vad Utredningen om överskultsättning kommit fram till i sitt betänkande *Överskultsättning i kredit-samhället?* (SOU 2013:78). I kapitel 5 följer en översiktlig redogörelse för gällande rätt och i kapitel 6 några korta beskrivningar av regleringen av konsumentkrediter i andra europeiska länder samt i förekommande fall vad som gäller för kreditprodukter som liknar snabb lån och vilka överväganden som gjorts avseende sådana lån.

I kapitel 7 finns en beskrivning av den svenska snabb låne marknaden, bl.a. villkoren för lånen, marknadsföring av lånen och hur konsumenten vanligen ansöker och beviljas lån. I detta kapitel redovisas också, som nämnts i det föregående, uppgifter som utredningen inhämtat från bl.a. Kronofogdemyndigheten.

I kapitel 8 ger utredningen sin syn på vilka konsumentskyddsproblem som utredningen identifierat på snabb låne marknaden i dag och vilka utgångspunkter utredningen haft för det fortsatta arbetet. I kapitlet ges ett förslag på en definition av en kreditprodukt som utredningen benämner *högkostnadskredit*.

I kapitel 9–14 går utredningen igenom de olika åtgärder som utredningen enligt utredningsdirektiven ska överväga: en civilrättslig sanktion vid bristande kreditprövning, räntetak, kostnadstak, en begränsning av förlängningar av lån, skriftlighetskrav och marknadsförings- och informationskrav. Kapitel 9 innehåller också en beskrivning av andra möjliga författningsförslag som utredningen

identifierat under utredningstiden och som avser kreditprövningsprocessen.

I kapitel 15 lämnar utredningen förslag på åtgärder och gör en konsekvensanalys. Kapitel 16 innehåller förslag på ikraftträdande och övergångsbestämmelser. Kapitel 17 innehåller en författningskommentar.

3 Historisk tillbakablick

3.1 Inledning

I detta kapitel ges en historisk bakgrund till den nuvarande svenska regleringen av konsumentkrediter. Syftet är alltså framför allt att skildra svenska förhållanden när det gäller kreditmarknaden och lagstiftningen under modern tid. Inledningsvis ges dock en mycket kort allmän historisk bakgrund.

3.2 Allmän historisk bakgrund

Kreditsamhällets framväxt

Krediter har förekommit i alla kända kulturer långt tillbaka i tiden.¹ Det är dock först under de senaste 500 åren som kreditgivningen fått en så betydande roll för tillväxten som den har i dag. Kreditgivningen kom från denna tid att bygga på antagandet att våra framtida resurser säkert kommer att vara mycket större än de nuvarande. Denna fundamentala framtidstro uppstod i och med den vetenskapliga revolutionen, då mänskligheten anammade tanken om ständiga framsteg, både när det gäller vetenskap och ekonomi.²

Attityderna till kreditgivning har dock växlat genom historien. Framför allt har det ansetts som omoraliskt eller otillåtet att ta ut ränta. Den kristna kyrkan jämställde t.ex. ränta med ocker och kreditgivning bekämpades på olika sätt. Protestantismen fick dock en avgörande annorlunda syn på kreditgivning och ränta som ledde till att olika förbud avskaffades i de protestantiska kristna delarna av Europa. I stället för förbud mot räntor infördes generellt förbud mot ocker.³

¹ Se t.ex. Harari, *Sapiens, En kort historik över mänskligheten*, 2014, s. 300 eller SOU 2013:78 s. 29 f.

² Harari, *Sapiens, En kort historik över mänskligheten*, 2014, s. 300 f.

³ SOU 20013:78 s. 30 f. med däri gjorda hänvisningar, se även iff/ZEW (2010): Study on interest rate restrictions in the EU, *Final Report for the EU Commission DG Internal Market and Services*, Project No. ETD/2009/IM/H3/87, Brussels/Hamburg/Mannheim, s. 46–48.

Konsumtionssamhällets framväxt

I dag är kreditgivning till privatpersoner, konsumenter, starkt förknippad med konsumtion – som redogörs för i det följande anses krediternas funktion vara att individen, eller det hushåll individen ingår i, ska kunna utjämna sin konsumtion över tid och anpassa den efter sina behov i livets olika skeden.⁴

Konsumtion har givetvis alltid funnits. Under större delen av historien har dock de flesta människor levt under knappa förhållanden. Man har konsumerat i stort sett det man själv producerat. Spar-samhet har varit normen.⁵ Först genom framväxten av det moderna monetära och kapitalistiska samhället började man se ”lyxkonsumtion”, dvs. konsumtion för något annat än livets nödtröft, som en positiv ekonomisk drivkraft. Sådana idéer, t.ex. i upplysningstidens Europa, vann dock inget självklart intåg i alla länder. I Sverige fanns från 1600-talet fram till 1800-talet en överflödslagstiftning som reglerade både hur mycket och vilka typer av varor hushållen fick konsumera. Även efter det att överflödslagstiftningen togs bort levde en avståndstagande attityd till konsumtion kvar länge i det svenska samhället. Ett exempel från 1900-talet första hälft är den moral som den tecknade serien ”Spara och Slösa” gav uttryck för.⁶ ”Slösa” var den flicka som alltid drog det kortaste strået i slutändan, medan ”Spara” fick sin välförtjänta belöning.⁷

Det moderna konsumtionssamhället kan sägas ta sin början först från mitten av 1900-talet. En ökande medelklass och industriell massproduktion gjorde att konsumtionen blev en markör för livsstil och personlighet.⁸ Kreditgivning har spelat en roll för framväxten av den industriella massproduktion som i sig har möjliggjort den moderna tidens konsumtion. Försäljningen av Singers symaskin anses t.ex. ha svarat för genombrottet för kreditformen avbetalningsköp i Amerika och Europa.⁹

⁴ Se vidare avsnitt 4.2.

⁵ Harari, *Sapiens, En kort historik över mänskligheten*, 2014, s. 336.

⁶ Serien publicerades i tidningen *Lyckoslanten* från 1926.

⁷ SOU 2013:78 s. 38 f.

⁸ SOU 2013:78 s. 40 f. och s. 50.

⁹ SOU 1975:63 s. 45.

3.3 Konsumentkreditmarknad och skuldsättning i Sverige från slutet av 1800-talet

Konsumentkrediter från 1800-talets slut till 1960-talet

Den moderna marknaden för krediter i Sverige började utvecklas under 1800-talet. Det var då som den svenska ekonomin långsamt blev mer och mer penningbaserad, vilket skapade ett behov av finansiella mellanhänder. Kreditsystemet hade dessförinnan i stort sett varit informellt och baserat på personlig kännedom.¹⁰ En viktig sådan form av konsumentkredit var att handla dagligvaror ”på krita” hos sin lokala handelsman. Kreditgivningen gällde alltså väsentliga, men icke-varaktiga, konsumtionsvaror. Denna kreditgivning kunde innebära ett socialt problem då hushåll, särskilt med säsongsbaserade inkomster, kunde vara helt beroende av kreditgivaren. Att handla på krita på det traditionella sättet förekom fram till 1960-talet, men i alltmer begränsad omfattning.¹¹

Den första mer formaliserade utlåningen från bankerna var inriktad på näringslivet och jordbruket. Utlåning till individer och till hushåll skedde i huvudsak för bostadsändamål.¹²

En första form av konsumentkredit inriktad på annan konsumtion än bostäder var avbetalningsköpen. Avbetalningsköp var framför allt möjliga av varor med ett mer bestående värde, exempelvis möbler eller fordon. Kreditrisken uppvägdes inte av något annat än säljarens möjlighet att återta godset om köparen inte skötte sina avbetalningar. Rätten att återta varan inledde en första debatt om konsumentskydd, där särskilt återtagandeförbehållen i vissa former ansågs som oskäliga. Avbetalningsköpen kritiserades dock även för att möjliggöra en form av lyxkonsumtion, eftersom de möjliggjorde inköp av varor som köparen ”egentligen” inte hade råd med.¹³ Den puritanska synen på konsumtion, som innebar att all konsumtion av varor som inte var direkt nödvändiga för uppehållet var mer eller mindre olämplig, innebar generellt att skuldsättning för den typen av konsumtion också ansågs vara något man i princip skulle und-

¹⁰ SOU 2013:78 s. 31 f., jfr Larsson, *Aktörer, marknader och regleringar – Sveriges finansiella system under 1900-talet*, 1993, s. 7–9. Larsson beskriver att de första tendenserna till en organiserad kreditmarknad märktes redan 1820, då de första sparbankerna bildades.

¹¹ SOU 1966:42.

¹² SOU 2013:78 s. 33.

¹³ SOU 2013:78 s. 34.

vika. Konsumtionskreditutredningen konstaterade på 1960-talet att denna attityd till konsumtion och skuldsättning troligen präglade en stor del av konsumenterna, men att allt fler uppenbarligen började få en mer positiv attityd till lån i och med att antalet kreditköpare successivt ökade, bl.a. till följd av generationsväxlingen.¹⁴

Under efterkrigstiden stod bilismens utveckling för den mest expansiva delen av den privata konsumtionen. Mer än hälften av konsumentkrediterna (bostadskrediter undantagna) avsåg bilinköp. Näst bilhandeln hade kreditköpen störst betydelse när det gällde tv- och radioapparater. Även hushållsmaskiner – dammsugare, symaskiner, tvättmaskiner, kyl- och frysskåp – var en varugrupp som expanderat kraftigt under 1950-talet och där kreditmöjligheterna spelade en viktig roll för avsättningen. Produkter som introducerats på 1920-talet, men då endast till en begränsad krets konsumenter, hade alltså några årtionden senare blivit allmänna konsumtionsvaror.¹⁵

Nya sätt att handla varor på kredit – 1960-talet

Den traditionella kreditformen att "handla på krita" kan sägas ha fått en renässans genom introduktionen av olika former av kontokrediter. I slutet på 1950-talet introducerade enskilda handlare eller sammanslutningar av handlare möjligheten att ha ett konto att handla för, dvs. en bestämd kreditlimit att utnyttja vid köp hos just de anslutna säljarna. Utnyttjades krediten skulle den återbetalas med minst en viss andel av den utestående fordran. Kontokrediter förekom både för förbrukningsvaror som livsmedel eller bensin och för "halv-varaktiga" konsumtionsvaror som kläder. Termen *kreditkort* myntades då alltfler handlare utfärdade plastkort som bevis för kontoinnehavet.¹⁶

Avbetalningsköpen började också ersättas av andra kreditformer där krediten visserligen var knuten till inköp av en viss vara, men där återtaganderätt saknades. Det blev vanligare att det inte var säljaren själv som gav kredit, utan att säljaren förmedlade ett lån från en annan kreditgivare (kreditformen kallades därför först *låne-*

¹⁴ SOU 1966:42 s. 22.

¹⁵ A. a. s. 27, 29 och 37.

¹⁶ SOU 1966:42 s. 59.

köp). Att andra former för kreditköp introducerades hängde samman med att många varor, även dyrbara sådana som tv-apparater, inte längre kunde anses ha ett särskilt varaktigt värde. Återtaganderätten förlorade därmed sin betydelse som säkerhet för krediten. Samtidigt ansågs ännu återtaganderätten vara ett effektivt påtryckningsmedel mot konsumenten, och avbetalningsköpen var fortfarande den viktigaste konsumentkreditformen sett till kreditvolymen.¹⁷

En första form av standardiserad fristående kredit utan säkerhet introducerades av några svenska affärsbanker under slutet av 1950-talet. Kreditformen kallades för *privatlån*. I stället för säkerhet gjorde banken en bedömning av konsumentens inkomster och "allmänna vandel". Sparbankerna kallade sin motsvarande låneform för *blanco-kredit*.¹⁸

Både kreditkortsanvändning och att ta ett privat- eller blanco-lån, utgjorde dock en mycket liten del av kreditgivningen.¹⁹

Kreditkort och fristående krediter på frammarsch – 1970- och 1980-tal

Under 1970-talet konstaterade Konsumentkreditköpkommittén att låneköpen, kreditkortsköpen och privat- och blancolån var kreditformer på "frammarsch" för att finansiera köp av konsumtionsvaror. De formella avbetalningsköpen (med återtaganderätt) fick stå tillbaka för "modernare" system. Med vissa kreditkort kunde konsumenten då inte bara köpa varor utan också göra kontantuttag eller köpa vissa tjänster, såsom resor.²⁰

Eftersom bankernas utlåning var kraftigt reglerad (se vidare nästa avsnitt) expanderade utlåningen från s.k. finansieringsföretag, eller finansbolag, kraftigt under 1970-talet, särskilt under decenniets senare hälft. Finansbolagen riktade sig både till företag och konsumenter – factoring och finansiell leasing i huvudsak till företagen och kontokorts- och blancokrediter till konsumenterna.²¹

Efter avregleringen av kreditmarknaden, och i det gynnsamma ekonomiska klimatet under tidsperioden, expanderade både bankernas och finansbolagens utlåning till hushållen kraftigt under 1980-

¹⁷ A. a. s. 18.

¹⁸ A. a. s. 63.

¹⁹ A. a. s. 19.

²⁰ SOU 1975:63 s. 48 f.

²¹ SOU 1977:97 s. 15 f.

talet.²² Att betala med kort hade i början av 1990-talet blivit ett självklart betalningsmedel, med eller utan kredit. Att bevilja kredit hade vidare blivit ett betydelsefullt medel att konkurrera om kunderna, även i tjänstesektorn.²³

Den ökande utlåningen innebar en ökad skuldsättningsproblematik. Skuldkommittén anförde i sitt betänkande som lämnades 1988:

Tillgången till stora kreditbelopp i banker och kreditinstitut har lett till ett kraftigt utbudstryck mot marknaden. Kreditgivarnas strävan efter framgång på hushållsegmentet har lockat fram en allt aggressivare marknadsbearbetning. Krediter som endast för några år sedan för hushållen var en svårtillgänglig nyttighet, har blivit mycket lättillgänglig. Medan man tidigare själv fick upptäcka sina kreditbehov, dessa i regel måste vara för realändamål och man personligen fick vända sig till en bank för lån, där kreditvärdigheten bedömdes i särskild ordning, har kommittén kunnat konstatera [---] att situationen är helt annorlunda i dag: kreditinstituten bearbetar aktivt hushållen, ofta genom masskommunikation och med påträngande budskap om lån för olika konsumtionsändamål. Kreditgivning rationaliseras och sker allt mer utan personlig kontakt och utvecklingen tycks gå mot fortsatt automatisering av kredithandläggning. Denna omfattar också ökande grad av maskinell prövning av kreditvärdigheten. En vanlig form av kreditprövning sker nu genom en föga djupgående kontroll av eventuella betalningsanmärkningar och anställningsförhållanden. Ofta behöver man inte lämna särskild säkerhet. Utbetalning sker snabbt, ibland inom ett dygn. Ett viktigt inslag i denna bearbetning av hushållen är att kreditgivningen rent fysiskt flyttas från traditionella banklokaler till detaljhandeln. Kunden erbjuds varan plus kredit i ett paket. Kreditgivarna försöker komma så nära köpstället som möjligt och göra en integration framåt i detaljistledet, t.ex. hos resebyråer, båt- och bilförsäljare m.m. [---] Avregleringen av kreditmarknaden har sålunda fundamentalt förändrat dess funktionssätt. [---] Vissa konsumentgrupper har klarat denna omställning sämre och hamnat i betalningssvårigheter. Felbedömd betalningsförmåga, ofta som en följd av eller i kombination med ändrade levandeförhållanden (t.ex. skilsmässa, sjukdom, värnplikt), kan för individen leda till påtagliga, sociala störningar.²⁴

²² Detta förhållande tas upp i flertalet av de källor som är daterade efter den aktuella tidsperioden och som nämns i detta kapitel, se t.ex. prop. 1991/92:83 s. 23 eller källorna i not 25. En frågeställning är dock vilket orsakssambandet egentligen var mellan avregleringen och kreditexpansionen. Det kan ha varit så att den berodde på att utlåningen på den s.k. "grå" marknaden flyttades till de avreglerade instituten och/eller en ökad lånefinansierad konsumtion och finansiell spekulation, se vidare Edin, m.fl., *Avregleringen och hushållens skulder*, oktober 1994, i samlingen Bankerna under krisen, Fyra rapporter till Bankkriskommittén, s. 73–129.

²³ Prop. 1991/92:83 s. 23.

²⁴ SOU 1988:55 s. 49 f., jfr även Kronofogdemyndighetens rapport *Alla vill göra rätt för sig, Överskuldsättningens orsaker och konsekvenser*, 2008, s. 11.

Något om hushållens skuldsättning under de senaste 25 åren

Den expanderande utlåningen under andra halvan av 1980-talet bröts av och följdes av en nedgång under krisen i början av 1990-talet. Från mitten av 1990-talet fram till i dag har hushållens skuldkvot återigen stadigt ökat, även om ökningen mattades av under några år efter 2010. Den huvudsakliga delen av hushållens skuldsättning består av bostadskrediter och en analys av varför skuldsättningen ökar måste därför utgå från denna form av konsumentkredit. Makroekonomiska och strukturella faktorer förklarar i huvudsak den höga skuldkvoten. Det handlar exempelvis om ökningen i disponibla inkomster, låga realräntor, stigande efterfrågan på bostäder och bolån och en god tillgång på krediter från bankerna.²⁵

När det gäller marknaden för krediter för annan form av konsumtion än bostäder består de förhållanden som växte fram under 1970-talet alltjämt – kreditköp, kontokrediter och blacolån/privatlån är numera allmänt kända och välanvända former av konsumentkrediter. Aktörer som erbjuder konsumenterna kredit har blivit allt fler.²⁶ Till produktutbudet kan numera läggas snabblånen, som introducerades på marknaden år 2006.²⁷

3.4 Regleringen av konsumentkreditmarknaden sedan början av 1900-talet

3.4.1 Näringsrättslig reglering

Reglering och avreglering under 1900-talet

Den första näringsrättsliga regleringen av kreditgivare var lagar avseende bankernas rörelse och kom i slutet av 1800-talet. Bankerna delades då upp i sparbanker och affärsbanker och det huvudsakliga syftet var att bankerna skulle vara säkra för insättning av medel. Under de första årtiondena av 1900-talet var regleringen av bankerna inte heller inriktad på att reglera kreditmarknaden, utan snarare på att stabilisera och öka förtroende för bankväsendet.²⁸

²⁵ Den gemensamma promemorian *Drivkrafter bakom hushållens skuldsättning*, av Finansinspektionen, Sveriges Riksbank och Riksgälden, 2015, jfr Hansen, *PM 1 – Förklaringar till utvecklingen av hushållens skuldsättning sedan mitten av 1990-talet*, 2013, FI Dnr 13-11430.

²⁶ Jfr SOU 2013:78 s. 123 f.

²⁷ Se t.ex. prop. 2013/14:107 s. 23.

²⁸ Larsson, *Aktörer, marknader och regleringar – Sveriges finansiella system under 1900-talet*, 1993, s. 21–24, jfr s. 12.

De ekonomiska kriserna under 1920- och 1930-talen innebar dock en ny inriktning på regleringen, med syfte att motverka framtida kriser och att styra kreditgivningen mot politiskt prioriterade områden. Den statliga styrningen ökade successivt under mellankrigstiden. I början av 1950-talet drevs en kreditbegränsning igenom för att förhindra överhettning i ekonomin och för att säkra kapital till bostadsbyggande. Senare infördes en räntereglering. Ett flertal andra regleringar användes också för att begränsa kreditutbudet. Konsumentkrediterna kom därigenom att kraftigt begränsas under 1950- och 1960-talet. Under 1970-talet och början av 1980-talet utnyttjades inte regleringsmöjligheterna lika mycket.²⁹ När finansbolagen, som inte omfattades av regleringen, expanderade, ansågs det dock viktigt att dessa också skulle omfattas av de kreditpolitiska styrmedlen. En första lag om finansbolag trädde i kraft 1980.³⁰

Vid mitten av 1980-talet avreglerades kreditmarknaden under loppet av ett fåtal år. Under 1985 slopades ränteregleringen och utlåningsbegränsningarna för banker och finansbolag. Från 1986 hade penningpolitiken övergått från en regleringsmodell till att vara marknadsorienterad.³¹ Ny näringsrättslig reglering för bankväsendet infördes 1987.³²

Systemstabilitet och konsumentskydd under 2000-talet

I början av 2000-talet reformerades det näringsrättsliga regelverket av bank- och kreditmarknadsföretag. Till grund för det nya regelverket låg Banklagskommitténs arbete under 1990-talet, som framför allt föranletts av bankkrisen under början av decenniet. Ett allmänt reformbehov fanns också till följd av marknadens utveckling. Hänsyn behövde även tas till den EU-rättsliga regleringen på området.³³

I lagstiftningsarbetet diskuterades vilka aktörer som skulle omfattas av det nya regelverket. Regeringen kom fram till att den EU-rättsliga definitionen av kreditinstitut borde vara avgörande eftersom det huvudsakliga syftet med regleringen var systemstabilitet.

²⁹ A. a. s. 28–30 och se även t.ex. SOU 1988:55 s. 18 f.

³⁰ SFS 1980:2, prop. 1978/79:170, SOU 1977:97.

³¹ Se t.ex. SOU 1988:55 s. 17 f.

³² Den näringsrättsliga lagstiftningen var uppdelad på flera lagar. 1987 blev dock den centrala lagen Bankrörelselagen (1987:617), vars regler för bankrörelsen var tillämplig för alla sorters banker. Se vidare prop. 1986/87:12. Ikraftträdandet för den samlade lagstiftningen följer av lag (1987:621) om införande av ny banklagstiftning.

³³ Prop. 2002/03:139 s. 153 och 155.

Detta innebar att kreditgivning som inte kombinerades med inlåning inte längre skulle vara underkastad tillståndsplikt och tillsyn. Det heltäckande tillståndskrav som gällt för all finansiering riktad till konsumenter avskaffades därmed. I stället utvidgades registreringsskyldigheten enligt lagen (1996:1006) om anmälningssplikt avseende viss finansiell verksamhet.³⁴

Ett decennium senare uppkom på nytt en diskussion om det var förenligt med konsumentskyddsintresset att vissa kreditgivande företag inte stod under Finansinspektionens tillsyn. Bakgrunden till lagstiftningsarbetet var de konsumentskyddsproblem som ansågs föreligga med den nya kreditprodukten snabbblån. Regeringen anförde att en välgrundad bedömning var att många av de problem med kreditgivning som faller utom tillämpningsområdet för lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse berodde på att tillsynsmyndigheterna saknade effektiva medel att ingripa vid missförhållanden.³⁵ Lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter trädde i kraft den 1 juli 2014 (se vidare avsnitt 5.2).

3.4.2 Civilrättslig reglering

Inledning

I detta avsnitt berörs kort den civilrättsliga lagstiftning som särskilt reglerat konsumentkrediter under 1900-talet. Allmän civilrättslig reglering har därtill tillämpats även på konsumentkrediter. Lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (avtalslagen) som fortfarande gäller för alla avtal, kunde alltså efter sitt ikraftträdande 1916 även tillämpas på kreditavtal. Avtalslagen innehåller exempelvis en bestämmelse om ocker (31 §). Under 1960- och 1970-talet inriktades politiken alltmer på konsumentskydd och flera lagar infördes, bland dem lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden och marknadsföringslagen.³⁶ Även införandet av 36 § avtalslagen hade till syfte att skydda bl.a. konsumenter.³⁷

³⁴ Överväganden och motivering, se a. prop. s. 205–210, jfr även författningsförslagets utformning på s. 136.

³⁵ Prop. 2013/14:107 s. 41, se vidare beskrivningen av konsumentskyddsproblem på marknaden för snabbblån, s. 22–26.

³⁶ SFS 1971:112 respektive 1975:1418.

³⁷ Prop. 1975/76:81.

Det första konsumentskyddet – regler för avbetalningsköp

En första civilrättslig lag till skydd för såväl konsumenter som näringsidkare var 1915 års lag om avbetalningsköp.³⁸ Lagen reglerade framför allt återtaganderättens utövande.

Avbetalningsköpen ansågs länge vara den viktigaste formen av konsumentkredit. Lagen reformerades under 1950-talet och utreddes under 1960-talet av konsumtionskreditutredningen.³⁹ Efter ytterligare utredning under 1970-talet infördes 1977 en konsumentkreditlag som ersatte 1915 års lag om avbetalningsköp.⁴⁰ Lagen reglerade huvudsakligen köp av varor på kredit och inte fristående krediter.

En annan författning avseende kreditköp var den förordning från 1950-talet som reglerade kreditvillkoren vid bilköp. Genom förordningen reglerades kontantinsatsens storlek och kredittidens längd.⁴¹ Att bilköp reglerades särskilt under 1950-talet speglar troligtvis den växande betydelsen bilismen hade, både för samhället och för den enskilde, under denna tid, se tidigare avsnitt.

Alla slags konsumentkrediter – 1992 års konsumentkreditlag

År 1986 antogs ett EG-direktiv om konsumentkrediter. Som en följd av överenskommelsen om upprättande av EES behövde Sverige anpassa vissa delar av sin lagstiftning till EG:s regelverk, bl.a. med avseende på konsumentkreditdirektivet. Till detta reformbehov kom att den snabba utveckling som skett av produktutbudet på kreditmarknaden under de senaste decennierna motiverade att fler kreditformer än kreditköp lagreglerades för att skydda konsumenterna. Detta ledde fram till en ny konsumentkreditlag som trädde i kraft 1993.⁴² Utgångspunkten för den regleringen var att alla konsumentkrediter skulle regleras på samma sätt om det inte fanns speciella skäl. Däremot konstaterade departementschefen att det inte fanns anledning att generellt beakta en ökande skuldsättningsproblematik, eftersom skuldsättningen inte längre ökade som under

³⁸ SFS 1915:219.

³⁹ Konsumtionskrediter i Sverige, SOU 1966:42, betänkande av konsumtionskreditutredningen.

⁴⁰ SFS 1977:981, prop. 1976/77:123.

⁴¹ Förordning (1959:575) med föreskrifter om vissa betalningsvillkor vid yrkesmässig försäljning av bilar, för en närmare beskrivning se SOU 1966:42 s. 27 f.

⁴² SFS 1992:830, prop. 1991/92:83.

1980-talet. Det ansågs bl.a. inte befogat att ha en särskild bestämmelse om en skyldighet för kreditgivaren att göra en kreditprövning. Att kreditgivaren normalt sett borde göra någon form av kontroll av betalningsförmågan ansågs dock följa av den nya bestämmelsen om god kreditgivningssed.⁴³

Den näringsrättsliga avregleringen för vissa kreditgivare som skedde i början av 2000-talet ledde dock till en viss skärpning av konsumentkreditlagen när det gällde kreditprövning. En uttrycklig bestämmelse om skyldigheten att kreditpröva samt en möjlighet för Konsumentverket att vid bristande efterlevnad meddela varning eller föreläggande att upphöra med kreditgivningen infördes 2004. Hur kreditprövningen skulle gå till eller vilka uppgifter som skulle inhämtas för prövningen överlämnades till tillsynsmyndigheterna, genom möjligheten att utfärda allmänna råd. Krediter om mindre belopp och engångskrediter med en löptid om högst tre månader omfattades dock inte av bestämmelsen.⁴⁴

Nuvarande konsumentkreditlag

År 2008 antogs ett nytt EU-direktiv om konsumentkrediter. Detta föranledde en översyn av konsumentkreditlagstiftningen och resulterade i en ny konsumentkreditlag som trädde i kraft den 1 januari 2011.⁴⁵ I propositionen behandlas särskilt problem som uppmärksammas med den nya kreditformen snabblån. För att stärka konsumentskyddet vid sådan kreditgivning slopades det tidigare undantaget för små krediter med kort återbetalningstid, och kravet på kreditprövning, information om krediten m.fl. regler, blev tillämpliga på i princip alla krediter.⁴⁶

⁴³ Prop. 1991/92:83 s. 24 f., 31 och 34 f.

⁴⁴ Bestämmelsen infördes i 5 a §, genom SFS 2004:312, motiveringen i prop. 2002/03:139 s. 251–255.

⁴⁵ SFS 2010:1846, prop. 2009/10:242.

⁴⁶ Prop. 2009/10:242 s. 35–37.

4 Konsumenten på kreditmarknaden

4.1 Inledning

I detta kapitel redogörs för några olika aspekter av konsumentens ställning som aktör på kreditmarknaden. Större delen av kapitlet behandlar två olika teorier om hur människor fattar ekonomiska beslut i allmänhet, men med fokus på hur dessa teorier kan förklara beslut om krediter. Först redogörs för den neoklassiska nationalekonomiska modellen. Därefter skildras teorier och forskning som på olika sätt visar på att människor i många fall avviker från den nationalekonomiska beslutsmodellen. Denna inriktning inom den ekonomiska forskningen brukar kallas beteendekonomi. I kapitlet redogörs också i korthet för vad Utredningen om överskuldssättning kommit fram till i betänkandet *Överskuldssättning i kredit-samhället?* (SOU 2013:78).

Inom både national- och beteendekonomisk teoribildning finns det en grundläggande förutsättning att människor, naturligt nog, har vissa bestämda syften, mål, eller preferenser med sitt handlande, både i allmänhet och när det gäller ekonomiska beslut. Klassisk nationalekonomi brukar förknippas med att människor strävar efter att tillgodose sitt materiella egenintresse. När det gäller valhandlingsteori finns det dock inget som säger att syftet med en persons handlande är att vara självisk eller att sträva efter materiella fördelar. Syftet med ett ekonomiskt beslut kan alltså vara att använda sina resurser för välgörenhet, likaväl som att sträva efter en konsumtion som i längden är självdestruktiv, t.ex. genom missbruk.¹ När det gäller sociala preferenser har den beteendekono-

¹ Se t.ex. Angner, *A course in behavioural economics*, 2012, s. 23 f. och 152.

miska forskningen visat att människor ofta strävar efter osjälviska mål, så som rättvis fördelning av resurser.²

Frågan om vilka preferenser människor har när det gäller att använda sina ekonomiska resurser, eller om dessa preferenser kan anses som bra eller dåliga, behandlas inte närmare i detta kapitel. Att de flesta krediter tas i ett syfte att konsumera i vid bemärkelse får dock ses som en underliggande utgångspunkt. Inom nationalekonomisk teori har presenterats en modell för hur krediter samspelar med konsumtionsändamål och denna redogörs för i nästa avsnitt.

4.2 Neoklassisk nationalekonomi

Rationell valhandlingsteori

I ett klassiskt nationalekonomiskt perspektiv fattar individen olika ekonomiska beslut på grundval av sina

- preferenser; saker de vill uppnå,
- föreställningar om hur världen fungerar och
- begränsningar för sitt handlande.

Individen fattar, utifrån sina föreställningar och sina begränsningar, ekonomiska beslut som på bästa sätt maximerar individens egen nytta.

När det gäller individens preferenser antas det att dessa är väldefinierade och stabila över tid.

Alla aktörer på marknaden antas vidare ha samma tillgång till, och samma förmåga att ta till sig, relevant information. I detta ingår att känna till och kunna tillämpa matematiska och sannolikhets-teoretiska lagar.

Individens begränsningar avser ekonomiska begränsningar att handla på ett visst sätt, t.ex. den begränsning en individs inkomster sätter för individens utgifter.³

² Se t.ex. Östling, *Beteendeekonomi och konsumentpolitik*, 2009, s. 23, Samson, (red), *The Behavioural Economics Guide* 2014, s. 8.

³ Se t.ex. Östling, *Beteendeekonomi och konsumentpolitik*, 2009, s. 8 f. eller Zamir och Teichman (red), *The Oxford Handbook of Behavioral Economics and the law*, 2014, s. 143.

Livscykelhypotesen

En individ förväntas alltså inom ramen för rationell valhandlingsteori och klassisk nationalekonomi kunna fatta beslut att ta krediter som uppfyller målsättningen att maximera sin egen nytta med krediten utan att överskrida sina egna ekonomiska begränsningar.

Enligt *livscykelhypotesen* strävar hushållen efter att jämna ut och anpassa sin konsumtion till livets olika skeden och behov. Tillgången till krediter gör att en sådan utjämning är möjlig. Genom att till viss del ta i anspråk framtidens inkomster kan t.ex. en nybildad familj köpa bostad och bohag trots att de likvida tillgångarna inte räcker till sådana stora inköp.

En konsument som agerar för att optimalt utjämna sin konsumtion över tid med hjälp av krediter måste alltså kunna

- bedöma sina framtida preferenser,
- bedöma sina framtida inkomster, och variationer i inkomsterna, på ett korrekt och realistiskt sätt och
- göra en korrekt bedömning av kreditens kostnad.⁴

4.3 Beteendekonomi

4.3.1 Inledning

Allmänt om beteendekonomi och den fortsatta framställningen

Inte ens i en neoklassisk nationalekonomisk kontext förutsätts alla människor alltid kunna fatta optimala ekonomiska beslut. En orsak kan exempelvis vara brist på relevant information.

Forskning under senare hälften av 1900-talet ger vidare stöd för att människor i allmänhet systematiskt avviker från ett beslutsfattande som passar in i den rationella valhandlingsteorin. Denna teori kan därmed inte alltid användas för att förstå, eller förutse, individers agerande.⁵

⁴ iff/ZEW (2010): Study on interest rate restrictions in the EU, *Final Report for the EU Commission DG Internal Market and Services*, Project No. ETD/2009/IM/H3/87, s. 144–148, jfr Zamir och Teichman (red), *The Oxford Handbook of Behavioral Economics and the law*, 2014, s. 103.

⁵ Jfr t.ex. Zamir och Teichman (red), *The Oxford Handbook of Behavioral Economics and the law*, 2014, s. 5 f. och 143.

I det följande redogörs för några sådana avvikelser i individuellt beslutsfattande, som har beskrivits inom den beteendekonomiska forskningen. Redogörelsen har begränsats till avvikelser som tycks kunna ha en särskild relevans för beslut när det gäller krediter. Det som beskrivs kan dock likaväl påverka andra sorters beslut än strikt ekonomiska, t.ex. rörande livsstil, hälsa, konsumtion etc.

Kritik mot beteendekonomi

Beteendekonomi har fått starkt genomslag när det gäller att utforma samhällseliga insatser för att skydda bl.a. konsumenter. Inom t.ex. OECD och EU har beteendekonomisk forskning fått betydelse för konsumentskydd och inom miljö och hälsopolitik.⁶ Den beteendekonomiska forskningen har dock också utsatts för kritik. En sådan kritik är att de empiriska studier som ligger till grund för beteendekonomiska teorier inte kan ge en rättvisande bild av mänskligt beslutsfattande, bl.a. eftersom teorierna bygger på olika tester av försökspersoner som är medvetna om att de ingår i en undersökning.⁷ Å andra sidan finns det numera, vilket kommer att redogöras för i det följande, många studier som inriktats på människors faktiska handlande på en viss marknad, t.ex. kreditmarknaden.

En annan kritik innebär att människor är medvetna om sina kognitiva tillkortakommanden, t.ex. bristande självkontroll, och själva agerar för att skydda sig emot att ta beslut som de senare kan komma att ångra.⁸ Olika beteendekonomiska företeelser tycks också kunna motverka varandra (t.ex. riskaversion och överoptimism).⁹

Slutligen finns det en omfattande debatt om vilka statliga regleringar eller skyddsåtgärder som kan eller bör vidtas med utgångspunkt i beteendekonomiska forskningsresultat. Denna debatt berörs kort i avsnitt 4.6.

⁶ Se t.ex. Kommissionens hemsida om behavioral economics, www.ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/behavioural_research och vidare Zamir och Teichman (red), *The Oxford Handbook of Behavioral Economics and the law*, 2014, s. 719 f. med vidare referenser och Samson (red), *The Behavioral Economics Guide* 2014, s. 51 f. med vidare referenser.

⁷ Östling, *Beteendekonomi och konsumentpolitik*, 2009, s. 17 f., jfr Zamir och Teichman (red), *The Oxford Handbook of Behavioral Economics and the law*, 2014, s. 12.

⁸ Zamir och Teichman (red), *The Oxford Handbook of Behavioral Economics and the law*, 2014, s. 113 f.

⁹ A. a. s. 340 och 726.

4.3.2 Två tankesystem

Ett sätt att beskriva mänskligt tänkande som använts av beteendekonomen, bl.a. nobelpristagaren Daniel Kahneman, är att vårt tänkande är indelat i två system. Det ena, system ett, eller det automatiska systemet, är snabbt, intuitivt, omedvetet, associativt och används utan ansträngning. Det andra, system två, eller det reflektiva systemet, är långsamt, regelföljande och ansträngande att använda.¹⁰

Det är det automatiska systemet som är källan till att vi handlar på ett sätt som inte alltid är förenligt med rationell valhandlings-teori, genom att det tar olika mentala genvägar eller använder sig av förenklade regler.¹¹ Detta innebär dock inte att det automatiska systemet alltid är sämre än det reflektiva. Vårt dagliga liv skulle antagligen inte fungera om vi inte kunde fatta beslut med vårt automatiska system. Många beslut kan bli tillräckligt bra även om det reflektiva systemet vilar.¹² Tendensen till överoptimism, som kan leda till dåliga ekonomiska beslut, kan exempelvis ha stora fördelar för individen på andra områden, såsom allmänt välbefinnande och hälsa.¹³ Det är också möjligt att många mekanismer inom det automatiska systemet har evolutionära förklaringar och alltså har bidragit till vår överlevnad och utveckling.¹⁴

4.3.3 Beslut med konsekvenser över tid

Diskontering och tidsinkonsistens

Ett beslutsfattande i enlighet med rationell valhandlingsteori förutsätter att man värderar saker på samma sätt oavsett vid vilken tidpunkt värderingen görs, eller, med andra ord, att ens preferenser är stabila över tid. Att *diskontera* framtida händelser, alltså att värdera en nytta högre för att den ligger närmare i tiden, kan vara väl

¹⁰ Se t.ex. Thaler och Sunstein, *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, 2008, s. 19 f. och Zamir och Teichman (red), *The Oxford Handbook of Behavioral Economics and the law*, 2014, s. 18 f.

¹¹ Zamir och Teichman (red), *The Oxford Handbook of Behavioral Economics and the law*, 2014, s. 4.

¹² Jfr Thaler och Sunstein, *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, 2008, s. 22 f. och Zamir och Teichman (red), *The Oxford Handbook of Behavioral Economics and the law*, 2014, s. 12 f.

¹³ Zamir och Teichman (red), *The Oxford Handbook of Behavioral Economics and the law*, 2014, s. 340.

¹⁴ A. a. s. 12 och 117.

förenligt med rationell valhandlingsteori. Att välja 100 kronor i morgon i stället för 150 kronor om en vecka kan maximera den egna ekonomiska nyttan om man t.ex. har möjlighet att investera hundralappen till en hög avkastning, eller anta ett förmånligt erbjudande som inte kommer att finnas kvar om en vecka. De flesta människor gör dock en *hyperbolisk diskontering* av framtiden och ger därmed prov på *tidsinkonsistens*. För att beskriva hyperbolisk diskontering kan man föreställa sig att den egna personen är uppdelad i flera olika jag som existerar vid ett oändligt antal tidpunkter. Om mitt beslut att ta emot 100 kronor i morgon i stället för att få 150 kronor om en vecka värderas på samma sätt av alla mina framtida jag, är diskonteringen inte hyperbolisk och jag har alltså inte uppträtt tidsinkonsistent. Men om mina framtida jag, alla, eller kanske några av dem, anser att värderingen var felaktig och att beslutet borde varit ett annat, har jag agerat tidsinkonsistent och gjort en hyperbolisk diskontering av framtiden.¹⁵

Man kan ytterligare dela upp hyperbolisk diskontering i kategorierna *sofistikerad* och *naiv*. Den som diskonterar på ett naivt sätt tror felaktigt att framtida jag kommer att acceptera beslutet att värdera nutiden högst, medan den sofistikerade diskonteraren är medveten om att preferenserna kan ändras när tiden går och försöker motarbeta sina tendenser till hyperbolisk diskontering.¹⁶

Tidsinkonsistensen är störst när det gäller den absolut närmaste framtiden. En veckas skillnad i tid kan medföra en kraftig diskontering om veckan börjar i morgon. En veckas skillnad i tid leder dock troligen inte till samma tidsinkonsistens om veckan ligger t.ex. ett år framåt i tiden.¹⁷

Bristande självkontroll och överoptimism

Bristande självkontroll kan leda till tidinkonsistens. Genom att favorisera det nuvarande jagets vilja åsidosätter vi framtida jags preferenser. Om vi är naiva är vi inte medvetna om detta, men om

¹⁵ Östling, *Beteendekonomi och konsumentpolitik*, 2009, s. 6, Zamir och Teichman (red), *The Oxford Handbook of Behavioral Economics and the law*, 2014, s. 6, Angner, *A course in behavioural economics*, 2012, s. 158–162.

¹⁶ Angner, *A course in behavioural economics*, 2012, s. 164.

¹⁷ Zamir och Teichman (red), *The Oxford Handbook of Behavioral Economics and the law*, 2014, s. 6.

vi är sofistikerade kan vi försöka motverka den bristande självkontrollen och tidsinkonsistensen på olika sätt.¹⁸

Bristande självkontroll har också att göra med vilken sinnestämning vi befinner oss i när vi fattar ett beslut. I en ”het” sinnestämning, när vi direkt utsätts för en frestelse, kommer vi att fatta ett beslut som gynnar nuet och den omedelbara behovstillfredsställelsen. I ett ”kallt” känsloläge kan vi dock ha planerat för att agera på ett helt annat sätt. I det ”kalla” läget arbetar vårt reflektiva tankesystem. I ett ”kallt” sinnestillstånd har vi dock lätt att övervärdera vår egen förmåga att stå emot när vi väl befinner oss i det ”heta” känsloläget (*hot-cold empathy gap*).¹⁹

Det har också konstaterats att de flesta människor rent allmänt har en tendens att överskatta sina egna möjligheter att uppnå positiva utfall i framtiden – vi tror att vi har större chanser att lyckas än alla andra. På motsvarande sätt tror vi att just vi själva kommer att undgå negativa händelser, såsom arbetslöshet, skilsmässa eller sjukdom. Detta fenomen kallas *överoptimism*.²⁰

Betydelsen för beslutet att ta en kredit

Eftersom krediter typiskt sett får konsekvenser över tid, kan alla de ovan beskrivna företeelserna få betydelse för konsumentens möjlighet att maximera nyttan med att ta en kredit i ett långsiktigt perspektiv. Tidsinkonsistens (eller *present bias*), bristande självkontroll, *hot-cold empathy gap* och överoptimism har pekats ut som faktorer som kan leda till en riskfylld skuldnivå för individen och ett lånebeteende som inte är ekonomiskt optimalt.²¹ Det finns också empiriska studier som stöder ett sådant samband. Några av dem berörs kort nedan.

¹⁸ Angner, *A course in behavioural economics*, 2012, s. 163 f., jfr Östling, *Beteendekonomi och konsumentpolitik*, 2009, s. 18 f.

¹⁹ Zamir och Teichman (red), *The Oxford Handbook of Behavioral Economics and the law*, 2014, s. 6 och Thaler och Sunstein, *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, 2008, s. 42.

²⁰ Zamir och Teichman (red), *The Oxford Handbook of Behavioral Economics and the law*, 2014, s. 335–340 för en översikt.

²¹ Zamir och Teichman (red), *The Oxford Handbook of Behavioral Economics and the law*, 2014, s. 467 f., Thaler och Sunstein, *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, 2008, s. 42, iff/ZEW (2010): Study on interest rate restrictions in the EU, *Final Report for the EU Commission DG Internal Market and Services*, Project No. ETD/2009/IM/H3/87, s. 149, Konjunkturrådets rapport 2015, *Den svenska skulden*, s. 136–149.

Ett exempel är en studie av den amerikanska kreditkortsmarknaden som visade att tidsinkonsistenta personer i högre grad hade kreditkortsskulder och därtill hade större skulder än tidskonsistenta. I undersökningen ingick att testa deltagarnas grader av tidsinkonsistens och sedan koppla resultaten till ekonomisk information avseende kreditkortsanvändning och inkomster.²² En annan teoretisk studie pekar på att naiva konsumenter, som alltså inte inser sin tidsinkonsistens eller bristande självkontroll, undervärderar kostnaderna för kreditkortsskulder och därför lånar mer än vad de ursprungligen tänkt sig.²³

Eftersom kreditbeslut löper över tid kan det vara avgörande för möjligheten att återbetala krediten att individen gör en riktig bedömning av sina ekonomiska begränsningar, både nutida och framtida. Tendensen till överoptimism kan därmed spela en roll för kreditbeslutet.²⁴ I en finsk studie som involverade både intervjuer med låntagare och ekonomiska och statistiska data avseende deras lån och skuldbörda, anför författarna att det finns ett samband mellan höga skuldnivåer och en överoptimistisk attityd hos låntagarna. Deltagare i studien som gjorde de största optimistiska, och felaktiga, förutsägelserna om framtiden var också de mest skuldsatta. Sådana hushåll hade också svårare att korrigera sina felaktiga förutsägelser över tid. Vidare bedömde oftare hushåll som från början varit överoptimistiska att de senare hade blivit överskuldsatta.²⁵

Många andra studier visar, liksom den finska, att konsumentkollektivet inte är homogent, utan att individernas beslutsfattande kan vara mer eller mindre i överensstämmelse med rationell valhandlingsteori. I en studie som avsåg kreditkortsmarknaden drar författarna, som studerat faktiskt låneutnyttjande och val av kreditavtal, slutsatsen att den största andelen konsumenter väljer ett optimalt avtal utifrån sitt faktiska utnyttjande av kortet. De konstaterade också att många gjorde vad som kan kallas en felaktig pessimistisk bedömning, dvs. de valde ett kreditkortskontrakt anpassat för ett

²² Meier och Sprenger, *Present-Biased Preferences and Credit Card Borrowing*, se s. 2–4 för en sammanfattning.

²³ Heidhues och Köszegi, *Exploring Naïveté about Self-Control in the Credit Market*, 2008.

²⁴ iff/ZEW (2010): Study on interest rate restrictions in the EU, *Final Report for the EU Commission DG Internal Market and Services*, Project No. ETD/2009/IM/H3/87, s. 149.

²⁵ Hyttinen och Putkuri, *Household optimism and borrowing*, 2012.

ganska högt utnyttjande, som sedan aldrig blev verklighet. Ett sådant misstag kostade dock inte lika mycket som misstaget att göra en alltför positiv prognos av det egna lånebeteendet. För konsumenter som var alltför positiva och trodde att de inte skulle använda sitt kreditkort så mycket, innebär det faktiska utnyttjandet större räntekostnader än om de valt ett annat kreditkortskontrakt som var bättre anpassat till ett högt utnyttjande av kreditutrymmet.²⁶

4.3.4 Beslutsunderlag och information

Inramningseffekter

När man i en beslutssituation ställs inför olika valmöjligheter har det visat sig vara av stor betydelse hur beslutsproblemet framställs, eller hur det *inramas*. Ett exempel är om konsekvenserna av ett visst alternativ beskrivs som en förlust eller en vinst.²⁷

Ekonomiska beslut som rör en viss summa pengar påverkas också av den inramning som storleken på de olika belopp som ingår i en viss transaktion utgör. Att få en rabatt om 50 kronor framstår som relevantare och mer eftersträfvansvärt om den rabatterade produkten kostar 150 kronor, men inte så betydelsefull om produkten kostar flera tusen kronor.²⁸

En annan slags inramningseffekt är att vi gärna begränsar beslutsunderlaget så att vi undviker att se de sammanlagda konsekvenserna av flera liknande beslut.²⁹

Olika inramningseffekter torde kunna få betydelse för beslutet att ta en kredit. Inramningseffekter kan utnyttjas i t.ex. marknadsföring. Ett exempel, som dock inte har med krediter att göra, är att man *sparar* pengar genom att *köpa* en vara.³⁰ På samma sätt kan man se att krediter ofta framställs som att de innebär ett tillskott till ekonomin, trots att det ökade ekonomiska utrymmet krediten ger för tillfället innebär en kostnad, och en minskad konsumtion, i framtiden.

²⁶ Agarwal m.fl., *Do Consumers Choose the Right Credit Contracts?*, 2007.

²⁷ Östling, *Beteendekonomi och konsumentpolitik*, 2009, s. 20 f., Zamir och Teichman (red), *The Oxford Handbook of Behavioral Economics and the law*, 2014, s. 96 f. och 722, Angner, *A course in behavioural economics*, 2012, s. 124 f.

²⁸ Östling, *Beteendekonomi och konsumentpolitik*, 2009, s. 20 f., Angner, *A course in behavioural economics*, s. 126.

²⁹ Östling, *Beteendekonomi och konsumentpolitik*, 2009, s. 23 f.

³⁰ A. a. s. 20.

Att begränsa beslutsunderlaget och endast se varje kreditbeslut som en enskild företeelse skulle också kunna vara en mekanism som verkar för att individen tar fler krediter än vad som är ekonomiskt hållbart. Ett annat exempel är krediter som betalas över lång tid med relativt sett små belopp, som därmed blir attraktivare än en kredit med en sammanlagt lägre kostnad som ska betalas vid färre tillfällen. Detta fenomen kan kallas *småpotatiseffekten* (*peanuts effect*).³¹

Informationshantering

Enligt neoklassisk nationalekonomi är information alltid av värde för att individen ska kunna fatta optimala, nyttobringande beslut. Individen förväntas ta del av all tillgänglig information och utvärdera den på ett metodiskt sätt.

I verkligheten hanterar vi ofta inte information på detta sätt. Tvärtom söker vi ofta undvika alltför mycket information, t.ex. genom att inte läsa igenom alla avtalsvillkor.³²

Vilken del av tillgänglig information vi tar till oss kan t.ex. bero på hur framträdande en viss del av informationen är eller om den framstår som ny, och därmed mer relevant.³³

För mycket information och även för många val kan i vissa fall få oss att fatta sämre beslut. I stället för en tillgång blir informationen en *informationsöverbastning* (*information overload*).³⁴

Problem med informationshantering ökar troligen med en finansiell produkts komplexitet, då informationsmängden av naturliga skäl ökar. Samtidigt finns det skäl att tro att finansiella produkter kan göras mer komplexa än nödvändigt, för att dölja vissa oförmanliga delar av prissättningen. En mer komplex prissättning där vissa kostnader görs mer framträdande än andra, hindrar konsumenten från att kunna kalkylera det totala priset för en produkt och därmed göra korrekta jämförelser mellan olika produkter.³⁵

³¹ Kallas också *pennies-a-day*, se Konjunkturrådets rapport 2015, *Den svenska skulden*, s. 138.

³² Östling, *Beteendeekonomi och konsumentpolitik*, 2009, s. 24.

³³ Samson (red), *The Behavioral Economics Guide 2014*, s. 5, och Zamir och Teichman (red), *The Oxford Handbook of Behavioral Economics and the law*, 2014, s. 722.

³⁴ Östling, *Beteendeekonomi och konsumentpolitik*, 2009, s. 24, se även Zamir och Teichman (red), *The Oxford Handbook of Behavioral Economics and the law*, 2014, s. 105 och 479.

³⁵ Zamir och Teichman (red), *The Oxford Handbook of Behavioral Economics and the law*, 2014, s. 472 och 723.

Att individens (bristande) informationshantering utnyttjas även på kreditmarknaden har framförts när det gäller t.ex. kreditkort och bostadskrediter.³⁶

4.3.5 Beteendeeconomiska analyser av snabblån

Det har gjorts beteendeeconomiska analyser framför allt av kreditformen lönedagslån (*pay-day loans*), som är vanliga bl.a. i Storbritannien och USA. Sådana lån liknar vad som i Sverige betecknats som snabblån, eftersom löptiden är kort (ibland så kort som 14 dagar) och den effektiva räntan hög. De är också lättillgängliga, på samma sätt som snabblån.

Just tidsinkonsistens och överoptimism har ansetts vara faktorer som spelar roll för människors beslut att ta lönedagslån. Tidsinkonsistens gör att den akuta preferensen för likvida medel värderas högre än den kostnad det innebär att ta lånet. Detta är dock tidsinkonsistent bara om individen senare faktiskt gör en annan värdering. Diskonteringen av framtiden har när det gäller lönedagslån ansetts vara naiv, dvs. konsumenten som tar lånet är inte medveten om att han eller hon kommer att ångra lånet, utan tror att det framtida jaget kommer att göra samma värdering av lånet som individen gjorde när det togs.³⁷

Ett annat fenomen som diskuterats ur ett beteendeeconomiskt perspektiv i samband med lönedagslån är det vanliga erbjudandet att förlänga lånet, som många konsumenter också antar, ofta mer än en gång (s.k. *roll-overs*). Det har framförts att det är uppenbart att exempelvis hyperbolisk diskontering kan ha betydelse för beslutet att låna en summa pengar, även om den framtida kostnaden är hög. Bristande självkontroll kommer också att spela in varje gång låntagaren ställs inför beslutet att betala tillbaka lånet eller förlänga det mot att betala en ny avgift, eftersom avgiften för stunden representerar en mindre utgift än att betala tillbaka hela lånet. Beslutet att ta lånet kan också influeras av överoptimism – konsumenten

³⁶ A. a. s. 473 f. (om kreditkort) och Thaler och Sunstein, *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, 2008, s. 132–138, och jfr Konjunkturrådets rapport 2015, *Den svenska skulden*, s. 139.

³⁷ Skiba och Tobacman, *Payday Loans. Uncertainty, and Discounting: Explaining Patterns of Borrowing, Repayment and Default*, 2007.

inser att lånet är dyrt, men ser det som en tillfällig finansiering och övervärderar sina ekonomiska möjligheter att betala tillbaka det, respektive undervärderar sin egen brist på självkontroll vid framtida tillfällen då valmöjligheten att förlänga lånet uppstår.³⁸

I svensk doktrin och debatt har också anförts att det är troligt att snabblån tas p.g.a. bristande självkontroll, i vart fall hos vissa konsumenter.³⁹ Det har också pekats på att tidsinkonsistens och en överoptimism när det gäller den framtida betalningsförmågan kan påverka snabblånetagare.⁴⁰ Uttalandena bygger dock inte på några empiriska studier av snabblånemarknaden.

Det ska tilläggas att lönedagslån i USA länge har debatterats utifrån perspektivet om de är bra eller dåliga för konsumenten och om kreditgivarna utnyttjar svaga konsumentgrupper eller ger konsumenter en ”andra chans” och en värdefull hjälp i oförutsedda ekonomiska situationer. Annan ekonomisk analys än rent beteendekonomisk har i denna fråga kommit fram till olika resultat. Vissa studier visar att tillgången på dyra krediter förvärrar situationen för hushåll i finansiellt trångmål, medan andra finner att tillgången på dyra krediter kan hjälpa låntagare att hantera negativa chocker, anstränga sig för att behålla jobbet eller bättre hantera sin likviditet.⁴¹

4.4 Finansiell kompetens

Både studier från Sverige och andra höginkomstländer visar att många konsumenter har bristande kunskaper i matematik och en bristfällig förståelse för grundläggande finansiella begrepp. Studier som Finansinspektionen utfört under 2011 och 2015 visar på ett kunskapsunderläge för svenska konsumenter som inte har förändrats över tid. Andelen konsumenter som kunde svara korrekt på frågorna i studien, som avsåg dels grundläggande matematik, dels kunskaper om grundläggande finansiella begrepp, varierade mellan cirka 50 till 80 procent. Enligt studierna är räknefärdigheten och

³⁸ Frances, *Rollover, Rollover: A Behavioural Law and Economics Analysis of the Payday-Loan Industry*, 2010, se särskilt s. 627–633 och jfr, Aiden, *A Behavioural Economic Analysis of Payday Lending Regulation in Canada*, 2014.

³⁹ Östling, *Beteendekonomi och konsumentpolitik*, 2009, s. 51.

⁴⁰ Konjunkturrådets rapport 2015, *Den svenska skulden*, s. 138 och 149.

⁴¹ Se Konjunkturrådets rapport 2015, *Den svenska skulden*, s. 140, för en sammanfattning och vidare referenser.

den finansiella förmågan lägre bland äldre, kvinnor, utrikesfödda, de utan högskoleutbildning samt de med lägre inkomster.⁴² Bristande finansiell förmåga kan leda till sämre ekonomiska beslut. Det finns t.ex. ett samband mellan dåliga matematiska kunskaper och mindre sparande. Låntagare med sämre finansiell kunskap kan också få sämre lånevillkor än andra.⁴³

Att fatta beslut som avviker från rationell valhandlingsteori har som utgångspunkt ingen koppling till finansiell förmåga eller utbildningsnivå. Att t.ex. ta till enkla tumregler, ha bristande självkontroll eller vara överoptimistisk är allmänmänniskliga företeelser.⁴⁴ Det finns dock vissa belägg för att en del sådana tendenser kan vara starkare hos konsumentgrupper med exempelvis lägre utbildningsnivå och lägre inkomster, alltså samma grupper som har en sämre finansiell förmåga.⁴⁵ I den tidigare nämnda finska studien fann man exempelvis ett samband mellan överoptimism och lägre utbildningsnivå. Samtidigt konstaterade man att det inte är säkert att utbildade personer, p.g.a. sin kunskapsnivå, gör bättre förutsägelser om framtiden, utan det kan också vara så att deras optimistiska syn på framtiden i högre grad har besannats eftersom de, p.g.a. bättre utbildning, har fått oväntade förmåner av strukturella förändringar som gynnat högutbildade.⁴⁶

4.5 Kort om Utredningen om överskuldsättning

4.5.1 Inledning

Enligt våra kommittédirektiv ska vi lämna förslag som minskar risken för att konsumentkrediter leder till överskuldsättning. Överskuldssättningsproblematik är också en riskfaktor för konsumenten

⁴² Finansinspektionens promemoria Dnr 15-1579. se vidare SOU 2013:78 s. 48–51 och jfr iff/ZEW (2010): Study on interest rate restrictions in the EU, *Final Report for the EU Commission DG Internal Market and Services*, Project No. ETD/2009/IM/H3/87, s. 150 f.

⁴³ Konjunkturrådets rapport 2015, *Den svenska skulden*, s. 139 och 144 med referenser, jfr också Zamir och Teichman (red), *The Oxford Handbook of Behavioral Economics and the law*, 2014, s. 105 f.

⁴⁴ Jfr Thaler och Sunstein, *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, 2008, s. 21.

⁴⁵ Lunn och Lyons, *Behavioural Economics and 'Vulnerable Consumers': A Summary of Evidence*, 2010.

⁴⁶ Hyytinen och Putkuri, *Household optimism and borrowing*, 2012, s. 18. Jfr Konjunkturrådets rapport 2015, *Den svenska skulden*, med referenser s. 144 f.

som aktör på kreditmarknaden. Som en bakgrund till våra överväganden beskrivs därför nedan kort vad Utredningen om överskuldsättning redovisar i sitt betänkande *Överskuldsättning i kreditsambället?* (SOU 2013:78).

4.5.2 Vad är överskuldsättning?

Utredningen om överskuldsättning konstaterar att det saknas en vedertagen definition av begreppet överskuldsättning och att bristen på en tydlig definition vittnar om överskuldssättningens komplexitet. Utredningen anför att det är naturligt att tänka sig att överskuldssättning är ett gradvis växande problem, där graden av allvar kan bero på skuldernas storlek, ålder och tillväxthastighet ställt i relation till hushållets nettointkomster och realiserbara tillgångar.

Utredningen beskriver att det i huvudsak har utkristalliserats tre olika metoder för att definiera överskuldssättning. En är *administrativ* och använder officiella noteringar, såsom betalningsinställelse. En annan är *objektiv/kvantitativ* och utgår från olika ekonomiska data t.ex. skuldkvoter. Slutligen kan överskuldssättning mätas *subjektivt*, dvs. hushållets egen uppfattning om sin skuldsituation. Samtliga metoder innebär svårigheter och felkällor.⁴⁷

I utredningens egna undersökningar av överskuldssättning har förekomst hos Kronofogdemyndigheten använts som indikator på att ett hushåll är överskuldssatt. Utredningen erinrar dock om att alla som förekommer hos Kronofogdemyndigheten inte är överskuldssatta och att alla överskuldssatta inte heller finns hos Kronofogdemyndigheten.⁴⁸

4.5.3 Orsaker till överskuldssättning

Utredningen anför att det finns flera orsaker till överskuldssättning.

Tidigare studier visar att en eller flera omständigheter som ger hushållen försämrade ekonomiska förutsättningar har ett orsaks samband med överskuldssättningsproblematik. Faktorer som arbetslöshet, skilsmässa och sjukdom kan göra att en tidigare hållbar

⁴⁷ SOU 2013:78 s. 55 f.

⁴⁸ A. a. s. 15 och 55–58.

ekonomi inte längre går ihop. Hushåll som från början haft små marginaler för att klara sina utgifter är särskilt utsatta.⁴⁹ En annan faktor som har betydelse för överskuldsättning är den enskildes egna förmågor. Kunskap och förståelse för den egna ekonomin behövs för att planera och ta riktiga ekonomiska beslut. I en skuldsättningssituation kan egen kunskap om vilka åtgärder som kan vidtas, vem man kan vända sig till för att få hjälp och förmåga att agera i den uppkomna situationen vara betydelsefulla egenskaper för att de ekonomiska problemen inte ska förvärras.⁵⁰

Konsumtionskrediter har i tidigare undersökningar pekats ut som en av de största orsakerna bakom överskuldsättning. Konsumenter som har stora sådana krediter löper större risk än andra att drabbas.⁵¹

Av utredningens egna studier av personer med skulder hos Kronofogdemyndigheten framgår bl.a. följande. Personer utan eftergymnasial utbildning och låginkomsttagare är överrepresenterade bland de skuldsatta. Skuldernas storlek understiger i en majoritet av fallen (70 procent) 100 000 kronor. Personer med skulder hos Kronofogdemyndigheten har i mindre utsträckning än befolkningen som helhet studieskulder eller lån registrerade hos Upplysningscentralen. Utredningen konstaterar som en sammanfattning att de hushåll som har de största lånen generellt är de som kan väntas klara av ekonomiska chocker. Detta är hushåll bestående av höginkomsttagare och högutbildade.⁵²

4.5.4 Utredningens överväganden och förslag

Utredningen drar den generella slutsatsen att det behövs mer statistik över hushållens skuld- och överskuldsättning. Bättre statistik och forskning som underlag för att möta nya risker är en del av den strategi mot överskuldsättning som utredningen föreslår.⁵³

Utredningen föreslår också olika insatser för kunskap och stöd, bl.a. utökad finansiell folkbildning. Bakgrunden är att undersökningar om konsumenternas räknefärdighet och finansiella kunskaper

⁴⁹ A. a. s. 58.

⁵⁰ A. a. s. 60.

⁵¹ A. a. s. 60.

⁵² SOU 2013:78 s. 100–103, 109 och 112.

⁵³ A. a. s. 22, 112 och 246–248.

per vittnar om att stora grupper av konsumenter har begränsade förmågor i dessa avseenden.⁵⁴ Utredningen hänför sig i denna del till bl.a. den studie av Finansinspektionen från 2011 som nämnts i föregående avsnitt.⁵⁵

Det undersökningar och de överväganden som Utredningen om överskultsättning presenterar visar inte på vilket sätt eller i vilken grad just snabblån som kreditform bidrar till överskultsättningsproblematik. Utredningens uppfattning är dock att snabblån utgör en risk eftersom de är lättillgängliga och ofta har en hög effektiv ränta. Utredningen menar att skuldtillväxten är snabb om lånet inte betalas i tid. Utredningen pekar samtidigt på att antalet personer med lån hos Kronofogdemyndigheten, som under många år inte kan ta sig ur sin skuldsituation, kan komma att öka bl.a. till följd av att kreditgivningen i allmänhet kommer att öka för finansiering av löpande konsumtion.⁵⁶

4.6 Olika teorier om konsumentens skyddsbehov

I en optimal marknadsekonomi leder individernas val att maximera sin egen nytta till effektiva marknader som gynnar hela samhället. Det finns därmed ingen anledning för staten att ingripa med några skyddsåtgärder för någon aktör om inte ett marknadsmisslyckande föreligger. Ett marknadsmisslyckande kan t.ex. uppstå för att konkurrensen inte fungerar tillfredsställande när ett mono- eller oligopol har utvecklats på en marknad. Konsumenterna kan då inte genom sin val åstadkomma de mest gynnsamma priserna eller villkoren.

Marknaden kan också bli ineffektiv p.g.a. att individerna inte har samma tillgång till information. Skälet bakom att införa lagstiftning som gör en näringsidkare skyldig att presentera viss information för konsumenten är i de flesta fall att näringsidkaren antas ha mycket mer eller bättre information om en vara eller tjänst än konsumenten – *informationsasymmetri*. Om näringsidkaren undanhåller sådan information från konsumenten kommer denne inte att kunna fatta ett beslut som maximerar den egna nyttan.⁵⁷

⁵⁴ A. a. s. 234 och 241.

⁵⁵ A. a. s. 48–50.

⁵⁶ SOU 2013:78 s. 212 och 218.

⁵⁷ Östling, *Beteendekonomi och konsumentpolitik*, 2009, s. 10–12.

Om individen inte har förmåga att göra väl underbyggda val, ens om han eller hon har tillgång till utförlig information, kan det finnas anledning att tillämpa en paternalistisk politik och införa en reglering som begränsar konsumentens valmöjligheter så att han eller hon inte längre har tillgång till vissa alternativ. Beteendekonomisk forskning kan åberopas för att införa paternalistisk reglering, men sådana ställningstaganden har också väckt kritik. Det har bl.a. förts fram att trots att beteendekonomisk forskning visar att människor tenderar att inte ta optimala ekonomiska beslut i vissa fall, så innebär den inte att vi kan förutspå hur människor kommer att agera i andra situationer, vilket är en förutsättning för att införa begränsande lagstiftning. Vidare innebär kritiken att eftersom konsumentkollektivet i stort omfattar både konsumenter som agerar i enlighet med rationell valhandlingsteori och sådana som i större eller mindre omfattning avviker ifrån den, kommer likväl den förstnämnda gruppens agerande säkerställa en effektiv marknad som helhet, som gynnar samtliga konsumenter.⁵⁸

Det har också framförts att en alltför skyddande politik kan komma att påverka konsumenterna så att de blir mer riskbenägna.⁵⁹

Som ett alternativ till strikt paternalism har det inom beteendekonomisk forskning framförts en mellanväg, *liberal paternalism*. Åtgärder som är liberalt paternalistiska ger konsumenter incitament att göra ett val som kan antas maximera deras nytta på ett bättre sätt, men innebär ingen begränsning i deras möjlighet att välja i och för sig. Genom olika regleringar kan en *valarkitektur* skapas som gynnar vissa val framför andra. Valarkitekturen kan skapas med tillämpning av den kunskap som beteendekonomisk forskning ger om människors sätt att fatta beslut.⁶⁰

Man kan också tala om *assymetrisk paternalism*. I många fall går det inte att formulera en åtgärd som inte innebär någon begränsning

⁵⁸ Zamir och Teichman (red), *The Oxford Handbook of Behavioral Economics and the law*, 2014, s. 113 och 117, se också s. 725 f. Det kan anmärkas att det emot argumentet om effektiva marknader trots irrationella individer finns studier som snarare tyder på att marknaden utformas med utgångspunkt i att människor är irrationella, och att sofistikerade konsumenter kan få bättre villkor på bekostnad av de som är naiva, se Gabaix och Laibson, *Shrouded Attributes, Consumer Myopia, and Information Suppression in Competitive Markets*, 2006.

⁵⁹ Östling, *Beteendekonomi och konsumentpolitik*, 2009, s. 46, jfr Bäckstöm, *Det finansiella konsumentskyddet – mål, möjligheter och problem*, 2010, s. 56.

⁶⁰ Se t.ex. Östling, *Beteendekonomi och konsumentpolitik*, 2009, s. 29, Zamir och Teichman (red), *The Oxford Handbook of Behavioral Economics and the law*, 2014, s. 719 f., Samson (red), *The Behavioral Economics Guide* 2014, s. 12 och 51 f.

eller negativ effekt för konsumenter som inte har behov av skydd. En reglering får då bygga på en avvägning mellan att nyttan för skyddsbehövande konsumenter väger tyngre än skadan för dem som inte har behov av skydd.⁶¹

⁶¹ Östling, *Beteendeekonomi och konsumentpolitik*, 2009, s. 29 f.

5 Gällande rätt

5.1 Inledning

Detta kapitel innehåller en översiktlig redogörelse för gällande rätt. Närmare beskrivningar av gällande rätt i relevanta delar finns också i kap. 9–14.

5.2 Lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter

Tillämpningsområde och tillståndsplikt

Lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter är en näringsrättslig reglering av vissa aktörer på konsumentkreditmarknaden. Den omfattar yrkesmässig verksamhet med konsumentkrediter som består i att lämna eller förmedla krediter till konsumenter (1 §). Dock omfattas inte sådan verksamhet med konsumentkrediter som bedrivs med tillstånd enligt andra författningar. Detta innebär bl.a. att bankernas, och andra kreditinstituts, verksamhet med kreditgivning till konsumenter regleras av lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Lagen föreskriver ett grundläggande krav på tillstånd för att få bedriva verksamhet med konsumentkrediter (4 §). Tillstånd ges av Finansinspektionen och kan endast ges till ett svenskt aktiebolag, en svensk ekonomisk förening eller ett motsvarande utländskt företag. Från tillståndsplikten finns dock vissa undantag, bl.a. för aktörer som ger krediter i samband med att de levererar varor eller tjänster (5 § 2, som hänvisar till 2 kap. 3 § första stycket 2–7 lagen om bank- och finansieringsrörelse). Näringsidkare som ger eller förmedlar

konsumentkrediter inom handeln i form av t.ex. avbetalningsköp och köp mot faktura omfattas därmed inte av lagens tillståndskrav.¹

Förutsättningar för tillstånd

För att få tillstånd till verksamhet enligt lagen görs en prövning av det ansökande företaget som i de flesta avseenden motsvarar den prövning som sker enligt annan näringsrättslig lagstiftning på finansmarknadens område, t.ex. lagen om bank- och finansieringsrörelse, lagen (2010:751) om betaltjänster, lagen (2011:755) om elektroniska pengar och lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden. Vissa förutsättningar för tillstånd, t.ex. kapitalkrav, som ställs på andra aktörer för att trygga den finansiella stabiliteten, anses dock inte behövas för företag som endast sysslar med kreditgivning.²

För att få tillstånd krävs att företagets bolagsordning eller stadgar inte strider mot lagen eller någon annan författning och att det vid prövningen av bolaget finns skäl att anta att den planerade verksamheten kommer att bedrivas enligt lagen och andra författningar som reglerar företagets verksamhet (6 § 1 och 2). Vidare görs en prövning av om de av bolagets ägare som har ett kvalificerat innehav i företaget kan anses lämpliga att ha ett väsentligt inflytande över ledningen i företaget (6 § 3). En lämplighetsprövning görs också av bolagets styrelse och verkställande direktör. Dessa ska också ha tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen av företaget (6 § 4).

Sundhet i rörelsen

Genom lagstiftningen har också införts ett krav på att kreditgivarnas rörelse ska vara sund (12 §). Jämförbara krav på sundhet gäller för andra aktörer på finansmarknaden. Sundhetskravet för företag som ger krediter till konsumenter enligt lagen innebär bl.a. att företaget ska hålla en sådan kvalitetsnivå i sin verksamhet att konsumenternas förtroende för marknaden kan upprätthållas.³

¹ Prop. 2013/14:107 s. 45.

² A. prop. s. 41 f.

³ A. prop. s. 52.

Tillsyn och sanktioner

Det är Finansinspektionen som ger tillstånd att bedriva verksamhet med konsumentkrediter och som har tillsyn över att lagen följs. De verktyg för tillsynens bedrivande och de sanktionsmöjligheter som Finansinspektionen har följer i princip vad som gäller enligt annan näringsrättslig lagstiftning som reglerar finansmarknaden.⁴

De bolag som beviljats tillstånd finns i Finansinspektionens företagsregister i kategorin *konsumentkreditinstitut*.⁵

Närmare föreskrifter av Finansinspektionen

Finansinspektionen har antagit föreskrifter och allmänna råd i anslutning till lagen (Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om viss verksamhet med konsumentkrediter [FFFS 2014:8]). Föreskrifterna innebär bl.a. följande. När ett företag ansöker om tillstånd ska ansökan innehålla en verksamhetsplan (2 kap. 8 §). Verksamhetsplanen ska beskriva hur verksamheten ska bedrivas, målgruppen för verksamheten, hur kreditansökningar ska tas emot och ett flödesschema som visar de administrativa processer som finns för verksamheten (2 kap. 9 §). Verksamhetsplanen ska innehålla en schematisk bild över verksamhetens organisation och vem som är ansvarig för respektive område eller funktion (2 kap. 10 §). Företagets styrelse ska vidare fastställa skriftliga interna regler för kreditgivningen, som ska bifogas ansökan (5 kap. 2 § och 2 kap. 16 §).

Konsumentkreditinstitut (dvs. företag som fått tillstånd att bedriva verksamhet, se under föregående rubrik) ska dokumentera information om sina kreditärenden och uppföljningen av dem (5 kap. 3 § i föreskrifterna). Uppföljningen och bevakningen av kreditärendena ska följa system och rutiner inom företaget (5 kap. 4 §).

Finansinspektionens föreskrifter innebär att konsumentkreditinstitut inte får praktisera vissa former av rörliga ersättningar till anställda eller till styrelsen, nämligen ersättningar som påverkas av hur många kreditansökningar eller hur stora kreditbelopp som beviljas (5 kap. 6 §).

⁴ Se författningskommentaren till 16–32 §§, a. prop. s. 85–91.

⁵ Tillgängligt på www.finansinspektionen.se

Konsumentkreditinstitut har en fortlöpande skyldighet att rapportera förhållanden i rörelsen till Finansinspektionen, bl.a. utlånad volym, ränteintäkter, avgiftsintäkter och antalet ansökningar om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten. Rapporteringen ska ske kvartalsvis (6 kap. 5 §).

5.3 Konsumentkreditlagen

Allmänt om lagstiftningen

Konsumentkreditlagen (2010:1846) trädde i kraft den 1 januari 2011 och ersatte då 1992 års konsumentkreditlag (1992:830). Flera av bestämmelserna i 1992 års lag överfördes till den nya lagen. Den nya lagen genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/48/EG av den 23 april 2008 om konsumentkreditavtal och om upphävande av rådets direktiv 87/102/EEG (konsumentkreditdirektivet).

En utgångspunkt för regleringen av konsumentkrediter i den nya lagen, liksom i 1992 års lag, är att samma bestämmelser så långt som möjligt ska gälla för alla slags krediter och att undantag inte bör göras om det inte finns speciella och tungt vägande skäl.⁶ Flera undantagsbestämmelser i konsumentkreditdirektivet infördes därmed inte i den svenska lagstiftningen, bl.a. utnyttjades inte möjligheten att undanta krediter under 200 euro från regelverkets tillämpning. De konsumentskyddsproblem som ansågs finnas avseende snabblån motiverade att vissa undantag för mindre krediter med korta löptider i 1992 års lag inte överfördes till den nya konsumentkreditlagen.⁷

Konsumentkreditlagen innehåller bl.a. bestämmelser om marknadsföring och information innan ett kreditavtal ingås, dokumentation av kreditavtalet, ränta och avgifter, en ångerrätt för konsumenten, konsumentens rättigheter vid överlåtelse av fordran och betalning av skulden i förtid.

⁶ Prop. 2009/10:242 s. 38 och jfr prop. 1991/92:83 s. 31.

⁷ Prop. 2009/10:242 s. 35–37.

Tillämpningsområde och lagens tvingande natur

Konsumentkreditlagen är tillämplig på krediter som lämnas eller erbjuds en konsument av en näringsidkare (1 §). Lagen gäller också kredit som lämnas eller erbjuds en konsument av någon annan än en näringsidkare, om krediten förmedlas av en näringsidkare som ombud för kreditgivaren.⁸

Konsumentkreditlagen är tvingande till konsumentens förmån. Ett avtalsvillkor som vid en jämförelse med lagregleringen är till konsumentens nackdel är alltså utan verkan mot konsumenten (5 §).

Om undantagen från regleringen

I konsumentkreditlagen har endast viss särreglering införts beträffande vissa slags krediter. Vilka undantag som gäller framgår bl.a. av 4 §. Bostadskrediter är en låneform som undantas från vissa bestämmelser i lagen, liksom s.k. värdepapperskrediter (4 § fjärde och femte stycket). Vissa kontokrediter är särreglerade i förhållande till andra krediter, vilket framgår av 4 § andra och tredje styckena. Med kontokredit avses enligt definitionen i 2 § ett kreditavtal som innebär en fortlöpande rätt att utnyttja ett kreditutrymme.

Slutligen behöver inte vissa av lagens bestämmelser, exempelvis kravet på kreditprövning i 12 §, tillämpas på räntefria krediter som inte är förbundna med mer än en obetydlig avgift och som ska betalas tillbaka inom tre månader (4 § första stycket). Detta undantag är avsett att framför allt omfatta försäljning av varor och tjänster mot faktura. Även fristående konsumentkrediter omfattas dock om villkoren i bestämmelsen är uppfyllda.⁹

Informationsbestämmelser

I 7–10 §§ finns bestämmelser om information till konsumenten. Det gäller dels information i näringsidkarens allmänna marknadsföring, dels information som måste lämnas till varje enskild konsument innan ett kreditavtal ingås, s.k. förhandsinformation.

⁸ Det kan anmärkas att tillståndskravet i lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter innebär att enskilda personer inte längre kan ägna sig åt yrkesmässig kreditgivning till konsumenter eftersom tillstånd till sådan verksamhet endast kan ges till aktiebolag och ekonomiska föreningar.

⁹ A. prop. s. 88 f.

De bestämmelser som finns i konsumentkreditlagen är ett för konsumentkrediter specifikt komplement till annan lagstiftning som mer allmänt skyddar konsumenten. Bestämmelser om alla näringsidkares skyldigheter vid marknadsföring finns i marknadsföringslagen (2008:486), som beskrivs närmare längre fram i detta kapitel. För konsumentkrediter gäller det specifika kravet att den effektiva räntan alltid måste anges i marknadsföring av en kredit (7 §). Om någon annan sifferuppgift förekommer i marknadsföringen inträder ett krav på att även annan information om krediten måste framgå (se vidare uppräknings i 7 § andra stycket).

När det gäller information vid distansavtal finns en särskild bestämmelse om telefonförsäljning i konsumentkreditlagen (10 §). I övrigt finns bestämmelser i distansavtalslagen som också är tillämpliga på konsumentkrediter, se vidare avsnitt 5.5.

Vilken förhandsinformation som ska lämnas framgår av 8 § första stycket. För att uppfylla kravet på förhandsinformation ska näringsidkaren ge den till konsumenten i en särskild blankett ”standardiserad europeisk konsumentkreditinformation”, som är en bilaga till konsumentkreditdirektivet (förkortas ibland SEKKI eller SECCI efter den engelska språkversionen av konsumentkreditdirektivet).

Begreppet effektiv ränta

Begreppet effektiv ränta har fått central betydelse när det gäller marknadsförings- och informationsbestämmelser i lagen. Genom konsumentkreditdirektivet harmoniserades beräkningen av den effektiva räntan genom att utförliga instruktioner om beräkningen togs in i en bilaga till direktivet. Denna beräkningsmodell gäller också i Sverige vilket framgår av förordning (2010:1855) om beräkning av effektiv ränta vid konsumentkrediter.

I konsumentkreditlagen finns en definition av *effektiv ränta* i 2 § som anger att begreppet avser ”kreditkostnaden angiven som en årlig ränta beräknad på kreditbeloppet, i förekommande fall med hänsyn tagen till att delbetalningar ska göras under den löpande kredittiden”. Vad som avses med *kreditkostnad* definieras också i 2 §. Kreditkostnaden är ”det sammanlagda beloppet av räntor, av-

gifter och andra kostnader som konsumenten ska betala med anledning av krediten, dock med undantag för notariatsavgifter”.

Effektiv ränta användes redan i den första konsumentkreditlagen (1977:981). I förarbetena till 1992 års konsumentkreditlag anfördes följande om fördelarna med att använda den effektiva räntan när det gäller näringsidkarens grundläggande informations-skyldighet både i marknadsföring och i förhandsinformation.

Den effektiva räntan inkluderar avgifterna och ger därmed en fullständigare bild av de samlade kostnaderna för krediten. I den effektiva räntan beaktas också den s.k. ränta-på-ränta-effekt som uppstår i de fall då räntebetalning sker mer än en gång per år eller i förskott. Slutligen får man genom den effektiva räntan ett enhetligt mått på kreditkostnaden vid jämförelser mellan sådana krediter – exempelvis banklån – där priset för krediten i huvudsak anges som en räntesats och sådana krediter – exempelvis avbetalningsköp – där priset annars anges i kronor.¹⁰

När det gäller krediter med löptider under ett år kan den effektiva räntan bli mycket hög, i vissa fall flera tusen procent. Det hävdas tämligen ofta, bl.a. av de kreditgivande företagen, att den effektiva räntan för små krediter med korta löptider är ett dåligt mått på den kostnad som konsumenten faktiskt betalar för krediten. Det uppmärksammades också i förarbetena till den nuvarande konsumentkreditlagen att den effektiva räntan för krediter med kort löptid kan göra att dessa framstår som oproportionerligt dyra. Begreppet skapar dock jämförbarhet för kostnaderna för krediter med samma löptid.¹¹

Kreditkostnaden

När det gäller vilka kostnader som ska inkluderas i beräkningen av den effektiva räntan utgår dessa, som ovan beskrivits, från vilka kostnader som inkluderas i kreditkostnaden. Det gäller kostnader med anledning av krediten, i enlighet med definitionen i 2 §. Begreppet avser dock inte alla kostnader som kan sägas uppstå p.g.a. krediten. I förarbetena till 1992 års lag ges som exempel att de kostnader

¹⁰ Prop. 1991/92:83 s. 38.

¹¹ Prop. 2009/10 :242 s. 45.

som avses är de som konsumenten måste betala för att få kredit, däremot inte sådana kostnader som uppkommer senare och i princip beror på konsumentens eget agerande, t.ex. påminnelseavgifter eller övertrasseringsavgifter.¹² Detta kan jämföras med vad som står i konsumentkreditdirektivet om att kostnader som inkluderas är sådana som kreditgivaren känner till (artikel 3 g och jämför ingressats 20). Alla vid avtalsslutet bestämda avgifter som ska betalas för krediten och som inte beror av någon senare uppkommen omständighet, ingår dock i kreditkostnaden, t.ex. återkommande årsavgifter, aviseringsavgifter, uppläggningsavgift, etc. Vidare ska kostnaden för en kompletterande tjänst, t.ex. ett försäkringsavtal, ingå, om tilläggs-tjänsten är obligatorisk för få krediten.¹³

Kreditprövning

Enligt 12 § konsumentkreditlagen ska näringsidkaren göra en kreditprövning av konsumenten, dvs. näringsidkaren ska pröva om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra vad han eller hon åtar sig enligt kreditavtalet. Kreditprövningen ska grundas på tillräckliga uppgifter om konsumentens ekonomiska förhållanden. Krediten får beviljas endast om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra sitt åtagande. Hur en kreditprövning ska gå till har närmare preciserats av Konsumentverket och Finansinspektionen i allmänna råd. Gällande rätt avseende kravet på kreditprövning behandlas närmare i avsnitten 9.2.1 och 9.2.3.

Ränta och avgifter

Bestämmelserna i 17 och 19 §§ behandlar räntan för krediten. Bestämmelserna reglerar under vilka förutsättningar en räntesats får ändras och vilken information kreditgivaren i sådana fall ska lämna till konsumenten. Bestämmelserna innehåller ingen begränsning av hur hög räntan får vara. Avtalsfrihet gäller alltså i princip, dock med de begränsningar som följer bl.a. av allmän avtalsrätt (se vidare avsnitt 5.10).

¹² Prop. 1991/92:83 s. 43.

¹³ Prop. 2009/10:242 s. 87 och jfr prop. 1991/92:83 s. 43 och konsumentkreditdirektivet artikel 3 g.

Av 18 § följer att avgifter endast får avse att täcka kreditgivarens direkta kostnader för krediten. Exempel på sådana kostnader är uppläggningskostnader eller kostnader för extra kontoutdrag.¹⁴ Av Marknadsdomstolens praxis framgår att kreditgivaren inte får ta ut en avgift som i själva verket utgör bolagets vinst eller som ska täcka kreditgivarens mer allmänna kostnader för verksamheten, t.ex. upplåning, kreditförluster, personal eller marknadsföring.¹⁵

Tillsyn

Konsumentverket har tillsyn över att konsumentkreditlagen följs. Konsumentverkets tillsyn omfattar dock inte t.ex. kreditinstitutens verksamhet med konsumentkrediter, eftersom dessa står under Finansinspektionens tillsyn (49 §). Även för kreditinstituten och andra aktörer under Finansinspektionens tillsyn har dock Konsumentverket den primära tillsynen när det gäller informationsbestämmelser som är sanktionerade genom en hänvisning till marknadsföringslagen (se t.ex. 11 §). När det gäller företag som regleras av lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter, har Konsumentverket all tillsyn över att konsumentkreditlagen följs, trots att företag som regleras av den lagen står under Finansinspektionens tillsyn (49 §).

Sanktioner

Sedan den 1 april 2014 har Konsumentverket utökade sanktionsmöjligheter vid bristande kreditprövning.¹⁶ Verket kan numera förena varningar med en sanktionsavgift, som ska bestämmas till ett belopp mellan 5 000 och 10 miljoner kronor. När avgiftens storlek bestäms ska särskild hänsyn tas till den aktuella överträdelsens allvar (52 § tredje stycket). Det finns också utrymme för att ta hänsyn till företagets storlek, för att säkerställa att avgiften i det enskilda fallet blir en verkningsfull sanktion.¹⁷ Som en yttersta åtgärd vid bristande

¹⁴ Prop. 2009/10:242 s. 105.

¹⁵ MD 2009:34. Rättsfallet avser om en avgift i ett visst fall var ett oskäligt avtalsvillkor enligt lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden, se vidare avsnitt 5.6.

¹⁶ SFS 2014:83, prop. 2013/14:34.

¹⁷ A. prop. s. 12.

kreditprövningar kan Konsumentverket, liksom tidigare, förbjuda ett företag att lämna krediter till konsumenter (51 § andra stycket).

Om information enligt 7–10 §§ inte lämnas tillämpas marknadsföringslagens sanktioner, med undantag av bestämmelserna i 29–36 §§ om marknadsstörningsavgift (11 §).

5.4 Marknadsföringslagen

Marknadsföring av krediter omfattas av marknadsföringslagen (2008:486). Även konsumentkreditlagen reglerar marknadsföring i bl.a. 7 §. Denna bestämmelse utgör ett för konsumentkrediter specifikt komplement till marknadsföringslagen generella bestämmelser.¹⁸

Marknadsföringslagen omfattar reklam och andra åtgärder i näringsverksamhet som är ägnade att främja avsättningen av och tillgången till produkter, inbegripet en näringsidkares handlande, underlåtenhet eller någon annan åtgärd eller beteende i övrigt före, under eller efter försäljning eller leverans av produkter till konsumenter eller näringsidkare (3 §). Grunden för all marknadsföring är att den ska följa god marknadsföringssed (5 §). Detta innebär bl.a. att reklamen ska vara vederhäftig.¹⁹ Av 10 § marknadsföringslagen följer vidare att en näringsidkare inte får använda sig av felaktiga påståenden eller andra framställningar som är vilseledande, bl.a. när det gäller en produkts förekomst eller pris.

När det särskilt gäller konsumentkrediter samspelar kraven i marknadsföringslagen med bestämmelsen om god kreditgivnings-sed i 6 § konsumentkreditlagen och med bestämmelserna i 7–10 §§. Vilka särskilda krav som gäller vid marknadsföring av krediter beskrivs närmare i avsnitt 14.2.

Marknadsföringslagen innehåller vidare några bestämmelser som avser direktreklam till konsumenter, som i korthet innebär följande. En näringsidkare får inte rikta direktreklam via elektroniska medier, t.ex. e-post eller sms, utom då konsumenten godkänt en sådan marknadsföringsmetod. För e-post gäller ytterligare viss special-reglering. Marknadsföring via e-post som konsumenten inte motsatt sig är under vissa förhållanden tillåten. Konsumenten ska dock ha möjlighet att vid senare marknadsföringstillfällen ändra sitt ställ-

¹⁸ Prop. 2009/10:242 s. 92.

¹⁹ Prop. 2007/08:115 s. 144.

ningstagande och säga nej till fortsatt sådan marknadsföring (19 och 20 §§).

Om marknadsföring är otillbörlig får näringsidkaren förbjudas att fortsätta med marknadsföringen (23 §). En näringsidkare som vid sin marknadsföring låter bli att lämna väsentlig information får åläggas att lämna sådan information (24 §). Förbud eller åläggande utverkas antingen genom att talan väcks vid Patent- och marknadsdomstolen (47 §) eller genom att Konsumentombudsmannen meddelar ett föreläggande (28 §). Från den 1 oktober 2016 är ett föreläggande inte längre beroende av näringsidkarens godkännande och Konsumentombudsmannen har fått möjlighet att bestämma att beslutet om föreläggande ska gälla omedelbart. Lagändringarnas syfte är ytterligare stärka sanktionsmöjligheterna.²⁰

5.5 Distansavtalslagen

Lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler (distansavtalslagen) genomför, såvitt avser finansiella tjänster, Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/65/EG av den 23 september 2002 om distansförsäljning av finansiella tjänster till konsumenter och om ändring av rådets direktiv 90/619/EEG samt direktiven 97/7/EG och 98/27/EG. Distansavtal om finansiella tjänster, t.ex. krediter, regleras särskilt i 3 kap. distansavtalslagen.

Ett distansavtal är, enligt definitionen i 1 kap. 2 §, ett avtal som ingås inom ramen för ett av näringsidkaren organiserat system för att träffa avtal på distans, om kommunikationen uteslutande sker på distans.

Innan ett avtal om en finansiell tjänst ingås ska näringsidkaren lämna konsumenten viss information, bl.a. om tjänstens huvudsakliga egenskaper (3 kap. 3 § första stycket). Informationen ska ges klart och begripligt och på ett sätt som är anpassat till det medel för distanskommunikation som används (3 kap. 3 § andra stycket).

Näringsidkaren ska tillhandahålla samtliga avtalsvillkor i rimlig tid innan avtalet ingås (3 § tredje stycket). Informationen och avtalsvillkoren ska ges i en handling eller i någon annan läsbar och varaktig form som är tillgänglig för konsumenten (3 § fjärde stycket).

²⁰ SFS 2016:797, prop. 2015/16:168.

Om avtalet ska ingås genom ett medel för distanskommunikation som inte tillåter att informationen och avtalsvillkoren ges i sådan form före avtalsslutet ska näringsidkaren ge konsumenten informationen i denna form snarast efter det att avtalet har ingåtts.

Vid telefonförsäljning gäller vissa särskilda bestämmelser enligt 3 kap. 4 §. Näringsidkaren ska alltid, i början av ett samtal, uppge sin identitet och namnet på den person som är i kontakt med konsumenten och dennes relation till näringsidkaren. Näringsidkaren ska då också informera om samtalets syfte. Näringsidkaren kan begränsa informationen om den finansiella tjänsten i förhållande till vad som gäller enligt 3 kap. 3 § första stycket om konsumenten uttryckligen samtycker till det. I sådana fall ska dock konsumenten bli upplyst om att ytterligare information finns tillgänglig på begäran samt få veta vad den informationen avser. Snarast efter det att avtalet har ingåtts ska näringsidkaren ge konsumenten all den information som avses i 3 § första stycket och samtliga avtalsvillkor i en handling eller i någon annan läsbar och varaktig form som är tillgänglig för konsumenten (3 kap. 4 § andra stycket).

Bestämmelserna i distansavtalslagen gäller vid sidan av krav på information i olika avseenden som kan följa av speciallagstiftning för den finansiella sektorn. För konsumentkrediter gäller informationskravet i 8 § konsumentkreditlagen. Den information som ska lämnas enligt den bestämmelsen (och som alltså ges i en särskild blankett) uppfyller samtidigt de krav på information som finns i 3 kap. 4 § första stycket distansavtalslagen. Att informationskraven, som i båda fallen bygger på EU-direktiv, ska uppfattas på detta sätt följer uttryckligen av konsumentkreditdirektivet. Någon motsvarande uttrycklig lagreglering ansågs inte nödvändig i svensk rätt.²¹

Vid telefonförsäljning av en konsumentkredit finns en precisering i 10 § konsumentkreditlagen av distansavtalslagens generella bestämmelse om telefonförsäljning av finansiella tjänster i 3 kap. 4 § den lagen. Av konsumentkreditlagens bestämmelse framgår vilka uppgifter om en konsumentkredit som minst måste framgå vid telefonförsäljningen för att kravet på information om den finansiella tjänstens huvudsakliga egenskaper i distansavtalslagen ska vara uppfyllt.

²¹ Konsumentkreditdirektivet artikel 5.1 och prop. 2009/10:242 s. 49, jfr prop. 2004/05:13 s. 49.

5.6 Avtalsvillkorslagen

I lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden (avtalsvillkorslagen) finns marknadsrättsliga bestämmelser innebärande att Patent- och marknadsdomstolen (tidigare Marknadsdomstolen) får förbjuda en näringsidkare att i framtiden använda ett avtalsvillkor som är oskäligt mot konsumenter. Förbudet skyddar därmed konsumenterna som kollektiv och inte de individer som redan ingått ett avtal där det oskäligen villkoret ingår.²² Vidare innehåller lagen civilrättsliga bestämmelser som bl.a. innebär att ett oklart avtalsvillkor som inte har varit föremål för individuell förhandling, det vill säga ett standardvillkor, vid en tvist ska tolkas till konsumentens förmån (11 §). Lagen gäller vid tillhandahållande av varor tjänster och andra nyttigheter till konsumenter och omfattar därmed även konsumentkrediter (1 §).

Om ett avtalsvillkor är oskäligt mot konsumenten, får Patent- och marknadsdomstolen (tidigare Marknadsdomstolen) på talan av Konsumentombudsmannen förbjuda näringsidkaren att i framtiden i liknande fall använda samma eller väsentligen samma villkor (3 och 4 §§). I fall som inte är av större vikt får Konsumentombudsmannen i stället meddela ett förbud. Sedan den 1 oktober 2016 är ett sådant förbud inte längre beroende av att näringsidkaren godkänner det. Konsumentombudsmannen har också fått möjlighet att låta förbudet gälla omedelbart. Lagändringarnas syfte är att ytterligare förstärka sanktionsmöjligheterna enligt lagen.²³

Marknadsdomstolen har, som redan beskrivits, med tillämpning av avtalsvillkorslagen, i några fall förbjudit näringsidkare att använda villkor om avgifter som har stridit mot den tvingande regleringen i konsumentkreditlagen.²⁴ Det har gällt avgifter som inte har motsvarats av någon kostnad för just den kredit som avgiften tagits ut för. Avtalsvillkoren om avgifter har därmed ansetts oskäligen enligt avtalsvillkorslagen.

²² Prop. 1994/95:17 s. 90.

²³ SFS 2016:793, prop. 2015/16:168.

²⁴ MD 2009:34, 2009:13 och 2008:3.

5.7 Räntelagen

Räntelagen (1975:635) reglerar hur dröjsmålsränta får tas ut på fordringar inom förmögenhetsrättens område, om inte parterna avtalat om annat. Högre dröjsmålsränta än vad som följer av lagen är alltså möjlig. Enligt 8 § kan gäldenären vid vissa fall av dröjsmål med en betalning, t.ex. till följd av sjukdom, få dröjsmålsräntan jämkad. Denna rätt gäller oavsett om parterna avtalat om något annat (8 §, jfr 1 § andra stycket).

Om en betalning ska ske av en kreditfordrans kapitalbelopp en viss betalningsdag och betalning inte sker i tid utgår inte både kreditränta och dröjsmålsränta, utan den avtalade krediträntan fortsätter att löpa på kapitalbeloppet (7 §). Skulle dock den lagstadgade dröjsmålsräntan vara högre, är det i stället den som gäller. Liksom räntelagen i övrigt är denna bestämmelse dock bara tillämplig om inte annat avtalats mellan parterna.²⁵

Om ett visst räntebelopp är förfallet till betalning torde dröjsmålsränta, i vart fall i vissa fall, kunna utgå enligt lagen på det beloppet, alltså blir det fråga om ”ränta på ränta”.²⁶

5.8 Inkassolagen och lagen om ersättning för inkassokostnader m.m.

Inkassoverksamhet regleras i inkassolagen (1974:182). Lagen gäller både för indrivning av en borgenärs egna fordringar och för indrivning av fordringar som ett inkassobolag tagit över från en borgenär, vilket framgår av 1 §. För inkassoverksamhet som avser indrivning av fordringar för annans räkning krävs tillstånd av Datainspektionen (2 §).

Av lagen följer bl.a. att inkassoverksamhet ska bedrivas enligt god inkassosed (4 §). Denna grundläggande regel kompletteras av vissa mera konkreta bestämmelser i 5–7 §§. Av 5 § framgår hur ett inkassokrav ska vara utformat, bl.a. att det ska vara skriftligt.

Vilka kostnader för inkassoåtgärd m.m. som en borgenär, eller ett inkassoföretag, får ta ut följer av lagen (1981:739) om ersättning

²⁵ Jfr prop. 1975:102 s. 107.

²⁶ Walin och Herre, *Lagen om skuldebrev m.m., En kommentar*, Zeteo, version den 1 oktober 2011.

för inkassokostnader m.m. Lagen är tvingande till gäldenärens förmån. Om parterna avtalat om högre kostnader än vad som följer av lagen är ett sådant avtalsvillkor ogiltigt (6 §).

De kostnader som kan begäras följer av 4 §. I bestämmelsen anges vidare den begränsningen att kostnaderna ska ha varit skäligen påkallade för att ta till vara borgenärens rätt. Det innebär att krav som strider mot god inkassosed inte medför någon ersättningsskyldighet. Vidare innebär det som huvudregel att borgenären inte kan få ersättning för fler än en betalningspåminnelse och ett kravbrev.²⁷

5.9 Kreditupplysningslagen

Lagregleringen av kreditupplysningsverksamhet finns i kreditupplysningslagen (1973:1173).

Lagen definierar kreditupplysning som uppgifter, omdömen eller råd som lämnas till ledning för bedömning av någon annans kreditvärdighet eller vederhäftighet i övrigt i ekonomiskt hänseende (2 §). För att bedriva kreditupplysningsverksamhet som omfattas av lagen behövs i princip tillstånd av Datainspektionen (3 §).²⁸

Som grundläggande princip gäller att en kreditupplysningsverksamhet ska bedrivas på ett sådant sätt att den inte leder till otillbörligt intrång i den personliga integriteten eller till att oriktiga eller missvisande uppgifter lagras eller lämnas ut (5 §). Att vissa särskilt känsliga uppgifter, t.ex. etniskt ursprung, inte får behandlas i kreditupplysningsverksamhet, följer av 6 §. Av 7 § framgår vilka uppgifter om betalningsförsummelser som får behandlas när det gäller privatpersoner. Bestämmelsen innebär att uppgifter om domar och utslag får behandlas, men inte t.ex. inkassoåtgärder eller ansökningar om betalningsförelägganden.

Enligt 5 a § har vissa företag möjlighet att mellan sig, och med kreditupplysningsföretag med tillstånd, utbyta information för kreditupplysningsändamål om bl.a. lämnade krediter utan hinder av den tystnadsplikt som annars gäller i verksamheten. Konsumentkreditinstitut ingår i denna krets av företag, liksom t.ex. kreditinstitut.

²⁷ Prop. 1980/81:10 s. 160 f.

²⁸ Av 1 § följer t.ex. att kreditupplysningar i enstaka fall kan lämnas utan att lagen blir tillämplig. Av 3 § andra stycket följer vidare att svenska och utländska kreditinstitut är undantagna från tillståndsplikt.

Konsumentkreditinstitut kan också lämna uppgifter om kreditmissbruk under vissa förutsättningar som anges i 7 § andra stycket. Även företag inom den krets som anges i 5 a § måste ha tillstånd av Datainspektionen för att lämna uppgifter för kreditupplysningsändamål till andra bolag, om inte uppgifterna lämnas till ett kreditupplysningsföretag (vilket följer av 2 och 3 §§).

5.10 Avtalslagen och brottsbalken

Som nämns i våra utredningsdirektiv finns bestämmelser om ocker och oskäliga avtalsvillkor även i lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (avtalslagen). Med tillämpning av bestämmelserna i 31 och 36 §§ avtalslagen kan ett avtal eller ett avtalsvillkor förklaras ogiltigt. Vid införandet av 36 § avtalslagen uttalades att ett viktigt syfte med bestämmelsen var att skapa ett komplement till avtalsvillkorlagen, så att villkor som har träffats av förbud enligt den lagen kunde angripas i behövlig utsträckning på civilrättslig väg.²⁹

Enligt 36 § avtalslagen får ett avtalsvillkor jämkas eller lämnas utan avseende, om villkoret är oskäligt med hänsyn till avtalets innehåll, omständigheterna vid avtalets tillkomst, senare inträffade förhållanden och omständigheterna i övrigt. Enligt bestämmelsens andra stycke ska särskild hänsyn tas till behovet av skydd för den som i egenskap av konsument eller på något annat sätt intar en underlägsen ställning i avtalsförhållandet. En tillämpning av 36 § avtalslagen har i rättspraxis i undantagsfall ansetts innebära att en kredittagares betalningsansvar kan jämkas när en näringsidkare brustit i sin kreditprövning.³⁰

I 31 § avtalslagen finns en bestämmelse om ocker som omfattar både s.k. kreditocker och sakocker. Bestämmelsen innebär att den som använder sig av annans trångmål, oförstånd, lättsinne eller beroende ställning till att utverka en förmån för sig själv som står i uppenbart missförhållande till vederlaget inte ska kunna göra avtalet gällande. Bestämmelsen motsvaras av den straffrättsliga bestämmelsen om ocker i 9 kap. 5 § brottsbalken.

²⁹ Prop. 1975/76:81 s. 131 och se vidare prop. 1994/95:17 s. 24 om förhållandet mellan den civilrättsliga och marknadsrättsliga lagstiftningen.

³⁰ NJA 1999 s. 408, NJA 1999 s. 304 och RH 1995:10.

När det gäller kreditgivning i näringsverksamhet finns en särskild bestämmelse i 9 kap. 5 § andra stycket brottsbalken utan ansvarighet i avtalslagen. För straffansvar enligt denna bestämmelse krävs inte att näringsidkaren utnyttjat någon annans lättsinne eller trångmål, utan bara att näringsidkaren tar ut ränta eller annan ekonomisk förmån, som står i uppenbart missförhållande till motprestationen. I rättsfallet NJA 1995 s. 430 uttalade Högsta domstolen att den effektiva räntan inte är ett lämpligt mått på om en näringsidkare gjort sig skyldig till ocker. I stället ska en samlad bedömning göras av räntan och lånevillkoren i övrigt. Högsta domstolen tog sedan hänsyn till den fallande årsräntan (dvs. krediträntan) för de aktuella krediterna, som var mellan 45 och 50 procent, och att krediterna därtill var förenade med avgifter. Högsta domstolen anförde också att kreditkostnaderna, enligt ett yttrande av Finansinspektionens, översteg kostnaderna för en typisk av finansbolag år 1987 erbjuden kredit med cirka 10 procent.

6 Europeisk utblick

6.1 Inledning

I detta kapitel beskrivs översiktligt några europeiska länders reglering av konsumentkrediter. I förekommande fall beskrivs också överväganden och undersökningar om kreditprodukter som är jämförbara med snabblån.

Utredningen har tittat på regleringen i fler länder och förekomsten av snabblån, där, än vad som framgår av sammanställningen i detta kapitel. Det har dock inte varit möjligt att få tillräcklig information om lagstiftning och marknad för att kunna göra någon mer heltäckande beskrivning av samtliga. En övergripande kommentar är följande. Inte i något land som utredningen undersökt saknas en marknad för små och korta krediter som förefaller vara lättillgängliga och kan utbetalas snabbt. Villkoren för krediterna varierar dock och framför allt varierar priset från land till land, något som får tolkas som att de kostnads- eller ränteregleringar som finns i vissa länder har fått genomslag på prissättningen. Ränteregleringars ekonomiska och sociala följder har undersökts bl.a. i den EU-studie som beskrivs i kap. 10.

6.2 Danmark

Regleringen av konsumentkrediter

I Danmark regleras konsumentkrediter, liksom i Sverige, av flera lagar. Den huvudsakliga regleringen finns i lov om kreditaftaler (kreditaftaleloven)¹. Den innehåller bestämmelser om bl.a. förhandsinformation, innehållet i kreditavtalet, kreditprövning, beräkning av

¹ Lovbekendtgørelse nr. 1336 af 26. november 2015.

den effektiva räntan, rätt att betala krediten i förtid, särskilda bestämmelser om kreditköp, m.m.

Enligt § 7 c ska kreditgivaren pröva konsumentens kreditvärdighet innan ett kreditavtal ingås. Kreditprövningen ska göras på grundval av tillräckliga uppgifter som inhämtas från konsumenten, om det är relevant, och från en databas, om det är nödvändigt.

Kreditaftaleloven innehåller också en generalklausul i § 22 som innebär att orimliga kreditkostnader kan sättas ned av rätten till en nivå som anses rimlig.

Överträdelse av vissa av kreditaftalelovens bestämmelser leder till straffansvar (§ 56). En kreditgivare kan också föreläggas att upphöra med kreditgivning som omfattas av lagen (§ 57). Lagen innehåller också en civilrättslig sanktion om en näringsidkare brustit i sina skyldigheter att lämna information enligt lagen. Det gäller förhandsinformation om den effektiva räntan och om kreditkostnaderna. Konsumenten är i sådana fall inte skyldig att betala mer i ränta än den av Nationalbanken fastställda utlåningsräntan plus fem procentenheter (§ 23).

Kreditgivning till konsumenter är inte tillståndspliktig i Danmark, om inte företaget också tar emot inlåning och därmed anses som tillståndspliktig finansiell verksamhet. Forbrugerombudsmanden har tillsyn över kreditgivning till konsumenter, om företaget inte är ett finansiellt företag och därmed står under tillsyn av Finanstilsynet.²

Reglering med inriktning på snabblån

I Danmark skedde en första reglering med specifik inriktning på snabblån när Forbrugerombudsmanden 2009 gav ut riktlinjer för mindre lån tagna på distans. Riktlinjerna innehöll bl.a. krav på kreditprövning. Mindre lån omfattades då inte av kreditaftalaloven, men då denna ändrades för att genomföra konsumentkreditdirektivet togs tidigare beloppsbegränsning för tillämpningsområdet bort, bl.a. med hänvisning till sms-lånen och att mindre lån ofta tas av konsumenter där behovet av t.ex. information kan vara särskilt stort, bl.a. ungdomar.³ Forbrugerombudsmandens riktlinjer ändrades därefter

² *Markedet for kviklån 2015*, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, maj 2015, s. 18 och 56.

³ Lovforslag nr L 91, Folketingstidende 2009–2010, s. 42.

och anpassades till att det i lag infördes nya krav, bl.a. ett allmänt krav på kreditprövning.⁴ I de nuvarande riktlinjerna anges bl.a. angående kreditprövningen att en kreditgivare inte ska medverka till upptagandet av en kredit som är oförsvarlig med beaktande av vad som framkommit om konsumentens ekonomiska situation. Kreditgivaren ska kunna dokumentera att kreditgivningen skett på ett försvarligt sätt och med ett tillräckligt underlag.⁵

I maj 2016 gjordes ändringar i kreditaftaleloven genom införandet av en obligatorisk betänketid vid avtal om kortfristiga konsumtionslån (*kortfristede forbrugslån*). Definitionen av sådana kortfristiga lån omfattar lån som ges till en konsument utan säkerhet och med en löptid om maximalt tre månader (§ 4 nr. 17). Definitionen omfattar inte krediter för köp av varor eller tjänster. Betänketiden innebär att konsumentens accept av ett erbjudande om ett kortfristigt lån inte är giltig om det inte har gått 48 timmar efter erbjudandet om ett lån (§ 8 c). Bestämmelsen träder i kraft den 1 januari 2017.⁶ Bakgrunden till införandet av en betänketid Konkurrence- och Forbrugerstyrelsens rapport om snabbblån (*kviklån*), se nästa stycke.

Konkurrence- och Forbrugerstyrelsens rapport om kviklån

I en rapport från 2015 konstaterar Konkurrence- och Forbrugerstyrelsen att marknaden för mindre, kortfristiga lån i Danmark växer. Rapporten är ett resultat av myndighetens första granskning av marknaden. De lån som omfattas har samlats under begreppet *kviklån*. Det avser konsumentkrediter, utan säkerhet och utan samband med ett köp av en vara, med en löptid om maximalt tre månader.⁷

Konkurrence- och Forbrugerstyrelsen konstaterar i rapporten att den danska marknaden för kviklån är koncentrerad, eftersom det både är fråga om relativt få kreditgivare och eftersom den största kreditgivaren står för cirka 80 procent av utlåningen.

⁴ Nuvarande riktlinjer (*Retningslinjer for kortfristede lån ingået som fjernsalgsaftaler*) antogs 2014. Jfr lovforslag nr L 91, Folketingstidende 2009–2010, s. 43.

⁵ *Retningslinjer for kortfristede lån ingået som fjernsalgsaftaler*, april 2014, s. 14.

⁶ Lov om ændring af lov om kreditaftaler (Obligatorisk betænkningssperiode ved indgåelse af aftaler om kortfristede forbrugslån), Til lovforslag nr. L 156, Folketinget 2015–16.

⁷ *Markedet for kviklån 2015*, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, maj 2015, s. 5.

Kviklånen är populärast bland unga konsumenter, 20–29 år gamla.⁸ Lånen tas oftast av personer med nettoinkomster mellan 10 000 och 19 000 kronor i månaden. Knappt 60 procent av tillfrågade konsumenter angav att de använt lånen till att köpa olika varor såsom möbler eller elektronik, eller använt dem till resor och nöjen. Cirka 15 procent hade använt lånen till att betala räkningar eller andra levnadsomkostnader eller till att betala andra lån.⁹

Bland tillfrågade konsumenter som tagit kviklån var det fler som värderade sin ekonomi som dålig, än de som inte tagit kviklån. Bland dem som inte tagit kviklån ansåg 70 procent att deras egen ekonomi var god, medan knappt 50 procent av dem som tagit kviklån gjorde samma värdering av den egna ekonomin. 40 procent av kviklåntagarna ångrade att de tagit lånet, och som främsta skäl angavs att lånet blivit dyrare än vad de tänkt sig eller att de borde ha sparat ihop pengar i stället.¹⁰

I rapporten gör slutligen Konkurrens- och Forbrugerstyrelsen vissa överväganden och ger rekommendationer för framtida åtgärder. Myndigheten avvisar möjligheten att införa ett räntetak för kviklån. Den rekommenderar i stället att det ska krävas en betänketid om 48 timmar och att avtal som ingåtts genom att konsumenten accepterat ett låneerbjudande innan denna betänketid gått ut inte ska anses giltiga. Myndigheten vill också att det ska klargöras om konsumentkreditdirektivet medger att nationella myndigheter kan utfärda preciserade krav på hur en kreditprövning ska gå till och vilka uppgifter den ska omfatta.¹¹

6.3 Norge

Regleringen av konsumentkrediter i allmänhet

Konsumentkrediter regleras i Norge i kapittel 3 lov om finansavtaler og finansoppdrag (finansavtaleloven)¹². Lagen innehåller bestämmelser om marknadsföring, förhandsinformation, kreditavtalets

⁸ När det gäller ungas skuldsättning finns också undersökningar som berör olika aspekter av kviklån i rapporten *Ungdomsliv på kredit – Geldsproblemer i forbrugersamfundet* utgiven av Trygfonden och Forbrugerrådet Taenk, 2015, s. 13, 32 f., 47, 52 f., 55, 57 f. 60, 68, 76, 111, 114.

⁹ *Markedet for kviklån 2015*, Konkurrens- og Forbrugerstyrelsen, maj 2015, s. 29–31.

¹⁰ A. a. s. 39 f.

¹¹ A. a. s. 6 f. och s. 11.

¹² LOV-1999-06-25-46.

innehåll, kreditprövning, rätt att betala krediten i förtid, särskilda bestämmelser om kreditköp, m.m. När det gäller marknadsföring av krediter har särskilda bestämmelser diskuterats i Norge, vilket redogörs för i avsnitt 14.3.

Enligt § 46 b ska kreditgivaren bedöma konsumentens kreditvärdighet på grundval av tillräckliga upplysningar inhämtade från konsumenten och om nödvändigt från en relevant databas. Enligt § 47 har kreditgivaren en skyldighet att avråda konsumenten i vissa situationer (*frarådingsplikt*). Frarådingsplikten innebär att om kreditgivaren kan anta att en konsuments ekonomiska förmåga eller andra förhållanden är sådana att konsumenten allvarligt bör överväga att avstå från att ta krediten, ska kreditgivaren skriftligen underätta konsumenten om detta. Har kreditgivaren brustit i sin skyldighet att avråda kan kreditavtalet jämkas om det är lämpligt (§ 47 [3]). I avsnitt 9.3.3 beskrivs närmare de överväganden som ligger bakom införandet av plikten att avråda konsumenten. I detta avsnitt beskrivs också förarbetsuttalanden och praxis om kreditprövning.

Enligt finansavtaleloven krävs att ett kreditavtal ska vara skriftligt och undertecknat av konsumenten för att vara giltigt, såvida inte konsumenten väljer att ändå följa avtalet (§ 48). Enligt uttalanden i propositionen kan undertecknandet även göras elektroniskt.¹³

Forbrukerombudet har tillsyn över att bestämmelserna i tredje kapitlet finansavtaleloven följs och kan ge förelägganden om att förhållanden som strider mot lagen ska upphöra (§ 56 a)¹⁴. Föreläggandet kan förenas med böter.

Verksamhet med att ge eller förmedla krediter är tillståndspliktig i Norge enligt Lov om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven)¹⁵ och står under tillsyn av Finanstilsynet. Tillståndsplikten gäller dock inte för krediter i samband med försäljning av varor eller tjänster (§ 2-1 [d]).

¹³ A. prop. s. 99.

¹⁴ Ansvar för tillsynen framgår av § 16 Forskrift om kredittavtaler, FOR-2010-05-07-654.

¹⁵ LOV-2015-04-10-17. Tidigare framgick tillståndsplikten av Lov om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner (finansieringsvirksomhetsloven), LOV-1988-06-10-40.

Särskilda överväganden om snabblån

I lagstiftningsarbetet med att genomföra konsumentkreditdirektivet i norsk rätt gjordes vissa överväganden om sms-lån i samband med kravet på konsumentens signatur. Dessa överväganden redogörs för i avsnitt 13.5.

6.4 Finland

Regleringen av konsumentkrediter i allmänhet

I Finland regleras konsumentkrediter i 7 kap. konsumentskyddslagen¹⁶. I kapitlet finns bestämmelser om reklam, förhandsinformation, kreditavtalets innehåll, kreditprövning, rätt att betala krediten i förtid, särskilda bestämmelser om kreditköp, m.m. När det gäller kravet på kreditprövning redogörs för förarbetsuttalanden om kravets närmare innebörd i avsnitt 9.3.3.

I Finland finns, liksom i Sverige, en särskild bestämmelse om god kreditgivningssed (7 kap. 13 §). I bestämmelsen föreskrivs att kreditgivaren ska handla ansvarsfullt, och att det därvid särskilt förutsätts att kreditgivaren

- inte marknadsför en kredit så att marknadsföringen tydligt bidrar till att försämra konsumentens förmåga att noggrant överväga krediten,
- inte använder kreditgivningen som ett huvudsakligt argument vid marknadsföringen av andra konsumtionsnyttigheter,
- inte använder sms-tjänster eller andra motsvarande kommunikationstjänster mot extra avgift vid marknadsföring eller beviljande av kredit eller vid annan kommunikation i anslutning till kreditförhållandet,
- ger konsumenten en sådan tillräcklig och klar utredning innan kreditavtalet tecknas som gör det möjligt för konsumenten att bedöma om krediten är lämplig för hans eller hennes behov och ekonomiska situation,

¹⁶ 20.1.1978/38.

- i händelse av försenad betalning ger konsumenten information och råd för att förhindra att betalningssvårigheter uppstår eller förvärras och informerar om hur situationen med betalningsoförmåga kan skötas samt att kreditgivaren förhåller sig ansvarsfullt till betalningsarrangemang.

Kravet på kreditprövning finns i 7 kap. 14 § där det anges att kreditgivaren, innan ett kreditavtal ingås, ska bedöma om konsumenten har förutsättning att fullgöra sina skyldigheter enligt kreditavtalet. Bedömningen ska grundas på tillräckliga uppgifter om konsumentens inkomster och övriga ekonomiska omständigheter.

Tillsynen över bestämmelserna i sjunde kapitlet konsument-skyddslagen utövas av flera myndigheter, bl.a. Konsumentombudsmannen. Tillsynsmyndigheterna ska samarbeta på lämpligt sätt (51 §). Kreditgivare och kreditförmedlare som bryter mot bestämmelserna om konsumentkrediter får förbjudas att fortsätta med förfarandet, om det med hänsyn till konsumentskyddet är nödvändigt. Förbud kan förenas med vite (50 §).

Kreditgivare, som inte är underkastade annan tillståndsplikt, ska registreras i Finland för att ha rätt att utöva verksamhet med kreditgivning till konsumenter enligt Lag om registrering av vissa kreditgivare.¹⁷ Registreringsplikt gäller inte för näringsidkare som beviljar konsumenter krediter endast för finansiering av köp av konsumtionsnyttigheter som de själva säljer (1 § andra stycket 2). För att bli registrerad krävs bl.a. att näringsidkaren är tillförlitlig och har sådan kännedom om kreditverksamhet som är nödvändig med beaktande av verksamhetens art och omfattning (4 §).

Särskild reglering och överväganden avseende snabblån

Från den 1 juni 2013 gäller i Finland ett räntetak för krediter under 2 000 euro. Regleringen har tagits in i 7 kap. 17 a § konsument-skyddslagen. Den effektiva räntan får för sådana krediter inte överstiga den referensränta som anges i 12 § räntelagen utökad med 50 procentenheter. Avsikten med lagändringen var att minska de skuldproblem som snabblånen ansågs förorsaka. Syftet var vidare att konsumenter ska kunna få små krediter på rimligare villkor. En

¹⁷ 27.8.2010/747.

förväntad effekt av införandet av räntetaket var att avsevärt minska utbudet av snabblån.¹⁸ Det finska räntetaket behandlas utförligare i avsnitten 10.3.3. och 10.4.2.

Införandet av en registreringsplikt för kreditgivare skedde mot bakgrund av kreditmarknadens utveckling och de problem som uppkommit i samband med utbudet av snabbkrediter. Det anmärktes särskilt i propositionen att registreringsplikten skulle komma att omfatta snabblåneföretag.¹⁹

6.5 Storbritannien

Regleringen av konsumentkrediter i allmänhet

Den grundläggande regleringen av konsumentkrediter finns i Consumer Credit Act 1974. I avdelning III ställs krav på licens för den som driver verksamhet med konsumentkrediter. I avdelning IV finns bestämmelser som rör marknadsföring, i avdelning V bestämmelser som rör ingående av kreditavtal, t.ex. när det gäller förhandsinformation och kreditprovning.²⁰ Kreditgivaren ska göra en bedömning av konsumentens kreditvärdighet. Bedömningen ska bygga på tillräckliga uppgifter från konsumenten, när det är lämpligt, och från ett kreditupplysningsföretag, när det är nödvändigt. En ansökan i domstol om verkställighet ska inte bifallas om vissa av kreditgivarens skyldigheter inte iakttagits. Kredittagarens skuld kan i stället jämkas om det är lämpligt.²¹

Financial Conduct Authority (FCA) är den myndighet som har tillsyn över kreditgivare och meddelar mer detaljerade föreskrifter avseende verksamheten med konsumentkrediter.²² FCA:s föreskrifter finns i the Consumer Credit Sourcebook (CONC) och rör bl.a. marknadsföring, kreditprovning, förhandsinformation, skuldrådgivning m.m. När det gäller FCA:s föreskrifter och allmänna råd om kreditprovning lämnas en närmare redogörelse i avsnitt 9.3.3.

¹⁸ Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 7 kap. konsumentskyddslagen, lagen om registrering av vissa kreditgivare och 2 § i räntelagen, RP 78/2012 rd, s. 1.

¹⁹ RP 24/2010 rd s. 13 och 18.

²⁰ Section 55 och 55B.

²¹ Section 127.

²² FCA:s normgivningskompetens framgår av Financial Services Act 2012, kapitel 1, 137 A–D, se även the Consumer Credit Sourcebook (CONC) 5A 1.4.

Reglering av snabblån (high-cost short-term credit)

I Storbritannien har ett flertal bestämmelser införts av FCA som riktar sig mot vad som kallas *high-cost short-term credits*, förkortas HCSTC i det följande. Sådana lån är jämförbara med snabblån, eftersom de ofta tas för en kortare tid och kan ha en effektiv ränta på mer än tusen procent. En vanlig form av HCSTC är s.k. lönedagslån (*pay-day loans*).

Legaldefinitionen av HCSTC är en kredit med en effektiv ränta på 100 procent eller mer och som ska återbetalas inom 12 månader, dock är vissa särskilda kreditformer undantagna, exempelvis lån med säkerhet.²³ För HCSTC gäller specifika regler om riskvarningar i marknadsföring och ett förbud att förlänga eller refinansiera krediten mer än två gånger. Vidare gäller ett tak för priset och för andra kostnader, som kan beskrivas som dels ett räntetak, dels ett kostnadstak.²⁴ Regleringen och övervägandena bakom den beskrivs mer i detalj i avsnitten 10.3.2 och 10.3.3.

Marknaden för high-cost short-term credit

Flera undersökningar och rapporter har getts ut om den brittiska snabblånemarknaden. I juli 2014 konstaterade FCA att marknaden för HCSTC är en marknad som vuxit väsentligt under senare år, men att konkurrensen är svag och att konsumenter sällan undersöker marknaden innan de tar lån. Detta kan bero på att konsumenter som tar sådana lån ofta har ett brådskande behov av pengar och att det också kan vara svårt att identifiera det bästa erbjudandet, särskilt när det gäller kostnader vid eventuella försenade återbetalningar. Intäkten från HCSTC var mellan 0,4 och 4 procent per dag i ränta och andra kostnader för konsumenten.²⁵

FCA anger också att tidigare undersökningar och deras egna studier bekräftar att konsumenter som tar HCSTC ofta befinner sig i en svår ekonomisk situation. Många har redan andra skulder, t.ex. kreditkortsskulder, och lika många har inga sparade pengar (cirka 65 procent i båda fallen). Mer än hälften (55 procent) av

²³ FCA Handbook, Glossary.

²⁴ CONC 3.4, 5A och 6.7.23.

²⁵ Consultation Paper CP14/10, *Proposals for a price cap on high-cost short term credit*, July 2014, s. 15 f.

krediterna används till dagliga levnadsomkostnader. Nästan en fjärdedel av konsumenterna uppgav att de tog krediten för att de inte hade några andra alternativ.²⁶

6.6 Irland

Reglering av konsumentkrediter

På Irland regleras konsumentkrediter i Consumer Credit Act, 1995. Den innehåller bl.a. bestämmelser om marknadsföring, kreditavtalets form och innehåll och konsumentens ångerrätt. Kreditavtalet ska vara skriftligt och undertecknat av konsumenten.²⁷

Skyldigheten att göra en kreditprovning framgår av olika författningar. En närmare redogörelse lämnas i avsnitt 9.3.3.

Att bryta mot bestämmelser som rör konsumentkrediter, både enligt the Consumer Credit Act och bestämmelser som genomför konsumentkreditdirektivet, kan medföra olika sanktioner.²⁸ För vissa bestämmelser om informationsskyldighet och kreditavtalets innehåll gäller också att en domstol kan ogiltigförklara eller jämka kreditavtalet om kreditgivaren brustit i sina skyldigheter.²⁹ En domstol kan också jämka kreditavtal om den finner kostnaderna orimliga (*excessive*).³⁰

Reglering av moneylenders

I the Consumer Credit Act finns en grundläggande tillståndsplikt för *moneylenders* och särskilda bestämmelser som rör avtal mellan dessa kreditgivare och konsumenter. Kreditgivning med en effektiv ränta om 23 procent eller mer omfattas av det särskilda tillståndskravet.³¹ De närmare villkoren för hur kreditgivningen får gå till regleras också i själva tillstånden.³² Villkor för hur hög ränta som får tas ut ska ingå i licensen.³³

²⁶ A. a. s. 17 f.

²⁷ Consumer Credit Act 1995 avdelningarna II–IV, se särskilt punkterna 50 och 30 om ångerrätt respektive skriftlighetskrav.

²⁸ Consumer Credit Act [12–13].

²⁹ Consumer Credit Act [38].

³⁰ Consumer Credit Act [47–48].

³¹ Consumer Credit Act [2] definitionen av *moneylender* och [98].

³² Consumer Credit Act [93].

³³ Consumer Credit Act [93 (8) e].

Irländska centralbanken ger tillstånd och utövar tillsyn över moneylenders. Banken utfärdar också föreskrifter.³⁴ Av föreskrifterna framgår att konsumenten ska få särskild information om kreditavtalet som även innehåller en särskild skriftlig varning att krediten är ett högkostnadslån med följande utformning:

Warning: This is a high-cost loan.

Marknaden för högkostnadslån

På Irland finns i princip ingen marknad för produkter motsvarande snabbblån eller lönedagslån. Moneylenders står för högkostnadssegmentet på kreditmarknaden. I en rapport från 2013 framgår bl.a. följande om marknaden. Det vanligaste lånebeloppet är 200–500 euro. Den vanligaste krediten har en löptid om nio månader och en effektiv ränta om 125 procent. Återbetalning av krediten kan göras genom att en representant för kreditgivaren tar upp betalningar genom besök i kredittagarens hem (*home collection*). I sådana fall tillkommer en särskild avgift för detta, vilket ökar på den effektiva räntan. Utan särskild avgift ligger den effektiva räntan mellan cirka 20 till 190 procent, med särskild avgift inkluderad sträcker sig den effektiva räntan från knappt 40 till nästan 290 procent.³⁵

6.7 Frankrike

I Frankrike regleras konsumentkrediter och andra konsumenträttigheter (t.ex. distansavtal) i *Code de la consommation*. Kapitlet avseende konsumentkrediter innehåller bl.a. bestämmelser om marknadsföring, förhandsinformation, kreditgivarens förklaringskyldighet, kreditprövning och ränta. Kapitlets reglering omfattar dock inte krediter som är mindre än 200 euro eller större än 75 000 euro.³⁶

I Frankrike praktiseras ett räntetak för konsumentkrediter, som utgår från en bestämmelse om ocker i *Code de la consommation*

³⁴ *Consumer Protection Code for Licensed Moneylenders*, Financial Regulator, januari 2009. Föreskrifträtten följer av the Consumer Credit Act och the Central Bank Act 1989, vilket framgår av föreskrifterna. Se även Bank of Irelands hemsida, www.centralbank.ie/regulation/industry-sectors/money-lenders/Pages/legislation

³⁵ *Report on the Licensed Moneylending Industry*, Central Bank of Ireland, November 2013, s. 2–4 och 6.

³⁶ *Code de la consommation* Article L. 312-4.

(*le taux d'usure*).³⁷ Nivån bestäms utifrån medelräntan på marknaden och en ränta är att bedöma som ocker om den överstiger denna medelränta med en tredjedel. Genom föreskrifter har Banque de France fått i uppdrag att varje kvartal räkna fram medelräntor för olika intervaller av kreditbelopp och fastställa ockerräntan. För konsumentkrediter utan säkerhet var exempelvis den högsta fastställda räntan (som avser kreditbelopp som understiger 3 000 euro) för första kvartalet 2016 knappt 20 procent (effektiv ränta).³⁸ Den civilrättsliga följden av att en avtalad ränta överstiger ockerräntan är att domstolen sätter ned räntan till den maximalt tillåtna.³⁹

Sedan 2010 finns en särskilt tillsatt kommitté som har till uppdrag att övervaka och utvärdera utvecklingen av räntesättningen och även att följa effekterna av den reform av lagstiftningen gällande ockerräntan som genomfördes 2010. Kommittén avger årliga rapporter till parlamentet och regeringen.⁴⁰

Ett kontrakt om konsumentkrediter ingås skriftligen. Ett konsumentkreditavtal anses inte slutet om inte två förutsättningar är uppfyllda – dels ska konsumenten inte ha utnyttjat sin ångerrätt, dels ska kreditgivaren, inom en frist om sju dagar, skicka konsumenten ett meddelande att avtalet bekräftas. Under sju dagar från att konsumenten accepterat det skriftliga avtalet får dessutom inga betalningar utväxlas mellan konsumenten och kreditgivaren.⁴¹

Kreditgivarens skyldighet att pröva konsumentens kreditvärdighet innebär att kreditgivaren ska bedöma tillräckligt många uppgifter, innefattande sådana som konsumenten gett på begäran av kreditgivaren. Kreditgivaren är vidare skyldig att inhämta en kreditupplysning.⁴² Detta innebär att kreditgivaren ska inhämta uppgifter från ett register hos Banque de France, som omfattar betalningsförsummelser. Vissa uppräknade institut, bland dem sådana som

³⁷ Article L. 314-6–L. 314-9.

³⁸ www.banque-france.fr/economie-et-statistiques/changes-et-taux/taux-dusure

³⁹ Se t.ex. Cour d'appel de Lyon, 28 juin 2011, 10/01350.

⁴⁰ Loi n° 2010-737 du 1er juillet 2010 (Lag nr 2010-737 av den 1 juli 2010). Lagen innehåller även de reformer som behövdes med anledning av det franska genomförande av konsumentkreditdirektivet. Om den franska ränteregleringen, se även faktablad utgivet av Banque de France, *La législation française relative au seuil de l'usure*, kan hämtas på www.banque-france.fr/economie-et-statistiques/changes-et-taux/taux-dusure

⁴¹ Code de la consommation Article L. 312-24, L. 312-25 och L. 312-28.

⁴² Article L. 312-16.

har tillstånd att ge krediter, ska rapportera betalningsförsummelser till Banque de France för registrering.⁴³

Skyldigheten att bedöma konsumentens kreditvärdighet och skyldigheten att ge konsumenten de förklaringar denne behöver är sanktionerade på så sätt att kreditgivaren förlorar rätten till ränta, helt eller delvis, om kreditgivaren inte uppfyllt sina skyldigheter i dessa avseenden.⁴⁴

6.8 Tyskland

I Tyskland regleras konsumentkrediter i *Bürgerlichen Gesetzbuches* (BGB). I ett särskilt kapitel avseende krediter finns bestämmelser om förhandsinformation, information under avtalstiden, rätt att betala krediten i förtid, m.m.⁴⁵

I kapitlet om konsumentkrediter regleras också skyldigheten att kreditpröva konsumenten. Kreditprövningen får basera sig på information från konsumenten och, om det är nödvändigt, på information från kreditupplysningsföretag. En skyldighet att kreditpröva framgår också av bankakten (*Kreditwesengesetz*).

Kreditavtalet mellan konsumenten och kreditgivaren ska slutas i skriftlig form. Är skriftlighetskravet inte uppfyllt är kontraktet ogiltigt.⁴⁶ Av allmänna bestämmelser följer att skriftlighet inte förutsätter egenhändig signatur, utan att vissa former av elektronisk signatur också kan tillämpas.⁴⁷

Den allmänna bestämmelsen om ocker har i rättspraxis tolkats så att räntan inte får överstiga en medelränta för liknande konsumentkrediter med mer än det dubbla. Snitträntor publiceras av Deutsche Bundesbank, se vidare avsnitt 10.3.2.

⁴³ Article L. 751-1 och L. 751-2.

⁴⁴ Article L. 341-2.

⁴⁵ För denna framställning har använts en engelsk översättning av den tyska civilkoden. Konsumentkrediter regleras i bok två, kapitel två.

⁴⁶ Section 492 och 494.

⁴⁷ Section 126 och 126 a. Av tidigare nämnda bestämmelser (se föregående fotnot) framgår vissa särskilda förutsättningar när det gäller konsumentkreditavtal.

6.9 Nederländerna

Regleringen av konsumentkrediter

I Nederländerna regleras konsumentkrediter i den holländska civilkoden.⁴⁸ Där regleras bl.a. förhandsinformation, kreditkontraktets innehåll, rätt att betala krediten i förtid, m.m.

Vidare finns bestämmelser i näringsrättslig lagstiftning, i akten om finansiell övervakning (*Wet att op het financieel toezicht*, Wft). Av denna följer bl.a. att kreditgivning är en tillståndspliktig verksamhet. Krediter som ska betalas tillbaka inom tre månader och som endast medför obetydliga kostnader för konsumenten är dock undantagna från Wft:s tillämpningsområde.⁴⁹

Vidare följer skyldigheten att kreditpröva konsumenten av Wft. Kreditgivaren ska inhämta information om konsumentens finansiella situation och ska därefter fastställa, med utgångspunkt från att konsumenten inte ska överskrida sin återbetalningsförmåga, om det är försvarligt att bevilja krediten. Om det inte kan anses försvarligt, ska kreditgivaren inte heller ingå ett kreditavtal.⁵⁰

Mer om kreditprovningen framgår av förordning. När det gäller krediter över 1 000 euro ska kreditgivaren inhämta utförlig information om konsumentens finansiella situation för att kunna bedöma om kreditavtalet är säkert för konsumenten. Om krediten är på ett mindre belopp räcker det att kreditgivaren inhämtar information från ett kreditupplysningsregister. För kreditgivare finns en skyldighet enligt Wft att delta i någon form av skuldregister.⁵¹ En närmare redogörelse för hur kravet på kreditprovning har utvecklats i Nederländerna finns i avsnitt 9.3.3.

I Nederländerna finns vidare en förordning som sätter ett tak för kreditkostnaderna.⁵² Taket sätts utifrån en referensränta och kan alltså variera. Taket har de senaste åren legat runt 15 procent.⁵³

När det gäller marknadsföring av krediter är kreditgivare skyldiga att publicera en varningstext: *Let op! Geld lenen kost geld!*

⁴⁸ Bok Burgerlijk Wetboek Boek 7, Titel 2a. Consumentenkredietovereenkomsten.

⁴⁹ Artiklarna 2:60 (tillståndsplikt) och 1:20 e (undantag från Wft:s tillämpningsområde).

⁵⁰ Artikel 4:34.

⁵¹ Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft, artiklarna 113 och 114, samt artikel 4:32 Wft.

⁵² Besluit Kredietvergoeding.

⁵³ Se t.ex. information på AFM:s hemsida: *Flitskrediet – informatie voor aanbieders van flitskrediet*, www.afm.nl/nl-nl/professionals/onderwerpen/flitskrediet

(Ungefär: Obs! Att låna pengar kostar pengar!). Varningen infördes 2009 som en av flera åtgärder emot en växande skuldproblematik. I en intervju-undersökning utförd på uppdrag av den holländska tillsynsmyndigheten AFM (*de Autoriteit Financiële Markten*) ansåg en stor del av konsumenterna att varningen fått dem att tänka över de negativa aspekterna av att ta lån.⁵⁴

Överväganden om snabblån

I Nederländerna finns en särskild marknad för mindre lån med korta löptider (kallas *flitskrediet* eller *minilening*). I och med genomförandet av konsumentkreditdirektivet blev i princip samma regler tillämpliga på alla typer av krediter, oavsett löptid. Konsumenterna skulle genom författningsförändringarna bli bättre skyddade, bl.a. genom att förordningen om kreditkostnader blev tillämplig på i princip alla konsumentkrediter.⁵⁵

I februari 2014 konstaterade AFM att marknaden för smålån hade minskat i omfång i Nederländerna, både avseende kreditvolymer och avseende antalet kreditgivare, som sjunkit väsentligt. AFM menar dock att den kvarvarande marknaden fortfarande kan innebära ett konsumentskyddsproblem, eftersom den är inriktad på svaga konsumentgrupper. Trots taket för kreditkostnader finns det kreditgivare som försöker undgå taket genom att konstruera pris-sättningen så att vissa ersättningar till dem inte ska falla under regleringen.⁵⁶

Som nämnts ovan är Wft med tillhörande förordningar inte tillämplig på krediter med obetydliga kostnader. Frågan om vad som är obetydliga kostnader har aktualiserats i samband med marknaden för mindre krediter och har prövats i domstol, efter det att AFM beslutat om en administrativ straffavgift för ett bolag som erbjöd korta krediter till konsumenter utan att ha tillstånd. Kredi-

⁵⁴ Pressmeddelande från AFM, 29 december 2009: *Let op! Geld lenen kost geld is succes*, www.afm.nl/nl-nl/professionals/nieuws/2009/dec/kredietwaarschuwingzin-succes. Som framgår av meddelandet ska varningen också innehålla en liten bild eller symbol. Denna kan beskrivas som en streckgubbe som drar en fotboja, med ett eurotecken i, efter sig.

⁵⁵ Se t.ex. pressmeddelande från Rijksoverheid, 18 mars 2010: *Meer transparantie bij afsluiten flitskrediet*, www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2010/03/26/meer-transparantie-bij-afsluiten-flitskrediet

⁵⁶ Pressmeddelande från AFM 13 februari 2014: *Markt voor flitskrediet verder opgedroogd*, www.afm.nl/nl-nl/consumenten/nieuws/2014/feb/markt-flitskrediet

terna angavs vara utan ränta, men bolaget tog samtidigt ut en kostnad om 25 euro för att konsumenten skulle få lånet utbetalat direkt (jämfört med att vänta tre till fem arbetsdagar). AFM menade att detta var en kostnad för krediten och att den inte var att betrakta som obetydlig i relation till förekommande lånebelopp och löptider. Domstolen i Rotterdam gjorde samma bedömning.⁵⁷

⁵⁷ Rechtbank Rotterdam, 09-12-2015, ROT 15/2064.

7 Den svenska snabblånemarknaden

7.1 Inledning

I detta kapitel beskrivs den svenska snabblånemarknaden. Kapitlet inleds med utredningens syn på vad som kan kallas ett snabblån. När det gäller de bolag som erbjuder snabblån kan följande anmärkas. Under utredningens gång har antalet bolag varierat. Några bolag har upphört med sin verksamhet och ett nytt bolag har startat verksamhet. Några bolag har förändrat sitt produktsortiment. Flera bolag använder fler än en hemsida för att marknadsföra sina produkter. Ibland är erbjudna kreditvillkor exakt desamma eller har bara marginella skillnader i t.ex. pris, ibland skiljer sig kreditprodukterna avsevärt. Eftersom marknaden är föränderlig och det därför inte heller går att utesluta att vissa detaljer kan ha förbisetts, redovisar utredningen därför sina iakttagelser på ett översiktligt sätt och med ungefärliga uppgifter. Utredningen har följt marknaden genom att besöka bolagens hemsidor kontinuerligt under utredningstiden. Det går dock inte att utesluta att något eller några förhållanden avseende bolagen, deras produkter eller marknadsföring kommer att hinna ändras under utredningens slutfas.

7.2 Vad är ett snabblån?

Korta krediter om mindre belopp

I gällande rätt finns ingen reglering som enbart avser snabblån (eller sms-lån, mobillån, mikrolån), inte heller finns en definition av uttrycket. Låneformen brukar beskrivas som att den avser lån om mindre belopp med en relativt kort löptid, att ansökan görs på

distans och att kreditbeloppet betalas ut snabbt. Det typiska lånebeloppet har tidigare angetts vara mellan 500 och 3 000 kronor och återbetalningstiden mellan en och tre månader.¹

I Kronofogdemyndighetens undersökningar av snabblån omfattas numera lån om upp till 15 000 kronor med löptid upp till 12 månader, med hänvisning till en förändrad branschpraxis.²

Med den tidigare angivna synen på snabblån – dvs. att kreditbeloppet är några tusen kronor och löptiden mellan en och tre månader – har det under utredningstiden funnits som mest nästan 30 bolag som erbjuder sådana krediter (under utredningstiden har antalet bolag minskat, se vidare avsnitt 7.4). Gemensamt för samtliga är att lånen erbjuds över internet, ibland i kombination med andra möjligheter till distansavtal (i sådana fall via sms eller telefon). Samtliga bolag erbjuder krediter med en kort löptid, i första hand 30 dagar (32–38 dagar förekommer också) och vad som får betraktas som mindre belopp, i storleksordningen från 500 till 5 000 kronor. Knappt hälften av bolagen erbjuder inga andra kreditprodukter. Resterande bolag har ett större produktutbud och erbjuder större lån, i huvudsak upp till 20 000 kronor³, och med en större variation i möjliga återbetalningstider, mellan en månad och tio månader. Utredningen anser att det är rimligt att betrakta även dessa större lån som snabblån. Samtliga produkter som kan kallas snabblån skiljer sig från andra kreditprodukter på marknaden genom den relativt sett höga effektiva räntan, från cirka 100 procent. Det är de minsta och kortaste krediterna som har de högsta effektiva räntorna, ibland flera tusen procent. Sammanfattningsvis kan alltså ett snabblån beskrivas som en konsumentkredit som

- har ett kreditbelopp om 500 till 20 000 kronor,
- har en löptid om 30–300 dagar och
- har en hög effektiv ränta, från 100–flera tusen procent.

¹ Se t.ex. prop. 2009/10:242 s. 33 och SOU 2013:78 s. 125.

² Kronofogdemyndighetens rapport *Obetalda snabblån, halvårsrapport 1:2014* och jfr branschorganisationen Svenska konsumentkreditföretagens hemsida, www.konsumentkreditforetagen.se

³ Under utredningstiden har även större lånebelopp, upp till 30 000 kronor förekommit.

Andra krediter som erbjuds av snabblånebolag

Samtidigt erbjuder ett fåtal snabblånebolag också årlånga krediter, särskilt för de något högre kreditbeloppen över 10 000 kronor. Under utredningstiden har några bolag utökat sitt sortiment på detta sätt och erbjuder de större kreditbeloppen med ett eller några års löptid. Det finns i detta produktutbud exempel på lika höga effektiva räntor som för kortare krediter, upp till cirka 300 procent. Några snabblånebolag har också kompletterat sitt utbud med kontokrediter, dvs. konsumenten beviljas ett kreditutrymme och kan välja att ta ut hela beloppet upp till gränsen eller en delsumma. De effektiva räntorna för sådana kontokrediter varierar, det finns exempel från strax över 30 procent till över 300 procent.

Konsumentkreditinstitut – snabblånebolag

Den största andelen av de bolag som erbjuder snabblån har, eller har ansökt om att få, tillstånd som s.k. *konsumentkreditinstitut* (om den rättsliga regleringen, se vidare avsnitt 5.2). Det finns också ett par utländska kreditinstitut som bedriver verksamhet med snabblån i Sverige med stöd av sitt hemlandstillstånd.⁴

Konsumentkreditinstitut som inte är snabblånebolag är i hög utsträckning kreditförmedlare, men i första hand av andra krediter än snabblån. Det finns också kreditgivande bolag bland konsumentkreditinstituten. Dessa erbjuder ofta tämligen små kreditbelopp i samma storleksordning som snabblånebolagen, men med längre löptider än sex månader, i första hand ett år. De effektiva räntorna är lägre, men vanligtvis över 30 procent.

Det finns också ett fåtal konsumentkreditinstitut som erbjuder kontokrediter, dvs. konsumenten beviljas ett kreditutrymme som kan utnyttjas helt eller delvis. Den övre gränsen för utnyttjande brukar vara mellan 15 000 och 20 000 kronor. Återställande av kreditutrymmet kan sedan ske på olika sätt, antingen som ett engångsbelopp eller som en avbetalning. De effektiva räntorna varierar från strax över 30 procent upp till cirka 100 procent.

⁴ Utländska kreditinstituts möjligheter att bedriva verksamhet i Sverige följer av 4 kap. lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Andra konsumentkreditinstitut finansierar endast kreditköp, dvs. de lånar ut pengar för köp av varor eller tjänster från en bestämd krets av leverantörer.

7.3 Tillbakablick – en ifrågasatt låneform

Snabblånen har varit omdiskuterade sedan låneformen lanserades på den svenska marknaden. Sedan hösten 2006 har Kronofogdemyndigheten sammanställt statistik över ansökningar om betalningsförelägganden som har snabblån som grund. Denna statistik redovisas närmare i avsnitt 7.7. Antalet ansökningar om betalningsförelägganden har i många sammanhang ansetts visa på konsument-skyddsproblem på marknaden.⁵

Under 2007 och 2008 presenterade Konsumentverket och Kronofogdemyndigheten rapporter om sms-lån som hade unga vuxna i fokus (personer mellan 18 och 25 år).⁶ Till grund för rapporterna låg bl.a. en enkätundersökning avseende unga vuxnas utnyttjande av snabblån och deras erfarenheter av att ha tagit ett snabblån, t.ex. när det gällde svårigheter att betala tillbaka lånet. I rapporten *Överskuldsetting och ekonomiska problem bland ungdomar – en kartläggning av risker* pekade Kronofogdemyndigheten också på att risken att konsumenten fattar oöverlagda beslut torde öka vid erbjudanden om snabblån.⁷

Sveriges Konsumenter publicerade 2009 rapporten *Att kränga krediter till utsatta – en studie om snabblån*. I rapporten redovisas studier av bl.a. snabblånebolagens hemsidor, hur marknadsföringen av snabblånen var utformad och vilken information om lånevillkoren som framgick av hemsidorna. Sveriges Konsumenter undersökte också vad som framgick av Kronofogdemyndighetens register när det gällde personer med snabblåneskulder. Undersökningen omfattade cirka hundra personer och visade bl.a. att personerna i registret i många fall hade fler än en skuld hänförlig till snabblån och därtill andra skulder avseende hyra, postorderköp, el, parke-ringsböter och telefoni. I rapporten ger Sveriges Konsumenter en

⁵ Se exempelvis prop. 2009/10:242 s. 35 och prop. 2013/14:107 s. 23 f, jfr prop. 2013/14:34 s. 7.

⁶ Rapport 2007:17, *SMS-lån. En kartläggning av unga vuxnas erfarenheter* och rapport 2008:1, *Analys av utvecklingen inom konsumentområdet*.

⁷ Rapport 2008:3 s. 68.

rad rekommendationer till åtgärder för att minska risken för överskuldsättning som en följd av snabblån.

Under 2011 gjordes en studie av Kronofogdemyndigheten av personer som var föremål för en ansökan om betalningsföreläggande som gällde snabblån. Resultatet redovisas i regeringens proposition *Viss kreditgivning till konsumenter*. I propositionen anfördes att studien visar bl.a. att det övervägande antalet av dem som var registrerade hos Kronofogdemyndigheten för en snabblåneskuld var unga personer och att flertalet var ogifta eller ensamstående med barn. Vidare hade många låg utbildning. Arbetslösa eller personer med sjukersättning eller arbetsskadeersättning var något överrepresenterade i förhållande till personer med andra skulder.⁸

I samma proposition hänvisas också till Konsumentverkets tillsyn över bolagens kreditprövning. I propositionen anfördes att av tio granskade bolag hade verket funnit brister hos samtliga bolag, som meddelats varningar.⁹

Konsumentverket har vidare pekat på riskerna med snabblån, bl.a. i den återkommande Konsumentskyddsrapporten. I rapporten från 2013 anför verket att antalet ansökningar om betalningsförelägganden avseende snabblån ökar och att detta visar att snabblånen riskerar att vara en väg in i överskuldsättning. Som en följd av detta är kreditmarknaden ett av de områden som Konsumentverket har störst fokus på.¹⁰

Finansinspektionen har tagit upp problem med snabblån i de återkommande rapporterna om konsumentskyddet på finansmarknaden. I rapporten från maj 2014 skriver Finansinspektionen, med hänvisning till den ovan nämnda propositionen, att de konsumenter som hamnar hos Kronofogdemyndigheten på grund av obetalda snabblån ofta är unga, har lägre inkomst än genomsnittet och har andra skulder såsom hyresskulder, postorderskulder och telefonskulder. Finansinspektionen anför vidare att vissa snabblånebolag

⁸ Prop. 2013/14:107 s. 24. Den studie som ligger till grund för redovisningen finns sammanfattad mer utförligt i propositionens bilaga 5. Där framgår att underlaget för studien var förhållanden avseende 343 individer med obetalda snabblån i Örebro län under 2011. Gruppen jämfördes dels med en grupp om 661 individer med andra skulder, dels med samtliga invånare i Örebro län.

⁹ A. prop. s. 26.

¹⁰ *Konsumentrapporten 2013 – läget för Sveriges konsumenter*, s. 15, jfr också artikeln *KO har ordet: Överskuldssättningen på grund av snabblån är oacceptabel*, publicerad den 18 februari 2013 på Konsumentverkets hemsida, www.konsumentverket.se

har som affärsmodell att låna ut pengar till konsumenter som inte har tillräcklig återbetalningsförmåga samt framhåller särskilt riskerna med att förlåna snabblån utan att göra en förnyad kreditprövning.¹¹ Även i rapporten från 2015 pekar Finansinspektionen på att snabblån ofta tas av hushåll med jämförelsevis svag ekonomi som inte har möjlighet att lösa en trängd ekonomisk situation.¹²

Utredningen om överskuldsättning, som 2013 lämnade sitt betänkande *Överskuldsättning i kreditsamhället?* (SOU 2013:78) ansåg att snabblån kan vara en riskfylld låneform eftersom de är lättillgängliga och har hög effektiv ränta (om utredningen, se vidare avsnitt 4.5).

Sedan snabblånen introducerades har media också kontinuerligt rapporterat om snabblån, framför allt med fokus på riskerna med lånen och att kreditprövningen brister hos bolagen. Andra åsikter har dock också framförts, t.ex. att överskuldssättningsproblematiken inte kan åtgärdas genom att angripa snabblån och att snabblån fyller en funktion för konsumenterna som riskerar att tas över av en svart marknad om de etablerade bolagens verksamhet begränsas.

7.4 Finansinspektionens tillsyn och tillståndsprövning

Beslut om tillstånd och avslag på ansökningar om tillstånd

Som beskrivits i avsnitt 5.2 innebär lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter att bolag som ger ut eller förmedlar krediter till konsumenter ska ha Finansinspektionens tillstånd att bedriva verksamhet. De flesta bolag som utredningen ansett vara snabblånebolag, knappt 30 stycken¹³, har ansökt om tillstånd att bedriva verksamhet med konsumentkrediter. Finansinspektionens prövning av ansökningarna har pågått under utredningstiden. Vid utredningens början hade fyra snabblånebolag tillstånd att bedriva verksamhet och under hösten 2015 meddelades ytterligare två tillståndsbeslut. Under 2015 fick fyra bolag avslag på sina ansökningar men fortsatte bedriva verksamhet under våren 2016. Under

¹¹ *Konsumentskyddet på finansmarknaden*, maj 2014, s. 18 f.

¹² *Konsumentskyddet på finansmarknaden*, maj 2015, s. 22.

¹³ Två snabblånebolag driver verksamhet i Sverige med stöd av sina hemlandstillstånd som kreditinstitut. Möjligheten för utländska kreditinstitut att bedriva verksamhet i Sverige regleras i 4 kap. lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

2016 meddelades ytterligare fem avslagsbeslut och fem nya beslut om tillstånd.¹⁴ Av de nio avslagsbesluten hade tre vunnit laga kraft vid utredningstidens slut. Övriga bolag har fortsatt att bedriva verksamhet även efter avslagsbesluten meddelats. Avseende fyra andra bolag pågick handläggningen av tillståndsansökningarna vid utredningstidens slut.

Under utredningstiden har alltså endast en begränsad del av marknaden stått under Finansinspektionens tillsyn.

Skälet till flertalet avslagsbeslut har varit brister i bolagens kreditprövningsprocesser och bristande lämplighet hos personer i bolagens ledning. Utredningens överväganden om vilken påverkan tillståndsprövningen kan komma att få på konsumentskyddet lämnas i avsnitt 8.3.

Rapportering om lånevolym, antal krediter m.m.

Bolag som fått tillstånd (kallas alltså *konsumentkreditinstitut*) lämnar kvartalsvis rapporter till Finansinspektionen. Rapportering har hittills skett från de 11 snabblånebolag som fått tillstånd.

Med ledning av rapporterna för andra kvartalet 2016 har Finansinspektionen gjort en uppskattning av siffror avseende utlåningen på årsbasis. Uppskattningsvis lämnas cirka 450 000 snabblån per år, vilket motsvarar en kreditvolym om 1,8 miljarder kronor. Medellånet är cirka 4 000 kronor. Ränteintäkterna uppgår till ungefär 535 miljoner kronor och avgiftsintäkterna till knappt 50 miljoner kronor. Kreditförlusterna uppgår till ungefär 115 miljoner kronor.

Bolagen rapporterar också antalet ansökningar om betalningsförelägganden som de ger in till Kronofogdemyndigheten varje år. Denna rapportering omfattar endast ansökningar som bolagen själva står för. Om en fordran sålts till ett inkassobolag och sedan går vidare till Kronofogdemyndigheten omfattas den alltså inte av rapporteringen. Antalet rapporterade ansökningar utgör 4 procent av antalet beviljade krediter. Det finns dock en betydande skillnad mellan bolagen. Andelen ansökningar per bolag ligger mellan 1 procent för bolag med lägst antal ansökningar till Kronofogdemyndig-

¹⁴ Under utredningens gång har tre bolag lagt ned sin verksamhet, ett av dem efter att Finansinspektionen förelagt bolaget att upphöra bl.a. med att lämna krediter till konsumenter, FI Dnr 15-13913.

heten och 17 procent för det bolag som har högst andel ansökningar.

Finansinspektionen har också, på utredningens begäran, uppskattat kreditvolym, ränteintäkter m.m. för en grupp andra konsumentkreditinstitut som utredningen inte anser är snabblånebolag, men som ger fristående krediter till konsumenter. Dessa bolag är en mindre homogen grupp än snabblånebolagen när det gäller de kreditprodukter som erbjuds (räntevillkor, löptid för krediterna m.m.). Utredningen har identifierat 16 sådana konsumentkreditinstitut. Dessa konsumentkreditinstitut lämnar uppskattningsvis knappt 150 000 krediter per år, motsvarande en kreditvolym om 1 miljard kronor. Medellånet är cirka 7 000 kronor. Ränteintäkterna för ett år kan uppskattas till 340 miljoner kronor och kreditförlusterna till 200 miljoner kronor per år. Antalet ansökningar till Kronofogdemyndigheten utgör för dessa bolag 3,5 procent av antalet beviljade krediter. Skillnaden mellan bolagen är större än mellan snabblånebolagen; det handlar om mellan 0 procent och 27 procent.

Konsumentkreditinstitutens utlåning får anses utgöra en liten del av utlåningen av konsumtionskrediter. Vid utgången av 2015 uppgick konsumentkreditinstitutens utestående kreditvolym till 8,5 miljarder kronor. Denna kreditvolym innefattar alltså även andra krediter än fristående krediter, framför allt krediter som är kreditköp. Utestående kreditvolym för andra aktörer, alltså främst kreditinstitut, vid samma tidpunkt, var 181 miljarder kronor avseende konsumtionskrediter.¹⁵ Den utestående kreditvolymen för snabblånebolagen och övriga konsumentkreditinstitut som ger fristående krediter uppgick vid utgången av andra kvartalet 2016 till lite mer än 2 miljarder kronor.

Det bör förtydligas att utredningens uppdelning av konsumentkreditinstitut i olika "bolagstyper" ("snabblånebolag" och "övriga konsumentkreditinstitut som ger fristående krediter") utgör en grov uppskattning av bolagens huvudsakliga verksamhet så som utredningen uppfattat den.¹⁶ Som tidigare poängterats är exempel-

¹⁵ Den allra största utlåningsvolymen till svenska hushåll står bolånen för, med 2 696 miljarder kronor i utestående kreditvolym årsskiftet 2015/2016. Utlåning som vare sig kategoriseras som konsumtionslån eller bolån står för en kreditvolym om 423 miljarder kronor. Se vidare Finansinspektionens rapport *Konsumentskyddet på finansmarknaden*, maj 2016, s. 18.

¹⁶ Vid utredningstidens slut fanns 69 konsumentkreditinstitut med tillstånd i Finansinspektionens företagsregister, tillgängligt på www.finansinspektionen.se. Utredningen har alltså gjort ett urval bland dessa konsumentkreditinstitut enligt vad som redovisas i texten.

vis gränsen för vad som är ett snabblån flytande och några bolag som erbjuder snabblån erbjuder också kreditprodukter som utredningen inte definierat som snabblån. Andra konsumentkreditinstitut som erbjuder fristående krediter kan också erbjuda krediter som är kreditköp. Bolagen gör dock ingen skillnad mellan olika kreditprodukter när de rapporterar till Finansinspektionen, vilket gör att det inte finns något mer exakt sätt att få en uppfattning om marknaden för olika slags krediter än att göra en åtskillnad på bolagsnivå.

7.5 Utredningens kartläggning av lånevillkor m.m.

7.5.1 Inledning

Utredningens fokus är snabblån. Gränsen mellan olika kreditprodukter på marknaden får dock betraktas som flytande. Som redan beskrivits har snabblånebolagen, från att erbjuda små krediter med mycket korta löptider, utvidgat sitt sortiment till att avse betydligt större belopp (dock sällan högre än 20 000 kronor) och allt längre och flexiblare löptider, även i form av kontokrediter. Snabblånebolagen är inte ensamma om att erbjuda mindre lånebelopp om ett eller några tusen kronor. I de följande styckena beskrivs endast snabblånebolagens villkor och marknadsföring m.m. I avsnitt 7.5.8 görs en vidare utblick över marknaden för fristående krediter som en jämförelse.

Antalet bolag som erbjuder snabblån har varierat under utredningstiden. Ett trettiotal bolag har ingått i den granskning som utredningen gjort, men under utredningstiden har några bolag lagt ned sin verksamhet och något har tillkommit. Några bolag har under utredningstiden fått avslag på sin ansökan om tillstånd. Dessa bolag ingår dock i beskrivningen nedan, eftersom de fortsatt bedriva verksamhet och avslagsbesluten i de flesta fall inte vunnit laga kraft eftersom de överklagats. Utifrån vad man kan utläsa från bolagens hemsidor går det inte att se någon tydlig skillnad när det gäller t.ex. avtalsvillkor, priser eller marknadsföring för bolag som lagt ned verksamheten eller nekats tillstånd jämfört med andra bolag. Utredningen har alltså ansett det vara relevant att beskriva marknaden mer generellt, för att visa vad som kan möta en konsument som söker ett snabblån.

7.5.2 Kreditkostnader och räntor

Det allra största utbudet av snabblån finns, som tidigare beskrivits, när det gäller kreditbelopp på några tusen kronor och en löptid om 30 dagar. Kostnaden för en sådan kredit om 1 000 kronor varierar mellan 100–415 kronor (effektiv ränta mellan cirka 200–cirka 6 700 procent). Efter 30 dagar återbetalar alltså konsumenten hela kreditbeloppet samt hela kostnaden för krediten (1 100–1 415 kronor). I bilaga 5, tabell 1, finns en sammanställning med exempel på kreditkostnader, krediträntor och effektiva räntor.

Bolagen redovisar ibland hela kostnaden för krediten som ränta och ibland ingår både ränta och en avgift i kostnaden. Krediträntorna är som högst för de mindre beloppen om hela kostnaden för krediten betraktas som ränta. Vid små belopp innebär en relativt liten skillnad i kreditkostnad en till synes stor differens i både effektiv ränta och i kreditränta. Ett snabblån om 1 000 kronor, med en återbetalningstid om 30 dagar, som kostar 250 kronor har en effektiv ränta om cirka 1 400 procent och en kreditränta om cirka 300 procent. Samma kreditbelopp och löptid med en kostnad som är 100 kronor högre (350 kronor) har en effektiv ränta om cirka 3 700 procent och en kreditränta om drygt 400 procent. Generellt sjunker både effektiva räntor och krediträntor med ökande lånebelopp. Ett snabblån om 5 000 kronor har en ungefärlig medelkostnad om 700 kronor, vilket innebär en effektiv ränta om nästan 400 procent och en kreditränta om 170 procent. Det ovan sagda gäller alltså om hela kostnaden för krediten betraktas som ränta. Om kreditgivaren i stället tar ut både en avgift och ränta blir resultatet annorlunda när det gäller krediträntan. Den ovan nämnda 5 000-kronorskrediten skulle om en avgift om 400 kronor ingick i kostnaden ha en ränta om cirka 75 procent i stället för en ränta om 170 procent.

För större krediter än 5 000 kronor är det vanligare att krediten avbetalas, i första hand i två eller tre omgångar (kredittiden blir alltså 60–90 dagar). Det är färre bolag som erbjuder de något större kreditbeloppen – drygt hälften av bolagen erbjuder krediter mellan 5 000 och 10 000 kronor. Priset för krediten blir generellt sett högre om kredittiden är längre än 30 dagar, exempelvis blir den totala kostnaden för en 60-dagars kredit om 5 000 kronor mellan cirka 750 och 2 000 kronor. För en 90-dagars kredit om 10 000 kronor blir kostnaden mellan cirka 2 000 kronor och nästan 6 000 kronor. Kredit-

räntorna varierar mellan cirka 100 till 300 procent, enligt vad kreditgivarna själva anger. Liksom för lägre kreditbelopp anges ibland hela kreditkostnaden vara ränta, ibland anges att en avgift ingår.

Omkring fem bolag ger krediter över 10 000 kronor upp till 20 000 kronor med återbetalningstider mellan en och tolv månader. Krediträntorna ligger mellan cirka 70 och 300 procent. Som tidigare nämnts finns det också ett fåtal snabblånebolag som erbjuder lån med löptider över ett år. Krediträntorna är då tämligen höga, cirka 100 procent, eller så liknar prissättningen mer övriga konsumentkreditinstituts priser, med effektiva räntor från cirka 30 till 40 procent.

Några bolag erbjuder nya kunder att ta första lånet utan kostnad. Kredittiden är då 15 eller 30 dagar. Andra bolag erbjuder alltid lån om cirka två veckor gratis, dvs. vare sig ränta eller avgift behöver betalas, utan endast lånebeloppet.

7.5.3 Villkor för att förlänga krediten

Ett vanligt fenomen på kreditmarknader med små, korta krediter är att konsumenterna brukar erbjudas en möjlighet att förlänga, eller rulla lånet (jfr kap. 12). I stället för att betala kreditfordran vid kredittidens slut betalas endast kreditkostnaden, lånet förlängs ytterligare en 30-dagars period och en ny kreditkostnad tas ut för den nya kredittiden, vilket i princip innebär att konsumenten har samma kreditfordran att betala nästa månad – om lånet inte förlängs igen.

Något fler än hälften av snabblånebolagen erbjuder möjligheten att förlänga lån på detta sätt. De flesta har en fast prislista för förlängning som framgår av hemsidan. Övriga anger att det är möjligt med förlängning, men att kostnaden meddelas befintliga låntagare när de ansöker om förlängning.

Kostnaden för förlängning ökar i takt med kreditbeloppets storlek, i princip i enlighet med priset för att ta den ursprungliga krediten.

Det är inte alltid helt klart av hemsidor, eller i förekommande fall nedladdningsbara avtalsvillkor, hur många gånger det är möjligt att förlänga lånen. Flera bolag tillämpar förlängning endast upp till 30 eller 60 dagar. Ett bolag anger att fyra gånger är det maximala antalet och ett annat sex gånger. För övriga bolag är det alltså oklart om det finns en begränsning av antalet förlängningar. Många bolag

anger att konsumenten ansöker om förlängning och att bolaget har rätt att avslå ansökan. I andra fall tycks det vara förutsatt att konsumenten alltid kan få förlängning om bara kostnaden för den första låneperioden betalas in i rätt tid. Att kreditkostnaden, eller förlängningsavgiften, betalas in i tid är en förutsättning för förlängning för samtliga bolag som erbjuder en sådan möjlighet.

7.5.4 Villkor vid betalningsdröjsmål

Snabblånebolagen har likartade villkor vid betalningsdröjsmål. Ränta och avgifter kapitaliseras på förfallodagen för krediten, dvs. dröjsmålsränta tas ut både på det ursprungliga lånebeloppet och på de avtalade kostnaderna för krediten. Dröjsmålsränta anges vanligen som en månatlig ränta mellan 2,5 till 3,5 procent. Uttryckt som årsräntor är räntesatserna mellan 24 och 42 procent.

Vidare tar flera bolag ut en s.k. försenings- eller dröjsmålsavgift om cirka 100–400 kronor. Bolagen tillämpar vanligen olika förseningsavgifter beroende på kreditbeloppets storlek. Det är inte alltid helt klart av avtalsvillkoren om även förseningsavgiften kapitaliseras.

7.5.5 Kreditprövning och villkor för att få låna

Allmänna villkor för att få kredit

Drygt en tredjedel av bolagen har en åldersgräns på 20 år för låntagare (19 och 21 förekommer också). Övriga anger att kravet är att man är 18 år eller har ingen information i detta avseende.

Alla bolag har information om vad som gäller för lånesökanden med betalningsanmärkningar. Några bolag anger att låntagare måste vara fria från betalningsanmärkningar. En majoritet av bolagen informerar dock om att betalningsanmärkningar inte är något absolut hinder för att beviljas kredit. Några bolag har krav på att betalningsanmärkningarna inte får vara alltför färska, andra förklarar att kreditbedömningen görs utifrån flera faktorer där förekomst och antal betalningsanmärkningar vägs in.

Drygt hälften av bolagen anger krav på deklarerad inkomst för att få låna. Inkomstgränserna är i huvudsak antingen 50 000, 100 000 eller 150 000 i årsinkomst, med en ungefärlig lika fördelning mellan de tre beloppen. Några bolag anger ingen inkomstgräns, endast att en deklarerad inkomst måste finnas. I några fall gäller olika inkomstgränser beroende på kreditbeloppets storlek.

Utöver dessa krav är det vanligt att bolagen anger att man måste vara svensk medborgare eller folkbokförd i Sverige, ibland att man ska ha varit det under någon viss angiven tid, t.ex. två år. Några har krav av mer teknisk natur, t.ex. att låntagare måste ha ett registrerat mobilabonnamang, ett bankkonto i sitt eget namn eller möjlighet att identifiera sig med e-legitimation eller BankID. När det gäller identifieringskrav erbjuder bolagen dock ofta en möjlighet till identifikation genom att den som ansöker om lån skickar in kopia av sina id-handlingar, blir uppringd, eller en kombination av dessa tillvägagångssätt.

Uppgifter från konsumenten

En stor andel bolag har ett ansökningsformulär på sin hemsida, där man kan se att uppgifter om den egna ekonomin begärs in av kreditgivaren. I övriga fall måste man registrera sig som kund för att kunna ansöka, och utredningen har därmed inte kunnat titta på ansökningsformulären i detalj. Utredningen utgår från att alla bolag inhämtar uppgifter.

När det gäller uppgifter om utgifter varierar bolagens krav på precisering. Utgifterna kan delas upp på t.ex. kostnader för andra krediter, boende, resekostnader och övriga extraordinära utgifter den månad krediten ska betalas. Ibland ska konsumenten specificera om utgifter för andra krediter utgörs av amortering eller räntekostnader. De flesta bolag begär in någon form av uppgifter som är relaterade till hushållets sammansättning, t.ex. antal barn under 18 år.

Kreditupplysning och scoring

I princip alla snabblånebolag inhämtar en kreditupplysning.

Drygt en tredjedel av de undersökta snabblånebolagen har information om att de använder kreditbedömningsmodeller som består i en riskbedömning baserad på statistik jämfört med konsumentens individuella förutsättningar – *scoring* (se även avsnitt 9.2.2). Flerparten anger alltså uttryckligen att de använder scoring eller beskriver vad metoden går ut på. Enligt vad utredningen erfar kan man dock utgå ifrån att samtliga bolag inhämtar en bedömning genom scoring från det anlitade kreditupplysningsföretaget. Bolagen kan också arbeta med egna scoring-modeller.

7.5.6 Marknadsföring av snabblån

Inledning

Utredningen har gått igenom snabblånebolagens hemsidor för att undersöka hur marknadsföringen av snabblån går till på internet. Syftet med genomgången har inte varit att i detalj granska om kreditgivarna följer gällande rätt (t.ex. kraven i 7 § konsumentkreditlagen) utan i första hand att ge en övergripande beskrivning av vilken marknadsföring och information som möter en konsument som besöker hemsidorna.

Allmänt om startsidornas utformning

Den dominerande informationen på startsidorna är upplysningar om lånebelopp som kan erbjudas samt kreditkostnaderna. Det närmare innehållet i denna information redovisas i nästa avsnitt.

De flesta hemsidor består i princip helt av text, alternativt text med vacker natur som bakgrund. Detta gäller för hälften av hemsidorna. På cirka en tredjedel av hemsidorna finns, i stället för vacker natur, en eller flera bilder på glada och positiva personer som man uppfattar är nöjda kunder eller trevlig personal. Även dessa hemsidor innehåller i övrigt endast text. Texten framhåller i samtliga fall någon eller några positiva aspekter av att låna av det aktuella bolaget – att ansökan är enkel, att utbetalning kan göras snabbt, att ansökan är gratis, att bolaget är seriöst, att kreditgivningen är

”säker” eller ”diskret”. På några sidor framhålls att man kan låna även med betalningsanmärkning eller att bolaget inte ”tar en UC”.

Några bolag framhåller att nya kunder kan låna gratis. På några hemsidor informeras om att räntekostnaden är avdragsgill, och hur mycket ”rabatt” detta innebär.

På ett fåtal hemsidor finns bilder som ger associationer till konsumtion eller anspelningar på att man kan behöva låna för att lösa ekonomiska problem. När det gäller konsumtion handlar det om bilder på badstränder eller semestermiljöer, i något fall med texten ”behöver du semester?”. På en sida kombineras semesterbilderna med texten ”Nu slipper du oroa dig för räkningar. Vi betalar dem åt dig!”. En hemsida har en bild på en kvinna som står framför hyllor med flera par högklackade skor med texten ”Ibland är man värd att unna sig något”.

När det gäller vad som får uppfattas som anspelningar på att lånet kan hjälpa till att lösa ekonomiska problem finns det på två av de nämnda hemsidorna dessutom bilder på personer som ser oroliga och stressade ut när de sitter och tittar i en hög med papper. Bildtexterna lyder ”Ingen anledning att stressas av liggande räkningar” respektive ”Har du svårt att få ekonomin att gå ihop den här månaden?”.¹⁷

Information om kostnader

På de flesta hemsidor framgår information om kreditbelopp och kostnader på startsidan, i de allra flesta fall på en framträdande plats. En vanlig utformning är att konsumenten möts av en ”lånesnurra”, dvs. kreditbelopp väljs genom att man drar en markör längs en skala till det kreditbelopp man vill ha och i förekommande fall bockar i en löptid, varvid kostnaden för krediten genereras. I de flesta fall framkommer också den effektiva räntan tillsammans med krediträntan. Dessa uppgifter presenteras vanligtvis i mindre storlek än andra uppgifter om lånet, exempelvis kreditbeloppet, men ändå på ett sätt som får beskrivas som lätt att se och uppfatta. På övriga hemsidor framkommer prisinformation inklusive information om

¹⁷ De två bolag som haft den beskrivna marknadsföringen har fått avslag på tillståndsansökan av Finansinspektionen (jfr avsnitt 7.4). Det ena avslagsbeslutet har vunnit laga kraft och bolaget har upphört med att lämna krediter. Avslagsbesluten beror inte på marknadsföringens utformning.

effektiv ränta, under en annan flik eller länk än startsidan, t.ex. ”priser” eller ”villkor”. Även på dessa sidor är det lätt att läsa och uppfatta de olika posterna, som oftast framställs i samma storlek och typsnitt som t.ex. kreditbeloppet.

På ungefär var fjärde startsida finns också information om dröjsmålsränta och -avgifter längre ned på startsidan. I övriga fall hittar man denna information under andra flikar, ”Villkor”, ”SEKKI” eller ”Frågor & Svar” (under frågan ”vad händer om jag inte kan betala?” eller liknande). Endast i något enstaka fall går det inte att hitta en uppgift om effektiv ränta respektive kostnader vid dröjsmål.

Information som varnar för att ta lån

På en stor andel hemsidor, cirka 75 procent, finns någon form av information som går ut på att lånet bör avse endast tillfälliga utgifter eller ett tillfälligt behov, eller manar till eftertanke innan man lånar. Denna information är på vissa hemsidor tämligen kortfattad, t.ex. ”Innan du lånar! Se till att du har möjlighet att betala tillbaka lånet!” eller ”Ansök inte om lån om du är osäker på om du kan betala tillbaka lånet”.

På en stor del av dessa hemsidor finns dock ytterligare information som handlar om konsekvenserna av att låna. På flera hemsidor nämns t.ex. att utebliven betalning i förlängningen kan leda till en betalningsanmärkning, vilket i sin tur påverkar bedömningen av kreditvärdigheten i framtiden som kan leda till svårigheter att ta andra lån, teckna löpande abonnemang, etc. Ett bolag har ett illustrativt exempel på hur en skuld kan öka, med dröjsmålsränta och olika avgifter. På andra hemsidor uppmanas presumtiva låntagare att fundera över andra alternativ än att låna och det framhålls särskilt att man inte ska låna för att t.ex. betala av andra skulder eller använda pengarna till onödig konsumtion eller spel. I vart fall fyra hemsidor har länkar eller information om budget- och skuldrådgivning eller Konsumentverkets hemsida. I några fall kan man beskriva informationen som ett tämligen öppet angivande av att den egna låneprodukten har en negativ aspekt. På två hemsidor sägs följande: ”Att ta ett snabblån är ett dyrt sätt att få tillgång till pengar”, på en annan: ”När låntagaren tar ett mikrolån riskerar låntagaren att hamna i en skuldfälla”.

7.5.7 Hur kreditavtalet ingås

Det dominerande sättet att ansöka om ett snabblån i dag är att fylla i ett ansökningsformulär via internet. Ett fåtal bolag erbjuder också möjligheten att söka via sms. Vissa av dem har i sådana fall krav på att man redan ska vara registrerad som kund.

Ansökningsformuläret omfattar i de allra flesta fall uppgifter om den egna ekonomin (se ovan angående kreditprövning, avsnitt 7.5.5). Besked om ansökan beviljas kommer online, i vissa fall via mejl eller sms. Ansökningsprocessen innefattar en identifiering av konsumenten. De allra flesta bolag erbjuder olika möjligheter att identifiera sig, inklusive bankID eller e-legitimation. Ett fåtal bolag använder sig inte av någon form av elektronisk identifiering och i dessa fall görs i stället en identitetskontroll genom att konsumenten skickar kopia av id-handlingar, eventuellt i kombination med att bli uppringd.

För i vart fall två tredjedelar av bolagen ingår som en del i ansökningsprocessen att konsumenten godkänner de allmänna villkoren för krediten. Några av dessa kräver ett elektroniskt godkännande även av ett fullständigt låneavtal eller en SEKKI-blankett. Elektroniska godkännanden av allmänna avtalsvillor sker i de flesta fall genom att konsumenten bockar i en ruta i det elektroniska ansökningsformuläret. I några fall görs bekräftelsen i stället efter det att konsumenten fått ett preliminärt besked om att lånet beviljas, då låntagaren får bekräfta att han eller hon ansöker om lånet.

Några bolag använder sig i stället av skriftliga skuldebrev. Detta innebär inte alltid postgång – några av bolagen informerar om att man kan skriva ut det elektroniska skuldebrevet, underteckna det, fotografera och skicka tillbaka det i ett mejl eller sms.

7.5.8 Något om villkor m.m. på den övriga marknaden för fristående krediter

Som tidigare beskrivits finns det några utmärkande drag för den kreditprodukt som utredningen kallat snabblån, som enkelt kan beskrivas som att krediterna har höga effektiva räntor. Att de effektiva räntorna blir höga beror på en samverkan mellan framför allt korta löptider och höga kostnader i förhållande till lånebeloppens storlek.

Utredningen har inte haft möjlighet att göra samma kartläggning av marknaden alla aspekter när det gäller andra fristående

krediter. Andra aktörer som ger fristående krediter är andra konsumentkreditinstitut än snabblånebolag samt banker och andra kreditinstitut. Särskilt konsumentkreditinstitutet är av intresse, eftersom vissa av dem tidigare likställdes med snabblånebolag. Utredningen har under utredningstiden fortlöpande tittat på hemsidorna för ett tio-tal kreditgivande konsumentkreditinstitut som inte är snabblånebolag. Vissa av dem ingår också i den statistik utredningen inhämtat från Kronofogdemyndigheten (se vidare avsnitt 7.7). Utredningen har också tittat på några banker och andra kreditinstituts lånevillkor m.m.

En första iakttagelse är att snabblån i dag inte kan sägas vara unika när det gäller att man lätt kan ansöka om lån. Alla kreditgivare erbjuder i dag möjlighet att ansöka om ett lån över internet och få besked snabbt – det gäller även storbankerna.

När det gäller möjlighet att låna små belopp finns det flera konsumentkreditinstitut som inte är snabblånebolag som lånar ut belopp under 10 000 kronor. Endast ett par stycken lånar under 5 000 kronor. Inga banker eller andra kreditinstitut lånar ut mindre belopp än 10 000 kronor i någon större omfattning.

Bland konsumentkreditinstitut som inte är snabblånebolag finns det bolag som tydligt anger att det går bra att låna även om man har betalningsanmärkningar eller om man har en dålig kreditvärdighet. En del anger dock, precis som vissa snabblånebolag också gör, att man inte beviljas kredit om man har betalningsanmärkningar.

De flesta banker och andra kreditinstitut som utredningen undersökt erbjuder i dag ett spann för krediträntan för blancokrediter som sträcker sig från några procent upp till i vart fall 20 procent. De krediträntor som anges som exempel i marknadsföringen för att visa på kostnader och amorteringar för ett vanligt förekommande lån brukar dock sällan överstiga 10 procent. Konsumentkreditinstitutet som inte är snabblånebolag erbjuder räntor från cirka 6 procent och upp till något över 30 procent. Det är svårt att se något absolut samband mellan erbjudna räntor och exempelvis möjligheten att låna trots betalningsanmärkningar. Det kan noteras att de konsumentkreditinstitut (utom snabblånebolag) som anger att de lånar ut till personer med betalningsanmärkningar i många fall erbjuder räntor nära eller strax över 30 procent. Detta kan jämföras med ett kreditinstitut som erbjuder lån trots betalningsanmärkningar med ränta från drygt 20 till nästan 30 procent.

7.6 Branschinitiativ för en sundare utlåning

Branschföreningen och dess riktlinjer

Genom ett initiativ av några av aktörerna på snabblåne marknaden bildades 2013 en branschförening för snabblånebolag, Svenska konsumentkreditföretagen ekonomisk förening (SKEF). SKEF vill verka för en sund och seriös kreditgivning.

SKEF har antagit etiska regler som medlemsföretagen är skyldiga att följa. Reglerna omfattar bl.a. medlemsföretagens interna kultur och riktlinjer, bemötandet av konsumenter, kreditprövning och indrivning. Bland råden märks följande.

- Kreditgivning till personer som fyllt 18 men ännu inte 25 år ska vara restriktiv.
- Krediter ska inte utbetalas mellan 23.00 och 07.00.
- Om en konsument begär förlängning av ett lån mer än en gång, ska en ny kreditbedömning göras. Förlängning får inte beviljas mer än två gånger.

Föreningen har instiftat en ansvarsnämnd som har till uppgift att granska medlemsföretagen och behandla tvister mellan konsumenter och kreditgivare. Medlemsföretagen har åtagit sig att följa nämndens beslut.

SKEF har i dag ett tiotal medlemsföretag.

*Statistik avseende verksamheten 2015*¹⁸

SKEF har tagit fram och publicerat statistik över medlemsföretagens verksamhet, bl.a. avseende inlämnade ansökningar om betalningsföreläggande (statistik avseende betalningsförelägganden för snabblån samlas även in av Kronofogdemyndigheten och redovisas i avsnitt 7.7).

Den totala lånevolymen under 2015 var 1,3 miljarder kronor. Antalet kunder hos medlemsföretagen var nästan 131 000 personer.

¹⁸ konsumentkreditforetagen.se/wp-content/uploads/2016/04/SLUTRAPPORT-statistik-SKEF-2015-FINAL-8-april-2016.pdf

Under 2015 lämnade medlemsföretagen cirka 30 000 ansökningar om betalningsförelägganden till Kronofogdemyndigheten som avsåg kapitalbelopp under 15 000 kronor. Detta var knappt 5 procent av samtliga utfärdade fakturor (med samma begränsning i kapitalbelopp) under året (nästan 520 000 stycken totalt). Medelvärde för en kredit var lite drygt 4 000 kronor.

Som en jämförelse redovisar SKEF att antalet fakturor under 2015 ökade med 25 procent, medan antalet inlämnade ansökningar om betalningsförelägganden minskade med nästan 10 procent. Andelen ärenden som överlämnades till Kronofogdemyndigheten sjönk alltså mellan 2014 och 2015, från 6,5 procent ansökningar av den totala ärendemängden till, som nämnt ovan, knappt 5 procent.

Snittåldern för kunder under 2015 var 37 år. Medelårsinkomsten för kunderna var nästan 250 000 före skatt.

SKEF anger vidare att drygt 50 procent av alla ansökningar om kredit avslås. Detta beror vanligtvis på att de som söker inte uppfyller de krav på kreditvärdighet som medlemsföretagen ställer upp.

7.7 Statistik avseende obetalda snabblå

7.7.1 Inledning

Kronofogdemyndigheten har sedan 2007 publicerat statistik över antalet ansökningar om betalningsförelägganden som inkommer till myndigheten och som avser snabblå. Denna statistik, som beskrivs i avsnitt 7.3, har varit ett viktigt underlag för lagstiftningsåtgärder avseende snabblå, och den har allmänt fått mycket uppmärksamhet, bl.a. i media. Kronofogdemyndigheten har, på utredningens begäran, tagit fram statistik över ansökningar om betalningsförelägganden m.m. som avser i första hand år 2015. Denna statistik presenteras i det följande. Först redogörs dock för några av uppgifterna i Kronofogdemyndighetens tidigare rapporter.

Kronofogdemyndigheten har alltså inte tagit fram någon egen rapport avseende 2015, och avvaktar fortsatt statistiksammanställning tills tillståndsprövningarna hos Finansinspektionen är klara (jfr avsnitt 7.4).

7.7.2 Ansökningar om betalningsförelägganden 2006–2014

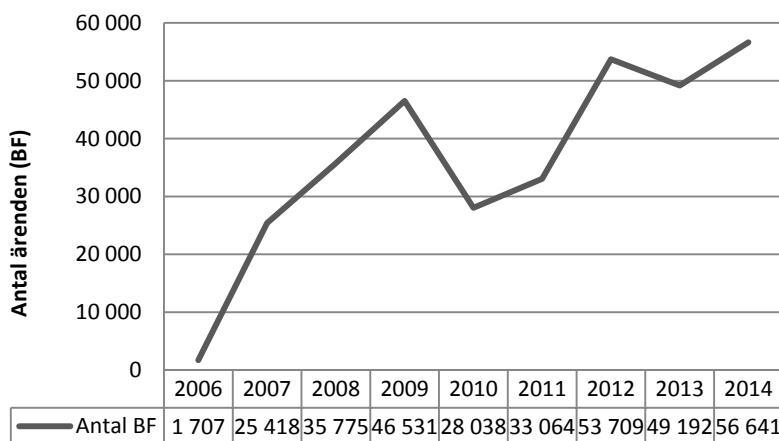
I det följande redovisas uppgifter från den senaste rapporten, den 9 februari 2015.¹⁹

Under åren 2006 till 2013 ingick krediter om högst 4 000 kronor. För år 2014 ingår även större kreditbelopp, upp till 15 000 kronor.²⁰

Sett över hela perioden från 2006 fram till 2014 har antalet inkomna ansökningar avseende snabblån ökat med 123 procent. Under 2009/2010 minskade dock inflödet temporärt, för att sedan återigen öka.

Figur 7.1 Antal inkomna ansökningar avseende obetalda snabblån 2006–2014

Statistiken för 2006 avser endast andra halvåret eftersom produkten lanserades under sommaren samma år



Källa: Kronofogdemyndigheten.

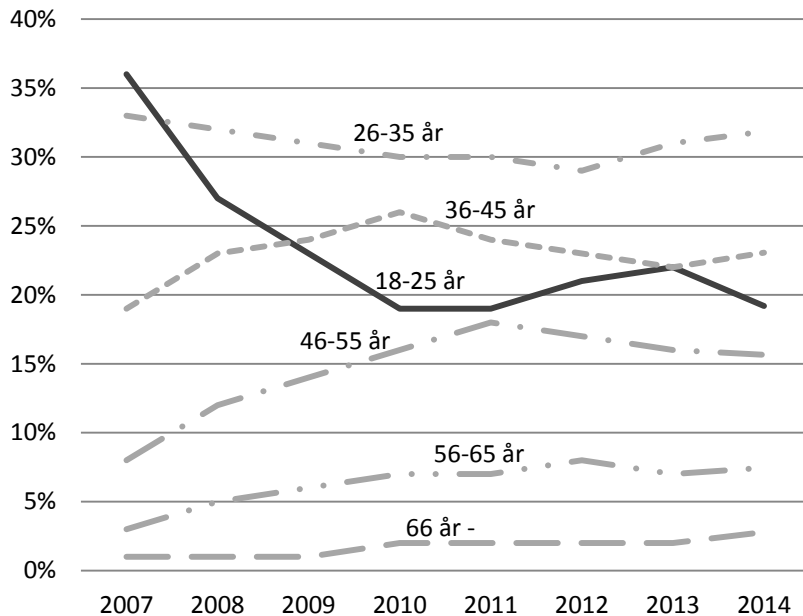
Andelen unga vuxna som blev föremål för en ansökan om betalningsföreläggande var inledningsvis 36 procent. Andelen unga vuxna sjönk dock det följande året och har sedan 2010 varierat mellan 19 och 22 procent.²¹

¹⁹ Tillgänglig på Kronofogdemyndighetens hemsida, www.kronofogden.se/statistiksnabblan

²⁰ www.kronofogden.se/statistiksnabblan

²¹ Åldersfördelningen när det gäller ansökningar om betalningsförelägganden varierar för olika typer av fordringar. För vissa fordringstyper är andelen unga vuxna lägre än när det gäller snabblån, exempelvis trafikförsäkringsavgift, men det finns också andra fordringstyper där andelen unga vuxna är i princip lika stor som när det gäller snabblån, exempelvis fordringar som avser telefoni (uppgifter från Kronofogdemyndigheten).

Figur 7.2 Utvecklingen av åldersgruppernas procentuella andelar av antalet inkomna ansökningar avseende obetalda snabbblån 2007–2014



Källa: Kronofogdemyndigheten.

Fördelningen mellan kvinnor och män som fått ansökningar med snabbblån som grund har varit tämligen konstant under åren. Fler män än kvinnor (mellan 53 till 58 procent) har varit föremål för en ansökan. 2014 var det år då skillnaden var som störst; ansökningarna detta år avsåg män i 58 procent av fallen.

7.7.3 Ansökningar om betalningsförelägganden m.m. för år 2015

Inledning – allmänt om statistiken

I Kronofogdemyndighetens register över ansökningar går det inte att maskinellt söka fram ärenden av en viss typ eller med en viss grund. Sökningen som gjorts har därför utgått ifrån vilka bolag som lämnat in ansökningarna. Utredningen har lämnat två olika

listor med bolag till Kronofogdemyndigheten, en som avser bolag som utredningen anser i huvudsak sysslar med snabblån och en som avser övriga kreditgivande konsumentkreditinstitut. I samråd med Kronofogdemyndigheten har även vissa inkassobolags ansökningar granskats. Urvalet av inkassobolag bygger på Kronofogdemyndighetens erfarenhet av att dessa bolag tidigare lämnat in ansökningar avseende snabblån. Granskningen av fordringarna har gjorts manuellt och har utgått ifrån den grund som inkassobolagen angett för fordran. Detta innebär att det finns visst utrymme för att ett antal ansökningar felaktigt räknats in i statistiken. Några större avvikelser kan det dock knappast vara frågan om. Däremot kan man konstatera att den utförda undersökningen även ger utrymme för att det kan finnas ansökningar som inte har räknats in i statistiken, t.ex. för att de inte har gått att identifiera utifrån angiven grund, eller för att någon annan tredje part än de inkassobolag som särskilt granskats har köpt upp fordringar avseende snabblån.

De personer som identifierats som svaranden i mål om betalningsföreläggande från snabblånebolag eller andra konsumentkreditinstitut har också sökts i Kronofogdemyndighetens indrivningsdatabas. I denna databas finns mål avseende verkställighet. En sökande som utverkat en exekutionstitel, ett utslag eller en dom, kan lämna exekutionstiteln för verkställighet. Långt ifrån alla skulder blir föremål för verkställighet. Detta kan bero t.ex. på att svaranden, den som är skyldig att betala enligt utslaget eller domen, betalar frivilligt.

Slutligen har Kronofogdemyndigheten gjort en manuell granskning av 600 personer som slumpmässigt valts ut bland dem som varit svaranden i en ansökan om betalningsföreläggande avseende ett snabblån, alternativt en kredit från ett annat konsumentkreditinstitut. Denna granskning har bl.a. haft till syfte att undersöka vilka andra skulder personerna har eller har haft.

Antalet ansökningar om betalningsföreläggande

Drygt 65 000 ansökningar om betalningsföreläggande inkom till Kronofogdemyndigheten avseende snabblån under 2015. Cirka 7 000 ansökningar inkom från andra kreditgivande konsumentkreditinstitut. Ansökningar som avsåg snabblån lämnades in av 29 bolag,

varav 2 är inkassobolag.²² De 7 000 övriga ansökningarna har lämnats in av 9 bolag, varav två inkassobolag.²³ Några av konsumentkreditinstituten som ingått i sökningen har dock i princip inte bedrivit någon verksamhet under 2015.

Det antal ansökningar om betalningsförelägganden som utredningen fått fram är inte utan vidare jämförbart med tidigare års redovisningar. Detta beror på att utredningen kompletterat sökningen i Kronofogdemyndighetens ärendesystem med ett antal bolag (åtta stycken), vars ansökningar alltså inte tidigare funnits med i statistiken. Några bolag som tidigare ingått i Kronofogdemyndighetens statistik över snabblån har utredningen inte ansett vara snabblånebolag, och deras ansökningar ingår i stället i gruppen av andra kreditgivande konsumentkreditinstitut. De bolag som inte tidigare ingått i statistiken har lämnat in drygt 3 000 ansökningar om betalningsförelägganden. Även med beaktande av den utökning som utredningen gjort av statistikunderlaget kan alltså konstateras att det återigen handlar om en ökning av antalet ansökningar (antalet ansökningar år 2015 var alltså cirka 62 000, om man räknar bort de bolag som utredningen lagt till, och år 2014 var antalet ansökningar cirka 56 000, se föregående avsnitt).

Ansökan om betalningsföreläggande = skuld?

Den följande framställningen utgår ifrån att varje ansökan om betalningsföreläggande också representerar en skuld för den som ansökan avser. Att en ansökan om betalningsföreläggande inges innebär dock inte i sig att svaranden har en skuld – teoretiskt sett kan påståendet om ett skuldförhållande i ansökan vara oriktigt. Man bör då kunna utgå ifrån att svaranden motsätter sig kravet. I så fall kommer Kronofogdemyndigheten, om sökanden begär det, överlämna målet till en tingsrätt för prövning. Att svaranden motsätter sig kravet innebär inte heller i sig att det är oriktigt – tingsrättens prövning går ut på att fastställa om svaranden är skyldig att betala

²² 32 bolag ingick i undersökningen (inklusive inkassobolagen), men tre av snabblånebolagen hade inte lämnat några ansökningar om betalningsförelägganden – detta innebär troligen att de sålt sina fordringar vidare till exempelvis ett inkassobolag.

²³ 16 bolag, varav två inkassobolag, ingick i sökningen avseende de övriga konsumentkreditinstituten. Att vissa inte lämnat in några ansökningar kan bero på att de sålt sina fordringar vidare. Några av bolagen hade heller inte kommit igång med någon verksamhet under 2015.

eller inte. Orsaken till att man motsätter sig ett krav kan också vara att man redan betalat skulden, eller vill ha en längre tidsfrist att betala.

När det gäller de undersökta ansökningarna är det få krav som svarandena har motsatt sig – vid tiden för statistikuttaget gällde det för 2 procent av ansökningarna. För lite drygt en tiondel av ansökningarna hade handläggningen ännu inte avslutats hos Kronofogdemyndigheten.

Ungefär hälften av samtliga ansökningar har lett till utslag, dvs. en exekutionstitel som kan verkställas om sökanden begär det. En fjärdedel av ansökningarna har blivit avskrivna på grund av en återkallelse från sökanden. Återkallelse kan i huvudsak anses bero på att svaranden betalat hela skulden. I några fall kan dock en återkallelse ha berott på att sökanden ansett att kravet framställts felaktigt, eller ha gjorts av någon annan orsak.

Antalet ansökningar per person

Ansökningarna för snabblån avsåg 31 615 individer. I genomsnitt hade alltså varje person två ansökningar om betalningsförelägganden som avsåg snabblån under ett år. En mer noggrann beskrivning av antalet är dock följande. Drygt hälften av personerna hade endast en snabblåneskuld under 2015 (56 procent). Drygt en femtedel (22 procent) hade två snabblåneskulder under året. Lika många hade tre skulder eller fler – det högsta antalet registrerade ansökningar för en individ var 25 ansökningar om betalningsförelägganden. Den största andelen som hade flera skulder hade dock tre till fem skulder (16 procent av samtliga individer) och andelen som hade sex skulder eller fler var cirka sex procent.

Bland ansökningarna från de övriga konsumentkreditinstituten var det inte fråga om en lika stor spridning i antalet ansökningar per person. De allra flesta av personerna hade endast fått en ansökan om betalningsföreläggande från ett konsumentkreditinstitut under 2015 (86 procent). Resterande hade i stort sett fått två ansökningar om betalningsföreläggande. Endast ett femtiotal personer (av 6 370 individer) hade tre eller fyra ansökningar.

Skuldernas storlek

När det gäller kapitalbeloppens storlek²⁴ har Kronofogdemyndigheten redovisat bl.a. medelvärden och medianvärden som gäller dels för den grupp snabblånebolag som undersökningen avser, dels för vardera av de inkassobolag som lämnat in ansökningar avseende snabblån. Medel- och medianvärdena skiljer sig något åt i de olika kategorierna. De två aktuella inkassobolagen har lämnat in ansökningar som har lägre medel- och medianvärde för kapitalskulden än de värden som avsåg de övriga snabblånebolagen. Detta beror troligen på att inkassobolagen köpt fordringar av bolag som har som affärsmodell att endast låna ut relativt sett mindre belopp, medan det bland det stora antalet snabblånebolag, som själva står för indrivningen av sina fordringar, finns bolag som även ger mycket större krediter.

För inkassobolagen var medelvärdet för kapitalskuldens storlek nästan exakt lika – cirka 3 200 kronor. Medianvärdet för skuldernas kapitalbelopp var cirka 2 500 kronor respektive 3 200 kronor (alltså motsvarade medelvärdet i princip medianvärdet för det ena bolaget). Medelvärdet för kapitalskulderna från snabblånebolagen var cirka 6 200 kronor och medianvärdet cirka 4 200 kronor.

När det gällde de övriga konsumentkreditinstitutens ansökningar om betalningsföreläggande var medel- och medianvärden för kapitalskulderna högre än för snabblånebolagen. Inkassobolagens fordringar stod här för större kapitalbelopp än de som bolagen själva lämnat in. Medelvärdena varierade mellan cirka 9 000–17 000 kronor, medianvärdena mellan 4 000 och 16 000 kronor.

Ålders- och könsfördelning

Åldersgruppen 18–25 år utgjorde 23 procent av de svarande med snabblåneskulder. Denna åldersgrupp utgjorde en mindre andel bland svarande för de övriga konsumentkreditinstituten – 13 procent. Hälften av de svarande med snabblåneskulder var i åldrarna mellan 26 och 45 år. Under 15 procent var mellan 46 och 55 år, och under 10 procent var äldre än 55. Bland de övriga konsumentkredit-

²⁴ Kapitalbelopp är det ursprungliga kreditbeloppet, alltså lånets, storlek.

instituten var andelen 46 till 55-åringar större, cirka 20 procent. I övrigt var fördelningen mellan åldersgrupperna tämligen lika.

Fördelningen av svaranden avseende kvinnor och män såg i princip likadan ut oavsett skuldtyp – drygt 40 procent kvinnor och knappt 60 procent män. Det kan anmärkas att denna könsfördelning gäller generellt för ansökningar om betalningsföreläggande till Kronofogdemyndigheten, alltså avseende alla sorters fordringar.²⁵

Övriga skulder – en granskning av 600 individer

Kronofogdemyndigheten har på utredningens begäran manuellt granskat 600 individers samtliga ansökningar om betalningsförelägganden som fanns registrerade i Kronofogdemyndighetens databas. Granskningen syfte är att få en uppfattning om individernas skuldproblematik utöver snabblån. Granskningen visar inte den fortsatta handläggningen av ansökningarna, dvs. om de ledde till utslag, om de betalades och avskrevs, etc. Att flera ansökningar kommit in avseende en individ innebär alltså inte per automatik att personen i fråga har en långvarig och växande skuldbörda. Att en person under en längre tidsperiod vid ett antal tillfällen har blivit föremål för ansökningar om betalningsförelägganden säger dock något om att han eller hon troligtvis befinner sig i en svår ekonomisk situation.

De 600 individerna delades, i samråd med utredningen, in i två grupper, på samma sätt som ansökningarna om betalningsföreläggande delades mellan snabblånebolag och andra konsumentkreditinstitut. Den ena gruppen, om 400 personer, valdes alltså ut bland de individer som hade snabblåneskulder under 2015. Den andra gruppen, 200 individer, fanns i stället med bland dem som hade skulder till andra konsumentkreditinstitut.

Ett mål som inleds med en ansökan om betalningsföreläggande, oavsett om ansökan leder till utslag, avskrivs eller överlämnas till tingsrätt, finns kvar i Kronofogdemyndighetens databas i tre år innan den gallras av utrymmesskal. Den manuella granskningen av individer gjordes i början av år 2016, vilket alltså i huvudsak inne-

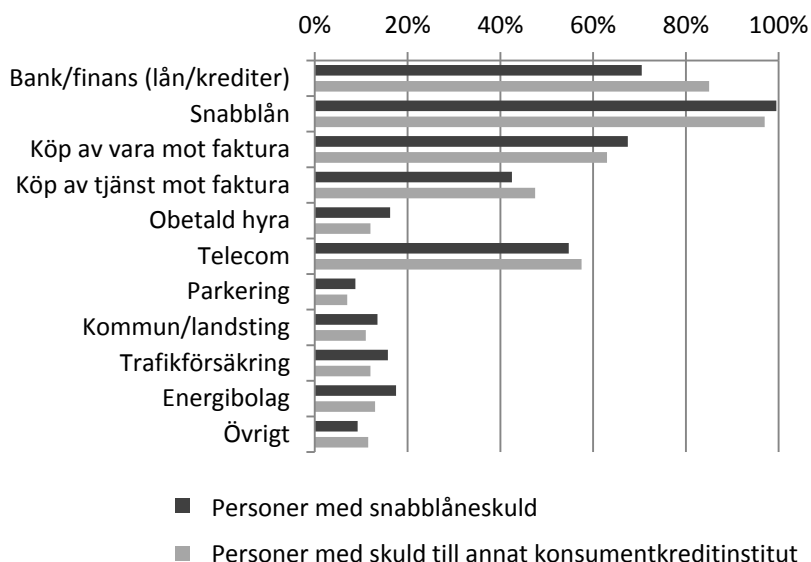
²⁵ Uppgift från Kronofogdemyndigheten. Samma fördelning mellan kvinnor och män gäller de svarande i indrivningsdatabasen.

bär att den visar ansökningar om betalningsförelägganden som inkommit någon gång under åren 2013 till och med 2015.

Kronofogdemyndigheten har i sin redovisning delat in ansökningar om betalningsföreläggande utifrån några olika skuldtyper, som framgår av figuren nedan. Tabellen visar hur många av de undersökta individerna med snabblåneskulder som också hade skulder av annat slag. Den visar också hur stor andel av personer med en skuld till ett annat konsumentkreditinstitut som hade haft andra skulder.

Figur 7.3 Övriga skulder för personer i utredningens granskning

I kategorin "Köp av vara mot faktura" ingår samtliga köp av vara/produkt där betalning skett mot faktura oavsett om transaktionen gjorts i e-handelsbutik eller i fysisk butik



Källa: Kronofogdemyndigheten.

En hög andel av personerna som var föremål för en ansökan om betalningsföreläggande avseende snabblån, hade alltså haft också andra skulder någon gång under de tre senaste åren. Den största andelen andra skulder stod andra krediter för (70 procent av personerna). Några andra skuldsdrag stod också för en större andel, nämligen köp mot faktura och telecomskulder, alltså telefoni och bred-

band. Det kan också noteras att drygt 15 procent av personerna hade haft skulder avseende hyra eller el.

När det gällde personernas snabblåneskulder hade i medeltal åtta ansökningar avseende snabblån per person lämnats in under den aktuella tidsperioden. I kategorin andra krediter var antalet i medeltal drygt tre ansökningar per person.

För personer som granskats som fått en ansökan om betalningsföreläggande från ett annat konsumentkreditinstitut än ett snabblånebolag under 2015, såg bilden tämligen likartad ut. För fler än hälften av dessa personer hade det också, under de aktuella tre åren, lämnats in ansökningar avseende telefoni/bredband. En något högre andel än i snabblånegruppen hade skulder avseende fakturakrediter (47,5 procent av personerna avseende varor och 25,5 procent avseende tjänster). Andelen som hade andra krediter var högre än för personerna i snabblånegruppen (85 procent jämfört med 70 procent). Nästan alla i denna grupp hade också snabblåneskulder – i medeltal 13 ansökningar avseende snabblån per person.

När det gäller antalet skulder för personer från snabblånegruppen fanns det ett fåtal individer som endast hade en ansökan om betalningsföreläggande registrerad på sig. De som hade som allra flest skulder – från 50 och upp till 101 skulder – var också ett fåtal individer (13 stycken). 39 personer hade mellan 30 och 49 skulder (alltså cirka 10 procent av de undersökta individerna). De flesta hade alltså ett antal skulder mellan två stycken till 29 stycken, med följande fördelning: 23 procent hade 20–29 skulder, 34 procent hade 10–19 skulder och 26 procent hade mellan 2 och 9 skulder.

I den andra gruppen var antalet personer med mellan 30 och 49 skulder högre – en fjärdedel av individerna. Det högsta antalet skulder för någon person var i denna grupp 75 stycken. Det var med andra ord färre personer som hade ett lägre antal skulder – 40 procent av personerna hade mellan 2 och 19 ansökningar under åren, medan det i snabblånegruppen var 60 procent av personerna som hade ett antal skulder i detta intervall.

Det sammanlagda kapitalbelopp som samtliga ansökningar om betalningsföreläggande stod för understeg 100 000 kronor för cirka 55 procent av personerna i snabblånegruppen. Övriga, alltså cirka 45 procent, hade fått ansökningar om betalningsförelägganden som tillsammans motsvarade ett kapitalbelopp om över 100 000 kronor.

I gruppen med en skuld till ett annat konsumentkreditinstitut var andelen med en sammanlagd skuld över 100 000 kronor större (nästan 65 procent).

Indrivningsdatabasen

Kronofogdemyndigheten har också gjort en undersökning av indrivningsdatabasen. De individer som fått en ansökan om betalningsföreläggande från ett snabblånebolag respektive ett annat konsumentkreditinstitut, har speglats mot indrivningsdatabasen.²⁶ I denna registreras ärenden om verkställighet. I indrivningsdatabasen registreras varje ansökan om verkställighet som ett s.k. allmänt mål eller ett enskilt mål (brukar i korthet benämnas A-mål respektive E-mål). I A-mål är staten sökande och skulderna är definierade på typ av skuld, t.ex. skatt, tv-avgift, m.m. Ett E-mål avser alltså andra skulder, från t.ex. företag privatpersoner, kommuner, landsting, men även från vissa statliga enheter vars fordran inte inryms som ett A-mål. Skulder i E-mål är inte kategoriserade på motsvarande sätt som för A-mål.

Som tidigare berörts leder inte alla utslag till att fordringsägaren ansöker om verkställighet. Att verkställighet inte söks kan bero på att skulden frivilligt betalas av den som utslaget avser. Detta torde vara den vanligaste orsaken. En annan kan vara att ansökan om verkställighet bedöms som meningslös, eftersom den skuldsatta personen inte beräknas ha några utmättningsbara tillgångar.

Av de personer som hade en eller flera snabblåneskulder under 2015 återfanns 63 procent i indrivningsdatabasen. Av de personer som hade en skuld till ett annat konsumentkreditinstitut var andelen högre – 78 procent. Det vanligaste i båda kategorierna var att vara registrerad i endast E-mål (över 50 procent av individerna). De skuldsatta personerna som kom från snabblånegruppen hade i medeltal 8 registrerade mål per person. I den andra gruppen var antalet snabblånemål fler – i medeltal 13 stycken per person. Medelvärdet för skuldernas totala storlek var också större i den senare gruppen – cirka 220 000 kronor respektive cirka 147 000 kronor.

²⁶ I sökningen ingick svaranden där snabblånebolag respektive andra konsumentkreditinstitut lämnat in ansökningar om betalningsföreläggande, alltså inte de individer som inkassobolagens ansökningar avsåg. Detta innebär att ungefär hälften av individerna i varje grupp speglades mot indrivningsdatabasen.

Åldersfördelningen på de svarande i indrivningsdatabasen var ungefär densamma för båda grupperna och överensstämda tämligen väl med åldersfördelningen när det gällde ansökningar om betalningsföreläggande avseende snabblån. En skillnad var dock att andelen unga vuxna – mellan 18 och 26 år – var mindre i indrivningsdatabasen (strax under 20 procent jämfört med 23 procent när det gällde ansökningar om betalningsföreläggande).

De personer som granskats särskilt för att undersöka skuldsättning under tidigare år speglades också för sig i indrivningsdatabasen. Statistiken avseende dem överensstämde på ett ungefär med statistiken avseende de övriga svarandena när det gällde förekomst i indrivningsdatabasen, fördelningen av mål mellan E-mål och A-mål, åldersfördelning och skuldernas storlek.²⁷

7.7.4 Sammanfattande synpunkter på vad statistiken från Kronofogdemyndigheten visar

Ansökningar som avser snabblån har i princip ökat under årens lopp. Det stora antalet ansökningar kan förefalla alarmerande i sig. Det är dock svårt att dra några absoluta slutsatser enbart utifrån hur många ansökningar som lämnas in. I alla branscher förekommer att personer inte betalar enligt vad de åtagit sig.

En fråga som inte går att besvara inom ramen för den här utredningen är hur stor andel av alla snabblån som ger upphov till en ansökan om betalningsföreläggande, eller hur stor andel av alla konsumenter som tar snabblån som får problem att betala tillbaka lånet. Några sådana siffror har det inte varit möjligt för utredningen att få fram av flera orsaker. Utredningens statistik från Kronofogdemyndigheten gäller för år 2015. Nästan 10 bolag som lämnat in ansökningar om betalningsförelägganden detta år har inte fått tillstånd att lämna krediter av Finansinspektionen. Eftersom dessa bolag inte rapporterat uppgifter om sin utlåning till inspektionen går det inte göra någon uppskattning av antalet beviljade krediter under detta år. Det är inte heller möjligt att ta bort bolag som inte fått tillstånd från den statistik som utredningen inhämtat, eftersom en så stor andel

²⁷ När det gällde fördelningen mellan kvinnor och män var dock fördelningen ungefär 50-50 just i gruppen specialgranskade med en ansökan om betalningsföreläggande från ett övrigt konsumentkreditinstitut.

av alla ansökningar lämnas av inkassobolag och inte av bolagen själva (cirka 20 000 ansökningar). Av samma anledning är det inte möjligt att med ett rättvisande resultat endast utgå ifrån de ansökningar som bolag med tillstånd själva lämnat in. Det kan tilläggas att det även i utredningens slutfas (september 2016) inte stod helt klart vilka bolag som slutligen kommer att få tillstånd – avseende fyra bolag har Finansinspektionen inte fattat beslut avseende tillståndsansökan och av meddelade avslagsbeslut har endast tre stycken vunnit laga kraft (se avsnitt 7.4).

På grund av tillståndskravet kan alltså konstateras att en inte obetydlig del av snabblånebranschen kan komma att få lägga ned sin verksamhet – det handlar om ett tiotal bolag. Vad detta kommer att innebära för antalet ansökningar om betalningsförelägganden från branschen återstår att se. Om det kommer att förändra de slutsatser som görs nedan avseende t.ex. antalet skulder per person och tidigare betalningsproblem återstår också att se. Det vore därför av stort värde om Kronofogdemyndigheten fortsätter att sammanställa statistik över ansökningar om betalningsförelägganden som avser snabblån.

När det gäller statistiken från Kronofogdemyndigheten bör man vara medveten om att den endast speglar de personer som får problem att betala tillbaka sitt lån. De finns alltså ett stort antal konsumenter som tar snabblån som inte blir föremål för en ansökan om betalningsföreläggande. Av de som faktiskt får betalningsproblem kan man dock tydligt se att de ofta har flera skulder som de får svårt att betala – enbart statistiken från 2015 visade att hälften av individerna hade fler än ett krav och tämligen många hade tre eller fler skulder. Den granskning av ett mindre antal personer som utredningen gjort, och som sträcker sig tre år tillbaka i tiden, bekräftar också bilden av att personer som har svårt att betala sina snabblån har haft sådana svårigheter under en längre tid och dessutom har haft svårt att betala andra fordringar. När det gäller ansökningar från övriga konsumentkreditinstitut kan man konstatera att det i det avseendet inte finns någon väsentlig skillnad – personer som haft svårt att betala sådana skulder har också haft svårt att betala andra typer av fordringar och har också under åren tagit snabblån som de fått svårt att betala i tid.

De undersökta personerna hade också i hög utsträckning haft problem att betala fordringar avseende andra krediter, oavsett vilken

undersökt grupp de tillhörde. Detta bekräftar bilden av att vissa personer som tar den här typen av krediter redan har tagit upp en mängd lån – det framstår också som troligt att de vänt sig till snabblånebolag och andra konsumentkreditinstitut efter det att de uttömt andra möjligheter att få kredit. En sådan slutsats bygger dock på ett antagande utifrån marknads villkor och inte på statistiken från Kronofogdemyndigheten, eftersom någon tidsföljd för skuldernas uppkomst inte har varit praktiskt möjlig att kartlägga.

Den uppdelning av kreditgivarna som utredningen gjort – snabblånebolag och andra konsumentkreditinstitut – har gjorts bl.a. för att se om det kan konstateras någon avgörande skillnad i Kronofogdemyndighetens statistik avseende bolag med olika affärsupplägg när det gäller bl.a. kreditprodukternas utformning. Som beskrivits tidigare var det betydligt färre ansökningar som kom från övriga konsumentkreditinstitut och individerna i denna grupp hade inte lika många ansökningar per person under 2015. Detta förklaras dock främst av att det är färre bolag i denna kategori. Sett endast utifrån bolagens antal kan man dock tycka att det finns en signifikant skillnad – de övriga konsumentkreditinstituten är ungefär hälften så många som snabblånebolagen, men står för knappt 10 procent av antalet ansökningar under 2015. När det gäller kategorin konsumentkreditinstitut som inte är snabblånebolag har det dock visat sig att det funnits fler sådana bolag som ger ut konsumentkrediter än vad utredningens statistik omfattar (jfr avsnitt 7.4). Som beskrivits har processen att bevilja tillstånd hos Finansinspektionen skett fortlöpande under utredningstiden och utredningen har inte vid tidpunkten för begäran om statistik från Kronofogdemyndigheten haft full insyn i vilka bolag bland de övriga konsumentkreditinstituten som gett ut, eller planerat att starta verksamhet med att ge, krediter till konsumenter.

En konstaterbar skillnad mellan de två bolagstyperna som ingått i utredningens statistik är att kapitalskulderna som ansökningarna om betalningsföreläggande avser är generellt större från övriga konsumentkreditinstitut. Detta förklaras i första hand av skillnaden i affärsupplägg – övriga konsumentkreditinstitut erbjuder inte lika ofta de allra minsta kreditbeloppen och vissa har samtidigt ett utbud upp till betydligt högre belopp (jfr medellånens storlek för de olika bolagstyperna i avsnitt 7.4 – 4 000 kronor för ett snabblån och 7 000 kronor för ett lån från övriga konsumentkreditinstitut).

Detta kan också förklara att det finns en viss skillnad i åldersfördelningen bland de skuldsatta – andelen unga vuxna är större bland snabblånebolagen. I vissa avseenden framstår det som att de övriga konsumentkreditinstituten gett lån till personer som varit mer utsatta för en skuldproblematik – i den särskilda granskningen hade de till exempel i högre grad andra kreditkulder och hade betydligt fler snabblåneskulder än personerna i snabblånegruppen. Man får dock dra sådana slutsatser med viss försiktighet, eftersom den manuella granskningen bygger på ett ganska litet underlag och resultatet därför inte kan anses som säkerställt representativt för samtliga personer. Samtidigt bekräftas detta i viss mån av uppgifterna ur indrivningsdatabasen, där dessa personer hade fler registrerade mål och större kapitalkulder än dem i snabblånegruppen.

7.8 Konsumentverkets tillsyn m.m.

Som en del av Konsumentverkets omvärldsbevakning följer verket chatsidor och forum där bl.a. snabblån diskuteras. Man kan där se exempel på att konsumenter ser snabblån som en sista kreditmöjlighet. Bland annat diskuteras vilka bolag som "lättast" ger ett lån. Över huvud taget är tillgängligheten till krediterna något som man utbyter information om. Det framgår t.ex. att en hel del konsumenter är medvetna om betydelsen av vilket kreditupplysningsföretag som olika bolag använder. Om man har sökt ett lån via ett bolag som använder sig av ett visst kreditupplysningsföretag är man alltså medveten om att det kan finnas en förfrågan registrerad hos kreditupplysningsföretaget och att man då måste vända sig till en kreditgivare som använder sig av ett annat kreditupplysningsföretag nästa gång man ansöker om ett lån (om hantering av omfrågningar hos kreditupplysningsföretagen, se avsnitt 9.2.2).

Det visar sig också att en del konsumenter tycks kalkylera med att de inte kommer att betala tillbaka lånet förrän det lämnas in en ansökan om betalningsföreläggande till Kronofogdemyndigheten. Hur lång tid det tar för olika bolag att ansöka om betalningsföreläggande kan därför vara en efterfrågad upplysning. Vilka bolag som "lättast" medger avbetalningsplaner diskuteras också.

Konsumentverket har inte uppfattningen att snabblån är en produkt som i någon större omfattning marknadsförs via radio, reklam-

kampanjer i tv eller tryckta skrifter, via affischer i offentliga miljöer eller via telefon. Internet är alltså den främsta marknadsföringskanalen. Att nå konsumenter med marknadsföring med hjälp av deras sökhistorik tycks vara ett viktigt medel för kreditgivande bolag. Konsumenter som vid något tillfälle visat intresse för kreditgivning eller något kreditgivande bolag får alltså vid senare internetanvändning upp marknadsföring av lånemöjligheter via annonsrutor på andra hemsidor. För befintliga kunder kan det också förekomma direktutskick i form av exempelvis sms. I några fall har verket tagit emot anmälningar från konsumenter som ansåg sådana utskick vara påträngande.

Konsumentverket har också uppmärksammat att vissa snabblånebolag ger ut lån gratis, alltså helt utan kostnader. Sådana lån ges ibland på relativt höga summor och ska betalas tillbaka inom 15 eller 30 dagar. Bolagen behöver vid kostnadsfria krediter som ska betalas tillbaka inom tre månader inte göra någon kreditprövning (jfr avsnitt 9.6). En möjlighet att låna gratis kombineras ofta med en möjlighet att senare förlänga lånet.

Konsumentverket har också vid sin tillsyn av kreditprövningen uppmärksammat att en del bolag ger krediter till personer vars kvar-att-leva-på-kalkyl endast precis täcker återbetalning och kreditkostnader (om kalkylen och kreditprövning, se vidare avsnitt 9.2.1).

7.9 Synpunkter på snabblån och andra konsumentkrediter från kommunernas budget- och skuldrådgivare

Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst

Utredningen har haft ett möte med styrelsen för Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst (BUS-föreningen). Vid mötet framkom bl.a. följande.

Snabblån förekommer tämligen ofta som en del i skuldsatta personers skuldbörda. Det är däremot sällan som snabblån är den enda skuldtypen. Snarare är snabblån den kreditform som den enskilde tar till som en sista utväg, när alla andra kreditformer – banklån, andra blancolån, avbetalningsköp, kreditkort – har använts och inte längre finns tillgängliga. Det går ofta inte att säga att snabblånen

används för ett avgränsat specifikt syfte. Snarare används snabblånen för att individen ska kunna hålla sin ekonomi flytande ett litet tag till och klara av både avbetalningar på andra skulder och vardagliga utgifter. Snabblånen kan vara en utlösande faktor till att en person söker hjälp. När en person väl har börjat ta snabblån och inte kan betala dem, går det snabbt till dess en ansökan är inlämnad till Kronofogdemyndigheten. Många personer som har skulder vill till varje pris undvika att hamna hos Kronofogdemyndigheten och söker hjälp när detta ”hot” blir överhängande.

Enkät till landets budget- och skuldrådgivare

Utredningen har, med hjälp av Konsumentverket, skickat en enkät till landets budget- och skuldrådgivare. Enkäten skickades till drygt 300 e-mailadresser och besvarades av 176 personer. Resultatet av enkäten i detalj och de frågor som ställdes framgår av bilaga 4.

Enkäten innehöll frågor om snabblån som avsåg det senaste ärende rådgivaren hade haft.

De dominerande åldersgrupperna var personer mellan 26 och 34 år och mellan 35 och 44, som stod för nästan en tredjedel vardera av de rådsökande. Det var något fler kvinnor än män (53 respektive 47 procent) och fler ensamstående än sammanboende (drygt 60 procent ensamstående). Cirka 40 procent hade hemmavarande barn.

Mycket få av de rådssökande hade endast ett snabblån (5 procent). Hälften av de rådssökande hade fem snabblån eller fler och nästan lika många hade två till fem stycken lån. Drygt hälften hade en skuld hos Kronofogdemyndigheten. När det gällde den övriga skuldbördan hade över hälften tio andra skulder eller fler. Rådgivarna uppskattade att en tredjedel av de rådsökande hade en sammanlagd skuldbörda mellan 100 000 kronor och 300 000 kronor, medan hälften hade en skuldbörda över 300 000 kronor.

En fråga i enkäten gäller vad pengarna för snabblånen skulle användas till, och rådgivarna fick ge ett fritt svar på denna fråga. De dominerande svaren gäller att den rådsökande behövde pengar för att betala andra skulder och vardaglig konsumtion såsom mat, kläder eller löpande räknningar. Spelmissbruk nämns också som en orsak i cirka 25 svar. Ganska ofta nämns att snabblånet togs för att betala någon annan fordran som annars hade kunnat hamna hos Krono-

fogdemyndigheten. När det gäller konsumtion handlar det alltså oftast om konsumtion som beskrivs som vardaglig – betala räkningar, hushållsutgifter eller husgeråd. Ett tiotal svar avser att personen ville hjälpa en nära anhörig eller vän. Endast i fem svar nämns konsumtion som kan uppfattas som mer lyxbetonad – shopping, festande, kläder, resor eller nöjen.²⁸

Budget- och skuldrådgivarna ombads att ange den eller de främsta orsakerna till skuldsättningssituationen. Svarsalternativen var följande:

- Bristande insikt i privatekonomiska frågor
- Krediter är allmänt lättillgängliga
- Skilsmässa
- Arbetslöshet
- Sjukdom
- Spelmissbruk
- Annat missbruk
- Konkurs
- Nära anhörigs dödsfall
- Neuropsykiatrisk funktionsnedsättning
- Annat, ange vad:

Det mest använda svarsalternativet var ”krediter är allmänt lättillgängliga” (50 procent) följt av ”bristande insikt i privatekonomiska frågor” (drygt en tredjedel). I cirka 20 procent av fallen angavs också alternativen sjukdom, skilsmässa och spelmissbruk som orsaker till skuldsättningen. Arbetslöshet och neuropsykiatrisk funktionsnedsättning angavs som orsak i drygt 10 procent av fallen. Rådgivarna gav också fria alternativ (under ”annat, ange vad”). Bland svaren märks bl.a. låga eller plötsligt försämrade inkomster eller en förändrad livssituation. Några svar gäller orsaker som är relaterade till

²⁸ Jfr betänkandet *Överskuldsättning i kreditsambället?* (SOU 2013:78) s. 212: Uppfattningen att ekonomiska problem beror på en ”lyxfällan”-problematik, alltså onödig konsumtion, torde vara en myt.

personens familjesituation – att man vill hjälpa anhöriga eller blir lurad eller utnyttjad av sin partner. ”Shoppingmissbruk” nämns också som orsak i några svar.

Den sista frågan i enkäten gällde varför den rådsökande tagit snabblån och inte någon annan form av kredit. Ett vanligt svar (cirka 40 procent) är att personen inte kunde få något annat lån. Rådgivarna uttrycker att personerna redan hade andra lån och därför inte kunde få fler, att de inte kunde få lån p.g.a. betalningsanmärkningar eller att de ansökt om andra lån, exempelvis på bank, men fått nej där. Ett lika vanligt svar är att krediterna är ”lätta att få” – ofta preciseras detta som att det är enkelt att ansöka om dem eller att de är lättare att få än andra krediter för en person med en dålig kreditvärdighet alternativt att kraven för att få dem är lägre än för andra krediter. Vidare nämns bristande insikter, snabba beslut och stress som orsaker. Att det är ett ”anonymt” sätt att ansöka om lån jämfört med att höra av sig till en bank nämns också i några svar.

Knappt 70 av de tillfrågade rådgivarna har lämnat fria kommentarer i slutet av enkäten. Några rör ytterligare omständigheter i det ärende som övriga svar handlat om. De flesta kommentarerna rör snabblån generellt. En del kommentarer handlar om att snabblån är den låneform som man tar till när den ekonomiska situationen förvärras och man inte har några andra möjligheter. Ett tiotal svar berör att snabblån är ”toppen på isberget” och att en större skuld-sättning från andra kreditgivare ligger i botten.

Bristande insikter och kunskaper nämns också i ett tiotal kommentarer. Det gäller både generella kunskaper i ekonomi och bristande förståelse eller information om vad snabblånet skulle innebära, både när det gällde kostnader för lånet och kostnader för dröjsmål. Ett exempel är följande.

Ser att flera personer av de jag har som klienter har valt att ta sms lån för att lösa en ”kortsiktig” kris i deras ekonomi som sedan resulterar i att deras ekonomiska situation förvärras. Hade personerna haft nycklar till hur man planerar sin ekonomi och vad man kan göra för att undvika att hamna där man hamnade eller haft kunskap/vetskap i vad det innebär att ta ett snabblån och vad kostnaden egentligen är så hade man troligtvis valt en annan väg för att lösa sina problem.

Några kommentarer nämner att personer som tar snabblån befinner sig i en mycket pressad situation. Psykisk ohälsa och missbruk nämns också som bakomliggande orsaker i några kommentarer. En rådgivare skriver att det är missriktat att tro att det är bristande insikter eller kunskaper som ligger bakom, utan att ekonomiska problem beror på trauman och plötsliga förändringar i livet.

Ett femtontal kommentarer handlar om behovet av samhällsinsatser för att åtgärda problem med snabblån. Behovet av bättre skolundervisning i ekonomiska frågor lyfts fram i ett par svar. Andra kommentarer handlar om behovet av lagstiftning – räntetak nämns ofta, men även krav på skriftliga avtal, betänketid, att kreditgivare inte borde få kräva tillbaka pengar om de inte gjort en tillräckligt bra kreditprövning, högre krav på kreditprövning och bättre kontroll av konsumenternas andra skulder. Några kommentarer menar att snabblån borde förbjudas.

Friheten och möjligheterna att låna är inte i proportion till vad en medborgare kan tänkas stå emot. Frestelsen och okunskapen är för stor och dessa personer behöver hjälp från staten att skyddas.

Alla måste förstå att de som tar sms-lån är de mest svaga och desperata personerna som vi har i samhället. Vi måste få till en lagstiftning som skyddar dem. Jag har jobbat med skulder under många år [---]. Jag har aldrig känt sån vanmakt och förakt mot kreditsamhället som jag gör i dag. Jag sitter och matar in uppgifter om att klienter betalar 300 procent ränta på sina lån och det ska vara lagligt i Sverige!

8 Utgångspunkter för en reglering av snabblånemarknaden

8.1 Inledning

I detta kapitel presenteras några grundläggande utgångspunkter för utredningens arbete med att analysera de åtgärder som ska övervägas enligt våra kommittédirektiv och andra närliggande åtgärder. Utredningen redogör här för sin syn på konsumentskyddsproblemen på marknaden i dag och gör en övergripande utvärdering av redan vidtagna lagstiftningsåtgärder. Vidare lämnas en redogörelse för utredningens ställningstagande för att en eventuell lagreglering bör tas in i konsumentkreditlagen och några aspekter av räckvidden av en sådan reglering. Utredningen redogör också för sina bedömningar när det gäller avgränsningen av utredningens arbete och lämnar ett förslag till en definition av ett begrepp som utredningen kallar *högkostnadscredit*. Avslutningsvis ges en översikt över de följande kapitlens disposition.

8.2 Konsumentskyddsproblem på marknaden i dag?

Utredningens övergripande uppdrag är att stärka konsumentskyddet och minska risken för att konsumentkrediter leder till överskuld-sättning. De åtgärder som föreslås ska i första hand vara riktade mot s.k. snabblån. Om det anses lämpligt, får utredningen föreslå att åtgärderna avser även andra slags konsumentkrediter.

Utredningens fokus har varit s.k. snabblån och de konsumentskyddsproblem som kan identifieras på marknaden för sådana krediter. I det följande ger utredningen sin syn på vilka särskilda konsumentskyddsproblem som snabblån kan orsaka. Utredningen vill dock först av allt peka på att hela marknaden för konsumentkrediter

kan sägas innebära generella risker för skuldproblematik och överskuldsättning. Vi kan i dag sägas leva i ett kreditsamhälle där skuldsättning i något avseende är en självklar del av i princip alla privatpersoners ekonomi. Utbudet av krediter är enormt. Om en persons krediter leder till en skuldsättningsproblematik eller inte beror på en mängd faktorer som har med personens hela ekonomi och livssituation att göra. Låga inkomster är en stor riskfaktor, men också vilka ekonomiska marginaler ett hushåll har. Det stora utbudet av konsumentkrediter och möjligheten att ta en mängd krediter från olika kreditgivare anser utredningen vara en betydande riskfaktor för att konsumenter ska hamna i en skuldsättningsproblematik. De stora möjligheterna att binda sig för en mängd olika konsumentkrediter kan innebära att en konsument på sikt bygger upp en större och större skuldbörda som till sist blir ohållbar eller gör att de ekonomiska marginalerna blir så små att en förändring av inkomsterna, förorsakad av t.ex. sjukdom eller arbetslöshet, gör att konsumenten inte längre kan betala av sina skulder som det var tänkt. Det är alltså inte någon enskild företeelse på kreditmarknaden eller någon särskild kreditform som är orsaken till överskuldssättning eller andra ekonomiska problem för konsumenterna. Just när det gäller den produkt som är utredningens fokus, alltså snabblån, är det viktigt att poängtera att överskuldssättningens samband med konsumentkrediter har uppmärksammats långt innan det uppstod en marknad för dessa krediter under år 2006.¹ Snabblån står även i dag för en mycket liten del av konsumentkreditmarknaden. Att snabblån inte är en enskild orsak till skuldsättningsproblematik anser utredningen visas av att personer som får problem att betala sina snabblån ofta har eller har haft en mängd andra skulder. Skulderna hänför sig till olika slags krediter – fakturakrediter, kreditköp och andra fristående krediter än snabblån. Detta visar både Kronofogdemyndighetens statistik och vad landets kommunala budget- och skuldrådgivare uppgett till utredningen.

Även om snabblånen alltså är en mindre del av kreditmarknaden och inte kan sägas generellt vara den enda orsaken till att konsumenter blir överskuldssatta finns det dock några särskilda aspekter

¹ Jfr t.ex. avsnitt 3.3 och SOU 2004:81 s. 55. Jfr också avsnittet om överskuldssättningen över tiden i SOU 2013:78 s. 90 f. Det kan också anmärkas att frågan om skäliga villkor för fristående krediter uppmärksammats även för "vanliga" blancolån, se Finansinspektionens rapport 2005:4, *Blancokrediter till konsumenter*, s. 4.

av utlåningen som gör den särskilt problematisk ur ett konsument-skyddsperspektiv. En första utgångspunkt för utredningen har varit att dessa lån erbjuds en särskild grupp konsumenter som löper större risk än andra att få svårt att betala tillbaka lånen. Detta är också en grundläggande utgångspunkt i våra utredningsdirektiv. I våra direktiv används begreppet *högriskkonsumenter*. Utredningen kommer fortsättningsvis att använda sig av uttrycket. Att en konsument är en högriskkonsument kan bero på en eller flera faktorer. En faktor är inkomsten – en person med en lägre inkomst har mindre marginaler i sin ekonomi och ett mindre utrymme att ta på sig löpande utgifter av olika slag. Kostnaden för en kredit belastar någon med en liten inkomst mer. En annan faktor är om en person har utgifter för många krediter eller en mängd andra löpande utgifter som gör att personen har små marginaler i sin ekonomi. En tredje riskfaktor är om en person tidigare haft svårt att betala fordringar av olika slag. Har man tidigare haft problem att betala i rätt tid, är risken stor att betalningssvårigheterna upprepar sig.²

En fråga som väckts under utredningstiden, framför allt från kreditgivarna på marknaden, är om det är en hållbar utgångspunkt att snabblån riktar sig mot högriskkonsumenter. Utredningen gör följande reflektioner.

En faktor som talar för argumentet att utlåningen riktar sig mot en grupp konsumenter som innebär en högre kreditrisk är att snabblån har höga räntor. Med höga ränteintäkter kan kreditgivarna också ta större kreditrisker. Att det finns en koppling mellan höga räntor och höga kreditrisker får snarast anses allmänt vedertaget – i vart fall är det så många kreditgivare själva motiverar att de har ett spann för sin ränta och att den konsument som utgör en hög risk också kommer att få betala mer för sitt lån.

En annan argumentationslinje är att det bara är högriskkonsumenter, som p.g.a. sin höga kreditrisk saknar andra möjligheter att få en kredit, som är intresserade av att välja ett lån med högre ränta och kostnader än andra möjliga lösningar. Som framgår av kapitel 4 kan det i och för sig leda fel att alltid hänvisa till marknadskrafterna och till val som utgår ifrån att människor tar ekonomiska beslut

² Detta är grunden för att betalningsanmärkningar i de flesta kreditbedömningssystem har betydelse för en persons kreditbetyg, och bygger på statistiska samband, se vidare avsnitt 9.2.2.

som är förenliga med den klassiska nationalekonomiska teoretiska modellen. Människors ekonomiska val kan styras av andra överväganden än sådana som strikt kan sägas vara det som maximerar deras ekonomiska nytta. Att vissa konsumenter har en bristande finansiell kompetens (jfr avsnitt 4.4) skulle också kunna leda till att de inte har full insikt i vilka kostnader ett lån för med sig och hur man jämför det med andra låneformer. När det gäller snabblån torde det ändå vara så att de flesta känner till att det anses vara en dyr låneform. De flesta konsumenter får också antas känna till något om möjligheterna på kreditmarknaden, t.ex. att ta ett lån i en bank, ha ett kreditkort, köpa något på avbetalning eller få ett betalningsanstånd genom att bli fakturerad. De flesta sådana kreditmöjligheter får i dag anses vara lika lättillgängliga i sig som ett snabblån, om man ser till själva processen att ansöka om krediten. Att konsumenter tar krediter som är uppenbart mycket dyrare än andra krediter måste i vart fall delvis förklaras av att de inte har några andra möjligheter.

Det finns vidare många andra iakttagbara faktorer som pekar mot att snabblån främst lockar konsumenter som saknar andra möjligheter till kredit. Vad utredningen inhämtat från kommunernas budget- och skuldrådgivare visar t.ex. detta (jfr avsnitt 7.9). Vidare framgår det av kreditgivarnas egna lånevillkor och marknadsföring att de accepterar t.ex. betalningsanmärkningar eller tämligen låga årsinkomster³ hos sina kunder. Det ska dock tilläggas att detta inte gäller alla kreditgivare av snabblån och att även andra långivare, t.ex. vissa banker, i sin marknadsföring vänder sig direkt till konsumenter som har betalningsanmärkningar eller som anser sig ha svårt att få lån i en "vanlig" bank.

Att det lämnas in många ansökningar om betalningsförelägganden varje år som rör snabblån brukar tas som ett argument för att branschens utlåning riktar sig mot högriskkonsumenter. År 2015 riktades en eller flera ansökningar om betalningsförelägganden mot drygt 437 000 personer i Sverige. Det totala antalet ansökningar rör alltså alla sorters fordringar och kan komma från vilken bransch som helst (och även från privatpersoner och från myndigheter).

³ Vilken årsinkomst en genomsnittlig snabblånekund har är osäkert. Den enda undersökning som gjorts i det avseendet är branschföreningens, SKEF:s statistik, som visar att medlemsföretagens kunder har en genomsnittlig årsinkomst på knappt 250 000 kronor, se vidare avsnitt 7.6.

För 32 000 av dem, avsåg i vart fall en ansökan en snabblåneskuld.⁴ Som redogjorts för i avsnitt 7.4 har det under utredningstiden visat sig att en inte obetydlig del av de bolag som erbjöd och beviljade snabblån under 2015 inte har fått tillstånd av Finansinspektionen. Detta innebär bl.a. att det inte går att göra någon tillförlitlig uppskattning av hur många konsumenter som tog snabblån under 2015 eller hur många snabblån som beviljades detta år. Det går inte heller att isolera de bolag som fått tillstånd ur utredningens statistik över ansökningar om betalningsförelägganden. Det är osäkert om de konsumenter som tidigare vänt sig till bolag som kan komma att försvinna från marknaden kommer att vända sig till andra bolag och om de i så fall kommer att beviljas kredit. Anledningen till att bolagen inte beviljats tillstånd har i flertalet fall varit bl.a. en bristande kreditprövningsprocess. Det återstår alltså att se om tillståndskravet och tillsynen kommer att ha effekten att färre konsumenter beviljas snabblån som de senare inte kommer att kunna betala i tid, se vidare nästa avsnitt.

För att få fram hur stor andel av snabblånen som orsakar betalningsproblem måste alltså en fortsatt analys göras av de data som kommer att inkomma genom rapporteringen till Finansinspektionen (jfr avsnitt 7.3). Enligt den inrapportering som hittills skett till Finansinspektionen varierar andelen ansökningar om betalningsföreläggande i förhållande till antalet beviljade krediter för bolag som fått tillstånd mellan 1 och 17 procent (i genomsnitt 4 procent). Det är svårt att dra någon absolut slutsats om konsumentskyddsproblemens omfattning enbart utifrån antalet eller andelen ansökningar om betalningsförelägganden, särskilt som det inte varit möjligt att jämföra med någon annan bransch. Konsumentkreditinstitut som lämnar fristående krediter, men som inte av utredningen betraktas som snabblånebolag, lämnar en lika stor andel ansökningar om betalningsförelägganden, om man sätter dessa i relation till antalet beviljade krediter, som snabblånebolagen (se avsnitt 7.3). Som utredningen återkommer till i avsnitt 8.6.2 kan man konstatera att även vissa konsumentkreditinstitut vänder sig till högriskkonsumenter.

⁴ Antalet ansökningar under 2015 översteg en miljon, vilket alltså innebär att personer som blir föremål för en ansökan om betalningsföreläggande generellt sett får fler än en ansökan varje år. Av uppgifter som utredningen fått från Kronofogdemyndigheten, se avsnitt 7.7.3, kan man också dra slutsatsen att personer med snabblåneskulder generellt har eller har haft flera andra skulder som lett till en ansökan om betalningsföreläggande.

Med detta sagt anser utredningen trots allt att den utgångspunkt som finns för uppdraget och som framgår av utredningsdirektiven är befogad – snabblån riktar som mot en konsumentgrupp som löper högre risk än andra konsumenter att få svårt att betala tillbaka sin skuld som det var tänkt, en grupp som kan kallas högrisk-konsumenter. Utgångspunkten för vår analys av åtgärder och våra förslag är alltså att minska den riskfyllda utlåningen.

Orsaken till att en konsument beviljas ett lån som han eller hon riskerar att inte kunna betala tillbaka måste anses ligga hos både konsumenterna och hos kreditgivarna. Konsumenten kan ta ett dåligt beslut att ta ett lån – t.ex. genom att övervärdera nyttan av krediten i förhållande till de kostnader som senare kommer att uppstå, eller genom att felbedöma sina ekonomiska förutsättningar och undervärdera risken för att krediten inte kommer att kunna betalas tillbaka. Det finns också viss anledning att tro att en del konsumenter är fullt medvetna om att de inte har förmåga att betala tillbaka krediten, men ändå ansöker om lån, ibland flera under en kort tid. Kreditgivarna, å andra sidan, kan också sägas ta alltför stora risker i utlåningen när de beviljar krediter till högriskkonsumenter. Utredningen återkommer i kap. 15 till vilka lagstiftningsåtgärder som kan anses motiverade för att komma åt de rådande problemen på marknaden. Redan här kan anmärkas att med de risker för både kreditgivare och konsument som utlåningen innebär, har kreditgivarna möjlighet att beräkna och i förväg kompensera sig för de förluster som risktagandet kan leda till. Den risk som konsumenten utsätter sig för med ett mindre välöverlagt beslut att ta ett snabblån kan han eller hon inte kompensera sig för på förhand. Den skuldsättningsproblematik som snabblånet eventuellt kommer att bidra till kan komma att leda till stora personliga och ekonomiska konsekvenser för den enskilde.

8.3 Övergripande utvärdering av redan vidtagna lagstiftningsåtgärder

Inledning

I det följande analyseras tre lagstiftningsåtgärder som haft som ett uttalat syfte att öka konsumentskyddet på snabblånemarknaden. Det gäller åtgärden att låta 2010 års konsumentkreditlag (2010:1846) omfatta i princip alla krediter, oavsett kreditbeloppets storlek och

kreditens löptid, utvidgningen av Konsumentverkets sanktionsmöjligheter vid bristande kreditprövning samt införandet av lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter. Den utvärdering som följer här innehåller övergripande synpunkter på lagstiftningens effekter.

Konsumentkreditlagen

Genom införandet av 2010 års konsumentkreditlag kom även mindre krediter med kort löptid i princip⁵ att omfattas av lagens samtliga bestämmelser. Enligt 1992 års konsumentkreditlag gällde följande undantag från regleringen:

- krav på *angivande av effektiv ränta* vid marknadsföring gällde inte för krediter som uppgick till högst 1 500 kronor eller som skulle betalas tillbaka inom tre månader,
- krav på *skriftlig förhandsinformation* avseende den effektiva räntan hade samma undantag som gällde för information i marknadsföringen ovan,
- krav på *skriftligt kreditavtal* gällde inte för engångskrediter när kredittiden var högst 45 dagar och hela kreditbeloppet skulle betalas på en gång och inte heller för krediter om högst 1 500 kronor,
- krav på *kreditprövning* gällde inte för engångskrediter när kredittiden var högst tre månader och kreditbeloppet skulle betalas på en gång eller för krediter som avsåg mindre belopp.

Genom den nya konsumentkreditlagen togs visserligen skriftlighetskravet för samtliga krediter bort, men samtidigt utökades bestämmelserna om marknadsföring och förhandsinformation och kom att gälla i princip alla krediter. Även kraven på kreditprövning gäller numera för mindre krediter med kort löptid om de är förknäda med ränta och inte obetydliga avgifter.

Enligt utredningens uppfattning har åtgärden att låta även snabblån omfattas av konsumentkreditlagens reglering fallit väl ut och gett positiva effekter på marknaden. När det gäller informations-

⁵ Vissa undantag gäller fortfarande enligt 4 § konsumentkreditlagen, som bl.a. möjliggör betalning mot faktura utan att iaktta lagens samtliga krav, exempelvis kravet på kreditprövning.

krav i marknadsföring och krav på förhandsinformation har utredningen visserligen inte gjort någon sådan ingående granskning som t.ex. skulle kunna göras inom ramen för Konsumentverkets tillsyn. Av utredningens mer översiktliga genomgång av information i marknadsföringen och sättet att sluta avtal på marknaden anser dock utredningen att det framgår att kreditgivarna är medvetna om de bestämmelser som gäller och också i huvudsak strävar efter att leva upp till kraven. Skulle enskilda bolag brista när det gäller dessa krav anser utredningen att Konsumentverket genom tillsyn har goda möjligheter att komma till rätta med eventuella problem. Detta gäller även kreditprövningen. Utredningen anser att Konsumentverkets tillsyn har gett tydliga resultat, i vart fall när det gäller kreditgivarnas inhämtande av information från konsumenten. Kreditprövningen har av verket i dessa avseenden i flera fall ansetts bristfällig. Av flertalet av Konsumentverkets beslut som gäller kreditprövning framgår också att kreditgivarna påbörjat ett förändringsarbete redan under den tid de stått under granskning, vilket lett till att vissa av dem fått varningar i stället för en mer ingripande sanktion. Detta visar också på att den förstärkta sanktionsmöjligheten som införts torde haft effekt på kreditgivarna och på tillsynens effektivitet.

Lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter

När det gäller införandet av lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter är effekterna mer svårbedömda. Lagen har varit i kraft en kortare tid än konsumentkreditlagen. Lagens övergångsbestämmelser har inneburit att flertalet kreditgivare har fortsatt att bedriva verksamhet i avvaktan på att få sin ansökan om tillstånd prövad. Endast ett fåtal snabblånebolag har stått under tillsyn under merparten av utredningstiden.

Näringsrättsliga krav på företagens rörelse tycks ha haft en återhållande effekt på marknaden för snabblån, eller motsvarande produkter, i andra europeiska länder. Att Norge haft strängare krav för tillstånd att lämna krediter till konsumenter än vad som gällt i andra nordiska länder har troligtvis bidragit till att snabblånemarknaden där inte utvecklats på samma sätt som i exempelvis Sverige och Finland. Även på den svenska marknaden har tillståndsprocessen hittills haft konsekvenser på marknaden. Nio snabblånebolag har fått avslag på sin ansökan att bedriva verksamhet. I sju fall berodde

avslaget bl.a. på brister i bolagens rutiner för kreditprövning. I utredningens slutskede hade tre avslagsbeslut vunnit laga kraft. Avseende fyra snabblånebolag hade Finansinspektionen inte meddelat beslut. Tillståndskraven har alltså visat sig vara ett effektivt sätt att få genomslag för gällande lagstiftning om kreditprövning. Finansinspektionen har gjort bedömningen att tillståndsplikten för konsumentkreditinstitut har minskat risken för felaktigt beviljade lån.⁶ Lagstiftningen är därmed ett viktigt komplement till konsumentkreditlagens reglering och Konsumentverkets tillsyn.

Vidare anser utredningen att det givetvis är positivt att kreditgivarna kommer att stå under tillsyn. Tillsynsarbetet och bolagens rapportering till Finansinspektionen ökar möjligheterna för myndigheter och lagstiftare att få kännedom om den utlåning som sker, omfattningen av den och antalet konsumenter som berörs. Bolagens rutiner och interna förhållanden kommer också att kunna granskas. Finansinspektionen har samma verktyg för tillsynens bedrivande som finns för övriga aktörer på finansmarknaden.

Vilken slutlig effekt tillståndskravet och den näringsrättsliga regleringen kommer att få på konsumentskyddet återstår dock att se. Exempelvis skulle de data som bolagen rapporterar till Finansinspektionen, eventuellt i förening med fortsatt statistik från Kronofogdemyndigheten, kunna bidra till underlag för att se hur stor andel av konsumenter som beviljas snabblån som senare inte betalar sin skuld i tid.

Finansinspektionens föreskrifter och löpande tillsyn rör de näringsrättsliga kraven på rörelsen. I detta ligger tillsyn över att bolagen verkar i enlighet med kravet på sundhet. Detta krav är motiverat av bl.a. kravet på ett högt konsumentskydd. Kravets mer exakta innehåll när det gäller vilka skyldigheter bolagen har gentemot konsumenterna är dock inte utvecklat i lagens förarbeten. Vissa av de åtgärder utredningen ska överväga skulle kunna anses ingå i sundhetskravet, exempelvis räntetak och en begränsning av möjligheten att förlåna lån.⁷ Finansinspektionen har dock inte

⁶ *Konsumentskyddet på finansmarknaden*, maj 2016, s. 19 f.

⁷ Finansinspektionen gjorde överväganden avseende dessa åtgärder inom ramen för arbetet med att ta fram föreskrifter till lagen om viss verksamhet om konsumentkrediter, se Remisspromemoria 2014-03-26, FI Dnr 13-6297, s. 10 och 12 f. Inga föreskrifter avseende dessa åtgärder föreslogs i de slutliga föreskrifterna, se vidare avsnitt 12.4 angående möjligheten att begränsa förlängningar.

meddelat några föreskrifter med ett sådant innehåll. Utredningen anser också att det lämpligaste är att införa sådana åtgärder genom civilrättslig lagstiftning, se vidare nästa avsnitt. När det gäller prissättningen på snabblån och ränteläget på marknaden (se vidare avsnitt 7.5.2 och 10.5) går det heller inte att urskilja någon skillnad mellan bolag som fått tillstånd och bolag som inte beviljats tillstånd.

Sammanfattningsvis anser utredningen alltså att den näringsrättsliga reglering som införts redan har medfört positiva effekter på konsumentskyddet och att det står klart att den utgör ett väsentligt komplement till civil- och marknadsrättslig reglering. Lagstiftningen kommer dock inte få sådana effekter att den ersätter behovet att överväga de ytterligare åtgärder till skydd för konsumenterna som omfattas av utredningens uppdrag.

8.4 Översiktligt om en eventuell reglerings lagtekniska utformning

Civil- och marknadsrättslig reglering eller näringsrättslig?

Företag som agerar på finansmarknaden styrs av både näringsrättslig och civilrättslig lagstiftning. Den näringsrättsliga regleringen avser i huvudsak företagens inre organisation, rutiner och styrning. Samtidigt kan den näringsrättsliga regleringen innehålla bestämmelser som reglerar vilka skyldigheter som bolagen har gentemot konsumenterna, t.ex. olika krav på information om de finansiella produkterna.⁸ Näringsrättsliga krav kan också direkt påverka avtalsförhållandet mellan det finansiella företaget och konsumenten. Ett exempel är det nyligen införda amorteringskravet, som innebär att kreditinstitut måste utforma sina individuella låneavtal i enlighet med 6 kap. 3 b § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och Finansinspektionens närmare föreskrifter om detta (Finansinspektionens föreskrifter om amortering av bolån [FFFS 2016:16]).

Våra utredningsdirektiv anvisar i och för sig inte, utom i något enstaka fall, vilket regelverk som vi i första hand ska föreslå förändringar i. En underliggande utgångspunkt får dock anses vara att det är en civilrättslig reglering som avses. Utredningen anser också att

⁸ Se t.ex. 8 kap. 22 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden.

det mest lämpliga, och det som är mest förenligt med den nuvarande systematiken när det gäller regleringen av konsumentkrediter, är att bestämmelser som tar sikte på förhållandet mellan konsument och kreditgivare ska finnas i konsumentkreditlagen.⁹ Även bestämmelser om marknadsföring hör hemma i denna lag, även om de inte berör det enskilda kreditavtalet. Utredningens överväganden görs alltså med den utgångspunkten att eventuella författningsförslag kommer att avse tillägg eller förändringar i konsumentkreditlagen.

Sanktioner och civilrättsliga följder

Konsumentverket har tillsyn över konsumentkreditlagen, även för bolag som står under tillsyn av Finansinspektionen enligt lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter. När det gäller informationsbestämmelser har Konsumentverket en särskild ingripandemöjlighet som följer marknadsföringslagens sanktionssystem (11 § konsumentkreditlagen). När det gäller möjligheten att införa nya krav på marknadsföring eller information, finns alltså möjlighet att införa bestämmelser i konsumentkreditlagen så att samma sanktionssystem som gäller i dag blir tillämpligt även på de nya bestämmelserna.

När det gäller brister i kreditprovningen finns också en särskild sanktionsmöjlighet genom 51 § som innebär att en näringsidkare kan få en varning, en varning i förening med sanktionsavgift eller ett förbud att lämna krediter. (se vidare avsnitt 5.3 och 9.2.3).

Vidare gäller att ett avtalsvillkor är ogiltigt om det är till nackdel för konsumenten i jämförelse med lagens bestämmelser (5 §). När det gäller vissa av de åtgärder utredningen ska överväga, innebär denna bestämmelse att konsumenten kan bestrida betalningsansvar om näringsidkaren kräver betalning utöver vad som är tillåtet enligt lagen. Skulle alltså bestämmelser som innebär ett räntetak eller ett kostnadstak införas skulle konsumenten inte vara skyldig att betala kreditgivaren om denne överskridit räntetaket i sin prissättning eller om konsumenten krävs på betalning utöver kostnadstaket.

Som en ytterligare sanktion finns också möjlighet för Konsumentverket att ingripa om en näringsidkare använder sig av avtalsvillkor

⁹ Jfr SOU 2015:40 s. 117 f.

som inte överensstämmer med konsumentkreditlagens tvingande reglering. Konsumentombudsmannen kan då väcka tala enligt lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden. Kreditgivaren kan därmed få ett förbud som gäller generellt i verksamheten. Den 1 oktober 2016 trädde lagändringar i kraft som ytterligare förstärker sanktionsmöjligheterna för Konsumentombudsmannen när det gäller både oskäligen avtalsvillkor och marknadsförings- och informationsbestämmelser, se vidare avsnitten 5.4 och 5.6. När det gäller åtgärden att begränsa möjligheten att förlänga löptiden för ett snabblån skulle Konsumentombudsmannens möjligheter att ingripa mot oskäligen avtalsvillkor vara en viktig möjlighet för att sanktionera bestämmelsen. Konsumenten betalar ju i förlängningssituationer ofta en avgift i samband med att förlängning beviljas och det finns därmed troligen inte samma vilja att göra sina rättigheter gällande mot kreditgivaren, eftersom konsumenten själv i så fall skulle få väcka talan om ogiltighet.

När det gäller andra aktörer än konsumentkreditinstitut utövar också Finansinspektionen tillsyn över att konsumentkreditlagen följs och kan ingripa med sanktioner i enlighet med den näringsrättsliga lagstiftning som gäller för aktuell aktör. Inom ramen för att ett bolag söker tillstånd att bedriva verksamhet som konsumentkreditinstitut ska Finansinspektionen vidare pröva om det finns skäl att anta att bolaget kommer att bedriva verksamhet i enlighet med de författningar som gäller för den framtida verksamheten (6 § lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter). Finansinspektionens prövning kan alltså gälla den förväntade efterlevnaden av bl.a. konsumentkreditlagen. Det bör dock anmärkas att Finansinspektionen har påtalat att en översyn behövs av det delade tillsynsansvaret när det gäller kreditgivning till konsumenter. Frågan om dagens uppdelning av tillsynen är ändamålsenlig eller inte ligger dock utanför utredningens uppdrag.¹⁰

Utredningens bedömning är alltså sammanfattningsvis att åtgärder i form av nya bestämmelser i konsumentkreditlagen får en lämplig och verkningsfull sanktionering.

¹⁰ *Konsumentskyddet på finansmarknaden*, 3 maj 2016, s. 21 och *Gränsrotsfinansiering i Sverige – en kartläggning*, 15 december 2015, s. 21.

Normgivningskompetens

Regler som avser enskildas personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes tillhör det s.k. obligatoriska lagområdet. Detta innebär att sådana regler måste införas genom lag och att normgivningskompetensen inte kan delegeras till regeringen och därmed inte heller till en myndighet (8 kap. 2 § 1 och 3 § regeringsformen). Offentlighetsrättsliga regler, dvs. regler som rör skyldigheter för enskilda, ska antas genom lag, men det finns möjlighet att delegera normgivningskompetens på detta område. Gränsen mellan offentlighetsrättslig och civilrättslig reglering brukar dras inte bara med beaktande av regleringens materiella innehåll, utan också med hänsyn till den sanktion som är kopplad till bestämmelsen. En bestämmelse som en enskild kan åberopa mot en annan enskild anses vara civilrättslig, medan en regel som kan åberopas endast av eller mot en representant för det allmänna är offentlighetsrättslig.¹¹

I huvudsak kommer utredningen att föreslå att åtgärder införs i lag. Många av de åtgärder vi ska överväga har en direkt inverkan på parternas avtal och avsikten är också att de ska kunna åberopas av i första hand konsumenten i en tvist mellan konsumenten och kreditgivaren. Utredningen har dock i några fall övervägt bestämmelser i konsumentkreditlagen som kommer att sanktioneras endast genom en myndighets ingripande. I sådana fall anser alltså utredningen att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan ges möjlighet att anta föreskrifter.

8.5 Något om regleringens räckvidd

Tillämplig lag på avtal med en internationell anknytning

Ett särskilt skäl, utöver vad som anförts ovan, att införa en reglering av snabblån i konsumentkreditlagen, är att civil- och marknadsrättslig reglering får en vidare tillämpning än näringsrättslig reglering för utländska aktörer som verkar i Sverige. Redan i dag erbjuds svenska konsumenter snabblån, och andra konsumentkrediter, av bolag utanför Sverige. Det är därför viktigt att se till att konsumentskyddet är likvärdigt även i en sådan situation.

¹¹ Se exempelvis Strömberg, *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*, 3 uppl., s. 71 och 174 f.

Den nuvarande näringsrättsliga systematiken utgår ifrån att olika aktörer verkar i enlighet med en särskild lag som gäller specifikt för deras rörelse. För kreditinstitut gäller exempelvis lagen om bank- och finansieringsrörelse, för konsumentkreditinstitut gäller lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter, för betaltjänstleverantörer gäller lagen (2010:751) om betaltjänster, osv. Visserligen är de flesta snabblånebolag i dag konsumentkreditinstitut och det skulle underlätta avgränsningen av en eventuell författningsreglering om denna skulle gälla enbart denna typ av aktörer. Samtidigt skulle då t.ex. kreditmarknadsbolag eller banker vara oförhindrade att börja med denna typ av utlåning. Scenariot förefaller kanske mindre realistiskt, men det finns i dag ett par utländska kreditinstitut som bedriver snabblåneverksamhet i Sverige.

Tillämpligheten av civilrättsliga bestämmelser i avtalsförhållanden mellan konsument och näringsidkare följer av lagvalsbestämmelser i den s.k. Rom I-förordningen¹². Enligt artikel 6 tillämpas lagen i konsumentens hemland ("där konsumenten har sin vanliga vistelseort") oavsett vilket land näringsidkaren agerar ifrån, om näringsidkaren riktar sin näringsverksamhet mot konsumentens hemland. Konsumenten och näringsidkaren har visserligen en viss möjlighet att avtala om vilket lands lag som ska vara tillämplig, men inte så att konsumentskyddande bestämmelser i konsumentens hemland, som där är tvingande till dennes förmån, kan avtalas bort (artikel 6.2). Rom I-förordningen är direkt tillämplig i EU:s medlemsländer.¹³ Bestämmelser i konsumentkreditlagen är tvingande till konsumentens förmån (5 §) och lagvalsreglerna i Rom I-förordningen innebär alltså att bestämmelser som införs i konsumentkreditlagen kommer att bli tillämpliga även på kreditavtal som sluts med utländska kreditgivare.

¹² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 593/2008 av den 17 juni 2008 om tillämplig lag för avtalsförpliktelser (Rom I).

¹³ Om Rom I och Rom II förordningarnas förhållande till svensk rätt, se vidare prop. 2013/14:243, särskilt s. 23 f. Jfr uttalanden i de finska förarbetena till deras reglering av effektiv ränta för små krediter, RP 78/2012 rd, s. 15.

Marknadsrättslig reglerings territoriella tillämplighet

När det gäller svensk marknadsrättslig reglering bygger denna sedan länge på den s.k. effektlandsprincipen som innebär dels att svensk marknadsrätt är tillämplig på marknadsföring som har effekt på eller riktar sig mot den svenska marknaden, även om marknadsföringen härrör från utlandet, dels att svensk myndighet är behörig att ingripa mot sådan marknadsföring.¹⁴ Vissa EU-rättsakter bygger dock i stället på den s.k. ursprungslandsprincipen, som i vissa fall innebär att effektlandsprincipen inte längre kan tillämpas. Genomförandet av e-handelsdirektivet¹⁵ medför t.ex. att näringsidkare som erbjuder tjänster över internet som utgångspunkt ska följa lagregleringen i det land där deras verksamhet är etablerad.¹⁶ Eftersom snabblån, likaväl som andra konsumentkrediter, ofta erbjuds, avtalas om och utbetalas över internet, blir tillämpningen av lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster (e-handelslagen) och tolkningen av det e-handelsdirektivet av särskilt intresse om konsumentkrediter erbjuds över internet av bolag som t.ex. har sitt säte och har tillstånd i ett annat EU-land.¹⁷

Det är inte möjligt att inom ramen för utredningens uppdrag göra någon heltäckande bedömning av hur t.ex. svenska krav på marknadsföring, information till konsumenter och kreditprövning ska tillämpas för verksamhet som bedrivs av bolag som i någon mening är utländska, t.ex. verkar här med stöd av ett tillstånd meddelat i ett annat land. Det kan dock anmärkas att e-handelsdirektivets ursprungslandsprincip bygger på ett företags etablering, alltså det land där verksamhet faktiskt bedrivs. Det är således inte en rent formell bedömning, baserad på exempelvis förekomst i ett visst lands bolagsregister eller liknande. Inte heller avses den plats där viss teknisk utrustning är placerad, även om den är nödvändig för att erbjuda en tjänst. Etableringsstaten ska i stället bedömas utifrån

¹⁴ Se exempelvis prop. 2009/10:125 s. 90 och där angivna referenser, bl.a. prop. 1970:57 s. 92 f.).

¹⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel på den inre marknaden ("Direktiv om elektronisk handel").

¹⁶ Ursprungslandsprincipen framgår i e-handelsdirektivets artikel 3.1 och 3.2 som genomförts i 3 och 5 §§ e-handelslagen, se prop. 2001/02:150 s. 111–113. Mer om innebörden av principen, se a. prop. s. 60 och prop. 2009/10:125 s. 90.

¹⁷ Finansiella tjänster omfattas av e-handelsdirektivet, se exemplifieringen i författningskommentaren till e-handelslagen, prop. 2001/02:150 s. 110.

var företagets fasta driftställe är beläget.¹⁸ Ett företag kan vara etablerat i flera länder. En tjänst ska då anses tillhandahållas från den stat där verksamhetens centrum för just den särskilda sortens tjänst ligger.¹⁹ Ett företag som inrättat filial här för bedrivande av verksamhet med konsumentkrediter i enlighet med näringsrättslig lagstiftning torde anses vara etablerat här, men även annan faktisk verksamhet som bedrivs här torde kunna innebära att en etablering anses föreligga. Det kan tilläggas att ett utländskt företag som vill bedriva yrkesmässig verksamhet med konsumentkrediter i Sverige, och som inte verkar under annan näringsrättslig lagstiftning som ger det en sådan rätt, måste inrätta en filial i Sverige för att kunna få nödvändigt tillstånd för verksamheten (8 § lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter). Sådana företag ska alltså följa svenska marknadsrättsliga regler.

Om ett bolag inte kan anses vara etablerat i Sverige, förhindrar e-handelsdirektivet att svenska marknadsrättsliga regler tillämpas på verksamheten, även om svenska konsumenter skulle ansöka om och beviljas lån, om detta sker över internet.²⁰

Konsumentkreditlagens tillämplighet på vissa särskilda aktörer

En särskild form av kreditgivning som relativt nyligen etablerats även på den svenska marknaden är s.k. gräsrotsfinansiering (kallas bl.a. *peer-to-peer* eller *P2P* på engelska). Gräsrotsfinansiering innebär att kapital och krediter förmedlas via en teknisk plattform som kopplar samman kapitalsökande och investerare. Det finns många olika former av företeelsen.²¹ Vad som är intressant ur utredningens perspektiv är att några företag via internet knyter samman konsumenter både som långivare och låntagare via sina hemsidor. Konsumenter får alltså möjlighet att med företagets försorg låna ut pengar

¹⁸ Begreppet *etablerad tjänsteleverantör* definieras i e-handelsdirektivets artikel 2 c) och vad som avses berörs också i ingressen, punkt 19, som hänvisar till EG-domstolens praxis.

Etableringsstat definieras i 2 § e-handelslagen. Se vidare a. prop. s. 110.

¹⁹ A. prop. s. 110 och direktivets ingress, punkt 19.

²⁰ Jfr brittiska FCA:s uttalande om e-handelsdirektivets effekter där det gäller möjligheterna för firmor etablerade i andra medlemsstater att erbjuda och bevilja t.ex. lönedagslån och då inte vara bundna av FCA:s reglering av marknaden. Policy Statement PS14/16, *Detailed rules for the price cap on high-cost short-term credit*, November 2014, s. 43.

²¹ Se vidare Finansinspektionens rapport *Gräsrotsfinansiering i Sverige – en kartläggning*, december 2015.

till andra konsumenter. De låneformer som erbjuds är bl.a. vad utredningen anser vara snabblån.

När en konsument på detta sätt lånar av en annan konsument väcks flera frågor om ansvarsfördelningen mellan näringsidkaren som driver hemsidan och konsumenten som lånar ut pengar. Konsumentkreditlagen ställer upp olika skyldigheter för dels *näringsidkare*, dels *kreditgivare* men också för *kreditförmedlare*.

I praktiken tycks de flesta plattformar för gräsrotsfinansiering (i vart fall som gäller lån från konsument till konsument) fungera så att den näringsidkare som driver plattformen står för all administration kring kreditgivningen och för utformningen av kreditprodukterna som erbjuds. Näringsidkaren utformar alltså marknadsföring, information om avtalsvillkoren, står för att ta emot ansökningar om lån, kreditprövar och skickar ut kreditavtal. Nödvändiga åtgärder för att få lånet återbetalat tillsammans med kreditkostnaderna, exempelvis fakturering, ombesörjs också. Den konsument som lånar pengar är ofta helt anonym i förhållande till den konsument som lånar ut dem. Det är också sällan som det är bara en konsument involverad på den kreditgivande sidan, utan det kan vara flera, beroende på lånets storlek och hur mycket kapital varje konsument vill låna ut.

Enligt 1 § konsumentkreditlagen gäller lagen då en kredit erbjuds eller lämnas av en näringsidkare till en konsument. Lagen gäller dock också om krediten lämnas eller erbjuds en konsument av någon annan än en näringsidkare, om krediten förmedlas av en näringsidkare som ombud för kreditgivaren. När lagens bestämmelser sedan avser skyldigheter innan kreditavtalet slutits används begreppet *näringsidkaren*, medan skyldigheter efter avtalsslutet genomgående åläggs *kreditgivaren*. Med näringsidkare avses både den som lämnar, eller övertar, en kredit (kreditgivaren) som den som förmedlar en kredit.²²

Utan att det går att ta definitiv ställning till hur all gräsrotsfinansiering ska bedömas juridiskt, torde ändå en utgångspunkt vara att många fall av sådana lån innebär att näringsidkaren som driver den plattform som är nödvändig för att länka samman långivare och låntagare, omfattas av de skyldigheter som åligger en näringsidkare enligt konsumentkreditlagen, exempelvis bestämmelserna om

²² Prop. 2009/10:242 s. 86 och prop. 2015/16:197 s. 70.

god kreditgivningssed och kreditprövning. Enligt 1 § lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden (avtalsvillkorslagen) gäller lagen också avtalsvillkor som näringsidkare använder när de förmedlar sådana erbjudanden från en näringsidkare eller någon annan. Lagen kan tillämpas både när näringsidkaren är fullmäktig och när näringsidkaren medverkat på motpartens sida.²³ Den som driver en plattform för gräsrotsfinansiering torde alltså som näringsidkare kunna åläggas ett ansvar för hur förmedlade avtalsvillkor utformas och därmed t.ex. förbjudas att använda avtalsvillkor som är oskäligen (se vidare avsnitt 5.6 om avtalsvillkorslagen).

Juridiska frågor som väcks med anledning av denna särskilda form av utlåning kan dock behöva belysas ytterligare och utredningen har inte möjlighet att inom ramen för sitt uppdrag göra en mer djupgående analys. Regeringen tillsatte i juli 2016 en utredning om gräsrotsfinansiering.²⁴

Slutligen vill utredningen framhålla följande. I betänkandet används genomgående termen *kreditgivare*, både som beteckning på konsumentens avtalspart och som den aktör som exempelvis marknadsför eller erbjuder krediter till konsumenter. Detta innebär inte att utredningen tagit ställning för att endast kreditgivaren har skyldigheter, utan det görs endast för att underlätta läsningen.

8.6 Avgränsning av utredningens författningsförslag till vissa konsumentkrediter

8.6.1 Allmänna skäl för en avgränsning

Enligt våra kommittédirektiv ska de åtgärder vi föreslår i första hand ta sikte på s.k. snabblån. Även andra slags konsumentkrediter kan omfattas om det bedöms lämpligt.

Fokus för utredningens undersökningar har varit de lån som lämnas av s.k. konsumentkreditinstitut, dvs. bolag som är tillståndspliktiga enligt lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter och då framför allt de lån som utredningen anser kan kallas snabb-

²³ Prop. 1994/95:17 s. 86.

²⁴ Dir. 2016:70, se även Finansinspektionens rapport *Gräsrotsfinansiering i Sverige – en kartläggning*, 15 december 2015, s. 21. Jfr också Utredningen om användarna i delningsekonomin (Fi 2015:13) dir. 2015:136.

lån (se avsnitt 7.2). Utredningen har dock gjort vidare utblickar på kreditmarknaden. Att göra en fullständig undersökning och beskrivning av marknaden för andra konsumentkrediter som lämnas t.ex. av kreditinstitut eller inom handeln har dock inte varit möjligt inom vår utredningstid. Utredningen har därmed inte haft tillräckligt med underlag för att låta våra författningsförslag omfatta alla konsumentkrediter, utom i något undantagsfall. Som redan påpekats anser dock utredningen att det finns starka skäl att bevaka och vidta åtgärder även beträffande andra delar av kreditmarknaden, eftersom skuldsättningsproblematik inte uppkommer som en följd av enbart en viss sorts kreditprodukt.

För att kunna avgränsa våra författningsförslag utifrån de förutsättningar som gäller för vårt uppdrag, har vi alltså till att börja med haft att ta ställning till hur en definition kan utformas av de kreditprodukter som vi anser bör träffas av föreslagna åtgärder.

8.6.2 En definition av begreppet högkostnadskredit

Förslag: En definition av begreppet *högkostnadskredit* införs i 2 § konsumentkreditlagen.

En högkostnadskredit ska vara en konsumentkredit som har en effektiv ränta som är lika med, eller överstiger, den enligt räntelagen gällande referensräntan med ett tillägg om 30 procentenheter. Bostadskrediter och krediter som huvudsakligen avser kreditköp omfattas inte av definitionen.

Skäl för förslaget:

Allmänt om olika lagtekniska lösningar

Det finns några olika alternativ när det gäller att lagtekniskt konstruera en definition av snabblån och liknande kreditprodukter.

Med utgångspunkt från de villkor som gäller på marknaden i dag kan man konstatera att det finns några gemensamma nämnare för de kreditprodukter som utredningen anser omfattas av begreppet *snabblån*. Det gäller kreditbeloppets storlek, kreditens löptid och den effektiva räntan för krediterna.

När det gäller kreditbeloppets storlek finns det flera argument emot att använda detta som utgångspunkt för en legaldefinition av snabblån. För det första kan konstateras att marknaden för krediter som lämnas av bolag som inte är kreditinstitut har utvecklats mot att omfatta möjligheten att låna större och större belopp. Ett lån på exempelvis 10 000 kronor och uppåt kan erbjudas av både kreditinstitut, ett snabblånebolag eller något annat konsumentkreditinstitut. En definition enbart utifrån en beloppsgräns skulle alltså omfatta antingen hela marknaden för fristående krediter eller få sättas tämligen lågt. En sådan definition skulle troligen innebära att marknaden för mindre krediter helt skulle försvinna. Samtidigt skulle större kreditbelopp även fortsättningsvis kunna lånas ut med korta löptider och höga effektiva räntor och i övrigt på samma villkor som i dag.

Ett annat sätt att utforma en definition är att utgå ifrån löptiden för krediten, eventuellt i kombination med kreditbeloppets storlek. För att inte en större del av marknaden för fristående krediter skulle omfattas, skulle löptiden i så fall få begränsas till att understiga ett år. Risker är då tämligen uppenbara att kreditprodukterna skulle utformas så att löptiden blir bara en aning längre än det bestämda gränsvärdet.

Både när det gäller beloppsbegränsningar och begränsningar av löptiden bör man också beakta bolagens möjligheter att lägga om sin utlåning till kontokrediter där konsumenten själv kan välja att disponera mindre delar av krediten och där löptiden för krediten i sig kan vara obegränsad eller exempelvis ett år eller längre.

En sista anmärkning när det gäller kreditbelopp och löptider är följande. Man hade kunnat tro att marknaden i sig själv skulle sätta gränser för hur höga belopp och hur långa kredittider, och därmed höga kostnader, som är möjliga att erbjuda. Kreditgivarnas risker för förluster ökar med större kreditbelopp, och konsumenterna borde dra sig för att låna stora belopp där kostnaderna är höga, inte bara proportionellt i förhållande till kreditbeloppet, utan också i reella tal. Exakt var den gränsen går är dock mycket svårt att säga. Utvecklingen på marknaden går snarast mot att större och större belopp lånas ut och att längre kredittider erbjuds, trots att räntekostnaderna blir höga. Det är alltså vanskligt att formulera en legaldefinition av en kreditprodukt utifrån belopp och löptid med den

utgångspunkten att marknadskrafterna kommer att förhindra en viss sorts utlåning utöver de satta gränsvärdena.

Av dessa skäl har utredningen kommit fram till att belopps- eller tidsmässiga faktorer i en legaldefinition inte leder till tillfredsställande resultat. Utredningen har i stället valt en lösning som innebär att legaldefinitionen tar sin utgångspunkt i den effektiva räntan för en kredit. Denna modell används för närvarande i Storbritannien, se avsnitt 6.5. Den effektiva räntan är ett mått som återspeglar både löptiden och samtliga kostnader för en kredit. Den effektiva räntan beror indirekt på lånebeloppets storlek, eftersom avgifter om fasta belopp ger högre effektiva räntor vid små lånebelopp än vid större, även om räntan är densamma. Den effektiva räntan kan aldrig understiga krediträntan. Den kan däremot betydligt överstiga krediträntan, särskilt om löptiden för krediten är kortare än ett år och det ingår avgifter i kreditkostnaden.

På vilken nivå ska gränsen för effektiv ränta ligga i legaldefinitionen?

Utredningen har under arbetets gång sett olika möjliga gränsvärden för en legaldefinition av snabblån och eventuellt andra kreditprodukter som erbjuds högriskkonsumenter. Med utgångspunkt från de effektiva räntorna på marknaden i dag skulle ett gränsvärde kunna vara ungefär som i Storbritannien, alltså i storleksordningen 100 procent. Vid utformningen av legaldefinitionen måste man samtidigt ta hänsyn till att när en reglering införs som är kopplad till en viss definition, kommer det att finnas mer eller mindre starka incitament, beroende på regleringens innebörd, för kreditgivarna att anpassa sitt produktutbud så att regleringen inte blir tillämplig på deras verksamhet. Definitionen bör alltså bestämmas på ett sådant sätt att den träffar både produkter som finns på dagens marknad och sådana som kan tänkas uppstå när regleringen genomförs. Med ett tak som placeras så pass högt som vid 100 procent effektiv ränta skulle det vara tämligen lätt för aktörerna att utforma kreditprodukter strax under den legala definitionens gräns. Detta skulle i och för sig innebära en ganska stor justering av de villkor som gäller i dag, både när det gäller kostnader och andra villkor, t.ex. löptiden för krediten. Annan reglering som införs skulle dock i praktiken inte komma att tillämpas.

Frågan är om det finns någon kostnadsnivå, uttryckt i effektiv ränta, som kan sägas spegla riskerna vid utlåningen på ett sådant sätt att man kan dra slutsatsen att krediter med effektiva räntor under den nivån inte längre erbjuds de konsumenter som utgör en hög risk att hamna i betalningssvårigheter. Som utredningen tidigare gett uttryck för måste det anses finnas ett samband mellan höga kostnader för en kredit och riskerna i utlåningen.

För att försöka besvara frågan ovan anser utredningen att en utblick över andra villkor för fristående krediter kan ge en ledning. När det gäller konsumentkreditinstitut finns det, som utredningen redogjort för, institut var utlåning är inriktad på tämligen små belopp och har fokus på konsumentgrupper som riskerar att inte kunna betala tillbaka sitt lån, t.ex. konsumenter med betalningsanmärkningar. Dessa konsumentkreditinstitut kan ha effektiva räntor om strax över 30 procent och uppåt. Som redogjorts för i avsnitt 7.3 visar den inrapportering som hittills skett till Finansinspektionen att konsumentkreditinstitut som inte är snabblånebolag lämnar in en lika stor andel ansökningar om betalningsförelägganden till Kronofogdemyndigheten som snabblånebolagen. Andra konsumentkreditinstitut har också sammanlagt rapporterat större kreditförluster, både i absoluta tal och som andel av den beviljade kreditvolymen, än vad snabblånebolagen gjort. Även om man måste dra slutsatser av den inrapportering som hittills skett med försiktighet, bl.a. eftersom den rör en kort tid och få bolag, tyder ändå inrapporteringen på att även andra konsumentkreditinstitut än snabblånebolag vänder sig till högriskkonsumenter.

När det gäller kreditinstitutens utlåning, som utredningen visserligen inte har haft möjlighet att kartlägga i sin helhet, erbjuds endast i undantagsfall effektiva räntor överstigande 30 procent. Något enstaka kreditinstitut erbjuder krediter till konsumenter med högre effektiva räntor än så, men då rör det sig också om en utlåning som riktar sig till konsumenter med betalningsanmärkningar.

Sammanfattningsvis anser utredningen att 30 procent effektiv ränta med dagens ränteläge får anses vara en rimlig gräns som kan användas för att definiera en viss sorts kreditprodukt, för vilken en särskild konsumentskyddande reglering bör införas.

Ska någon särskild typ av krediter undantas generellt?

Som redan påpekats har utredningen inte haft möjlighet att fullt ut kartlägga villkoren och priserna på hela kreditmarknaden. Det gäller särskilt kreditköpsmarknaden. Som utredningen tidigare framhållit innebär de många möjligheterna att ta olika slags konsumentkrediter en generell fara för att konsumenter bygger upp en större och större skuldbörda tills marginalerna i ekonomin är så små att de riskerar att hamna i en skuldsättningsproblematik. Vissa åtgärder utredningen ska överväga är av den karaktären att de hade kunnat övervägas för alla krediter i och för sig. Å andra sidan är vissa andra mer specifikt inriktade på problem på snabblånemarknaden, t.ex. att begränsa möjligheten att förlänga lån. Eftersom det är en ganska väsentlig skillnad mellan ett kreditköp och en fristående kredit, då det i det första fallet inte är ett kreditbelopp som ska återbetalas utan krediten i grunden är ett betalningsansånd för en vara eller en tjänst som konsumenten redan fått, skulle en reglering av sådana krediter kräva särskilda överväganden. Utredningen anser därmed att brist på underlag om marknads villkor och särskilda problem gör att det inte inom ramen för utredningens uppdrag går att inkludera kreditköpen i våra författningsförslag. Att använda ett kreditkort innebär i princip ett kreditköp, utom i de fall då konsumenten utnyttjar en möjlighet att göra kontantuttag.²⁵ Av samma skäl som när det gäller andra kreditköp anser utredningen inte att det är möjligt att inom ramen för vårt uppdrag inkludera kreditkortsmarknaden i våra undersökningar eller lägga fram förslag som berör denna marknad. Om enstaka kontantuttag med kreditkort skulle omfattas av regleringen skulle detta kunna påverka villkoren för kreditkort och aktörer som erbjuder kreditkort på ett sätt som utredningen inte har möjlighet att fullt ut bedöma. Kreditkort torde relativt sällan användas för kontantuttag och avtalsvillkoren utformas ofta på ett sätt som gör kontantuttag mindre förmånliga. Krediter som huvudsakligen är avsedda att användas för kreditköp bör alltså undantas från en definition av högkostnadskrediter. Undantaget gäller alla typer av kreditkort, såväl butikskort som kort utfärdade av banker och andra kreditinstitut.

²⁵ Prop. 2009/10:242 s. 87.

Det finns en viss risk att en reglering av högkostnadskrediter kommer att leda till att särskilda kreditkort, eller andra kontokrediter för kreditköp, utvecklas med höga räntor. Kreditköps- och kreditkortsmarknaden bör därför följas noga.

Även bostadskrediter bör undantas från en reglering.

En ny sorts kredit definieras – vad ska den kallas?

Utredningens definition ska alltså ta sikte på i första hand snabblån och utgå från ett låns effektiva ränta. Som utredningen utvecklar i nästa avsnitt kan en definition med en sådan utformning komma att träffa även vissa andra lån, som i dag inte skulle kallas snabblån. Termen snabblån lämpar sig heller inte för författningstext. Ett annat begrepp måste alltså väljas. Konsumentkreditlagen använder genomgående ordet *kredit* i stället för *lån*. Om ett nytt begrepp införs i lagen bör det ansluta till den nuvarande terminologin och alltså vara en benämning som avser en särskild sorts kredit.

Ordval som tidigare förekommit för att beteckna snabblån är i dag mer eller mindre inaktuella. *Sms-lån* eller *mobillån* återspeglar inte längre det medium som huvudsakligen används för att ansöka om och beviljas ett lån. *Mikrolån* antyder att lånebeloppet är litet, vilket inte längre kan anses vara fallet då kreditbelopp upp till i vart fall 20 000 kronor förekommer på marknaden. Begreppet *snabb lån* i sig, som utredningen valt att använda i löpande text, är otydligt, då det inte står klart om snabbheten syftar på en snabb hantering, en snabb utbetalning, en snabb återbetalning, eller kanske samtliga dessa. Snabbhet är i sammanhanget, oavsett vad det syftar på, ett ambivalent uttryck, då det kan sägas skapa både negativa och positiva associationer beroende på vilket perspektiv man har. Snabbhet kan hos många konsumenter upplevas som något positivt, då en oväntad händelse gör att man behöver kunna få ett lån snabbt. Det är dock snarast negativt om man ser att den omedelbara tillgängligheten kan innebära fler oöverlagda beslut att ta en kredit. Det kan också anmärkas att en snabb återbetalning inte längre är vad som över lag gäller på marknaden, då många bolag erbjuder krediter med löptider upp till 300 dagar.

Utredningen har kommit fram till att vad som framför allt utmärker låneformen, och vad som också återspeglas av användandet av effektiv ränta som utgångspunkt för en definition, är kreditens relativt sett höga kostnader. Utredningen föreslår därför att det begrepp som används i författning ska vara *högkostnadskredit*.

8.7 Dispositionen av kap. 9–14

Utredningens överväganden och förslag är disponerade på följande sätt i kapitlen 9–14.

Varje åtgärd som utredningen enligt sina kommittédirektiv ska överväga behandlas i ett eget kapitel.

I varje sådant kapitel behandlas i förekommande fall gällande rätt, en europeisk utblick och tidigare överväganden. Innehållet i dessa olika avsnitt är dock av varierande omfattning. Vissa åtgärder som utredningen ska överväga har t.ex. ingen motsvarighet alls i gällande rätt och vissa har heller inte varit föremål för några tidigare överväganden i Sverige. En del av åtgärderna som ska övervägas har sedan länge motsvarigheter i flera andra europeiska länder medan andra ganska nyligen införts i något enskilda land.

I varje kapitel överväger utredningen den aktuella åtgärden sedd för sig. För varje åtgärd lämnas ett förslag på hur åtgärden skulle kunna utformas i författning, om den skulle föreslås. Vissa konsekvenser av ett sådant författningsförslag, i första hand för berörda bolag, beskrivs också. I kapitel 15 tar utredningen ställning till vilka åtgärder som ska föreslås och gör då en slutlig bedömning av vilka effekter som kan uppnås när olika åtgärder kombineras med varandra.

9 Åtgärder avseende kreditprövningsprocessen

9.1 Inledning

En åtgärd som vi enligt våra utredningsdirektiv ska överväga är att införa en civilrättslig sanktionsregel vid bristande kreditprövning. Med en sådan åtgärd avses att konsumenten, om kreditgivaren brustit i sitt ansvar att kreditpröva, inte ska bli skyldig att betala tillbaka hela eller delar av kreditfordran.

I våra kommittédirektiv anges att en sådan civilrättslig bestämmelse ökar kreditgivarens ansvar för att bedöma konsumentens ekonomiska förmåga. Utredningen tolkar detta som att bestämmelsens syfte ska vara i första hand att förmå kreditgivarna att göra bättre kreditprövningar. Detta skulle kunna leda till att färre konsumenter beviljas krediter som de inte har råd att betala tillbaka. Som påpekas i våra direktiv är det viktigt ur ett tillämpningsperspektiv att slå fast vilka krav som bör ställas på en kreditprövning. För att kunna bedöma om en civilrättslig sanktion är en åtgärd som kan leda till en bättre kreditprövning är det också centralt att först slå fast vilken kreditprövningsprocess som kan krävas av kreditgivaren inom ramen för gällande rätt.

I detta kapitel behandlas därför först kreditprövningsprocessen som den ser ut i dag. En diskussion förs sedan om i vilken grad denna process kan förhindra att konsumenter beviljas krediter som de senare inte förmår återbetala. Därefter ges en bakgrund till åtgärden att införa en civilrättslig sanktion vid bristande kreditprövning – gällande rätt, tidigare överväganden och en europeisk utblick. Kapitlet avslutas med ett avsnitt med överväganden. Utredningen överväger där först allmänna skäl för och emot en civilrättslig sanktion och en möjlig utformning av en sådan författningsbestämmelse. Sedan överväger utredningen två andra möjliga författningsförslag

som utredningen identifierat med anledning av diskussionen om kreditprövningsprocessens funktion i dag.

9.2 Kreditprövning enligt gällande rätt – beskrivning och diskussion

9.2.1 Lagstiftning och allmänna råd m.m.

Konsumentkreditlagen

Enligt 12 § konsumentkreditlagen ska en näringsidkare pröva om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra vad han eller hon åtar sig enligt kreditavtalet. Enligt bestämmelsen ska kreditprövningen grundas på *tillräckliga uppgifter* om konsumentens ekonomiska förhållanden. Krediten får endast beviljas om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra sitt åtagande.

I lagtexten uppställs alltså inget krav på vilka källor som ska användas för att inhämta tillräckliga uppgifter om konsumentens ekonomi. Regeringen menade dock att kravet på tillräckliga uppgifter som regel innebär att uppgifter ska inhämtas dels från konsumenten, dels från en eller flera fristående källor, t.ex. via en kreditupplysning.¹ Fler detaljer om hur kreditprövningen var tänkt att gå till framgår av författningskommentaren. Där anmärktes inledningsvis att kreditprövningen kan sägas bestå av tre moment:

1. tillräckliga *uppgifter ska samlas in*,
2. med hjälp av uppgifterna ska en *beräkning av betalningsförmågan* göras och
3. med ledning av betalningsförmågan ska näringsidkaren *bevilja eller avslå kreditansökan*.

Vidare anfördes följande.

Uttrycket "tillräckliga uppgifter" är hämtat från direktivet. Med det avses att näringsidkaren måste samla in så många uppgifter att konsumentens betalningsförmåga för krediten i fråga kan bedömas med en hög grad av säkerhet. Näringsidkaren är i allmänhet skyldig att skaffa sig en helhetsbild av konsumentens ekonomiska situation. Uppgifterna

¹ Prop. 2009/10:242 s. 54.

ska normalt alltid omfatta konsumentens inkomster och övriga kreditåtaganden. Visar uppgifterna att betalningsförmågan på grund av inkomst är osäker, kan förmögenhetsförhållanden ha betydelse. En uppgift om att betalningsanmärkning saknas är inte tillräcklig för att bevilja en kredit, oavsett hur liten den är. Det motsatta, att det finns en betalningsanmärkning, bör inte heller ensamt vara avgörande för att han eller hon bedöms sakna ekonomiska förutsättningar att fullgöra sina åtaganden. En konsument kan ha betalningsförmåga för krediten även om han eller hon har flera betalningsanmärkningar. En annan sak är att kreditgivaren ändå, på grund av betalningsanmärkningen eller för den delen av någon annan anledning, kan välja att avslå kreditansökan. Ställs säkerhet för krediten, behöver uppgifter inhämtas om denna. Att konsumenten ställer säkerhet för krediten påverkar normalt inte kreditprövningen. Även om uppgifter om värdet på säkerheten visar att den täcker kreditbeloppet och kreditkostnaden, är utgångspunkten fortfarande att kunden ska ha ekonomiska resurser vid sidan av säkerheten för att kunna betala avgifter, räntor och amorteringar i den takt som avtalats. Säkerhetens värde kan försämrats över tiden och vid tidpunkten för en realisation vara otillräckligt, vilket kan leda till att en stor del av krediten kvarstår obetald.

Flera uppgiftskällor kan behöva användas. Uppgifter kan inhämtas från konsumenten, från en kreditupplysning, från en databas som förs av en myndighet, t.ex. Kronofogdemyndigheten, eller från kreditgivarens eget register eller databas. Informationskällorna är delvis överlappande och vilka informationskällor som ska användas vid en viss kreditprövning får avgöras mot kravet på att prövningen ska grundas på tillräckliga uppgifter. Konsumenten bör normalt tillfrågas om sina ekonomiska förhållanden, men i praktiken är det sällan tillräckligt med uppgifter endast från konsumenten. Konsumentens uppgifter bör alltid kontrolleras, t.ex. med hjälp av en aktuell kreditupplysning. Om näringsidkaren inhämtar en kreditupplysning, är den information som näringsidkaren då får, tillsammans med informationen från konsumenten, i allmänhet tillräcklig, naturligtvis beroende på hur fullständig och aktuell informationen i kreditupplysningen är.

[--]Näringsidkaren ska alltså oavsett hur litet lånebelopp det är fråga om kontrollera att konsumenten har disponibla inkomster som räcker till att täcka kostnaderna för krediten och återbetalningen. Har konsumenten ingen inkomst utöver vad han eller hon behöver för sitt uppehälle, t.ex. om konsumenten bara har studiemedel, saknas alltså i princip betalningsförmåga för krediten. Kan konsumenten visa på kommande inkomster, t.ex. från feriearbete, kan naturligtvis en låneansökan godtas även om konsumenten vid lånetillfället saknar inkomst.²

² Prop. 2009/10:242, s. 100 f.

Tillsynsmyndigheternas allmänna råd

Både Konsumentverket och Finansinspektionen har utfärdat allmänna råd om kreditprövningen enligt konsumentkreditlagen. Allmänna råd från myndigheter utgör ett stöd i tillämpningen av bestämmelser och har alltså inte samma rättsliga status som bindande föreskrifter. Utöver vad som framgår av förarbetena till lagstiftningen framgår följande av Konsumentverkets allmänna råd om konsumentkrediter (KOVFS 2011:1).

Olika tillförlitliga metoder kan användas och näringsidkaren bör använda flera uppgiftskällor. Uppgifter som konsumenten själv lämnar bör kontrolleras av näringsidkaren, t.ex. genom en aktuell kreditupplysning med relevant innehåll. De ekonomiska förutsättningarna att fullgöra kreditavtalet kan normalt bedömas mot bakgrund av

- inkomster,
- tillgångar,
- utgifter,
- skuldförhållanden (inklusive ställda säkerheter).

Om den kreditsökande ingår i ett hushåll med flera personer bör i lämplig utsträckning hela hushållets ekonomi beaktas. Vid den beräkning som ska göras av återbetalningsförmågan bör hänsyn tas till skäliga levnadsomkostnader. Konsumentverkets beräkningar av skäliga levnadsomkostnader kan vara en ledning vid bedömandet av vad skäliga levnadsomkostnader är.

Enligt 2 kap. i Finansinspektionens allmänna råd om krediter i konsumentförhållanden (FFFS 2014:11) bör kreditgivaren bedöma en konsuments ekonomiska förutsättningar utifrån hans eller hennes inkomster, tillgångar, utgifter och skulder samt eventuella borgensåtaganden. Kreditprövningen bör grundas på ett skriftligt underlag eller på andra tillförlitliga uppgifter, t.ex. en kreditupplysning.

Konsumentverkets beräkningar av skäliga levnadsomkostnader

Konsumentverket har varje år sedan 1978 publicerat beräkningar av skäliga levnadsomkostnader. Utgångspunkten för beräkningarna är vad det kostar att upprätthålla en rimlig levnadsnivå. Med detta avses ett bra vardagsliv oberoende av hushållets inkomster. Beräkningarna kan användas t.ex. vid budget- och skuldrådgivning eller av hushållen vid deras egen planering av sin ekonomi. Beräkningarna används också som ett underlag till regeringens beslut om riksnormen inom försörjningsstödet.³

I beräkningarna ingår utgifter för hushållens vanligaste utgiftsposter. De omfattar kostnader för mat, personlig hygien, kläder och skor, fritid och lek, mobiltelefoni, barn- och ungdomsförsäkring, förbrukningsvaror (sådant som behövs för skötsel av hemmet, diskmedel, tvättmedel, etc.), medier (tidningar, bredband, hemtelefon), möbler (dock inte vitvaror) och hemförsäkring (med olika kostnader beroende på hemortens storlek).⁴

Tillsyn och sanktioner

Konsumentverket har tillsyn över att konsumentkreditlagen följs, utom för verksamhet som står under Finansinspektionens tillsyn. När det gäller konsumentkreditinstituten har dock Konsumentverket tillsynen över att konsumentkreditlagen följs, trots att instituten även står under Finansinspektionens tillsyn, vilket följer av 49 § konsumentkreditlagen.

Om en näringsidkare inte följer bestämmelsen om kreditprövning i 12 § får Konsumentverket meddela en varning (51 §). Sedan den 1 april 2014 har Konsumentverket utökade sanktionsmöjligheter vid bristande kreditprövning och verket kan numera förena varningar med en sanktionsavgift.⁵ Sanktionsavgiften ska bestämmas till ett belopp mellan 5 000 och 10 miljoner kronor (52 §). När avgiftens storlek bestäms ska särskild hänsyn tas till den aktuella överträdelsens allvar (52 § tredje stycket). Det finns också utrymme

³ www.konsumentverket.se/Vart-arbete/Privatekonomi/Kostnadsberakningar/

⁴ www.konsumentverket.se/Vart-arbete/Privatekonomi/Kostnadsberakningar/Forklaring-till-utgiftsposterna/

⁵ SFS 2014:83, prop. 2013/14:34.

för att ta hänsyn till det kreditgivande företagets storlek, för att säkerställa att avgiften i det enskilda fallet blir en verkningsfull sanktion.⁶

Som en yttersta åtgärd vid bristande kreditprövningar kan Konsumentverket förbjuda en näringsidkare att lämna krediter till konsumenter. Beslutet får förenas med vite och gäller omedelbart om inget annat anges i beslutet (51 § andra och fjärde styckena).⁷

9.2.2 Kreditupplysning och kreditomdömen

Kreditupplysningslagen

Lagregleringen av kreditupplysningsverksamhet finns i kreditupplysningslagen (1973:1173).

Lagen definierar *kreditupplysning* som uppgifter, omdömen eller råd som lämnas till ledning för bedömning av någon annans kreditvärdighet eller vederhäftighet i övrigt i ekonomiskt hänseende (2 §). För att bedriva kreditupplysningsverksamhet som omfattas av lagen behövs i princip tillstånd av Datainspektionen (3 §).⁸

Som grundläggande princip gäller att kreditupplysningsverksamhet ska bedrivas på ett sådant sätt att den inte leder till otillbörligt intrång i den personliga integriteten eller till att oriktiga eller missvisande uppgifter lagras eller lämnas ut (5 §). Att vissa särskilt känsliga uppgifter, t.ex. etniskt ursprung, inte får behandlas i kreditupplysningsverksamhet, följer av 6 §. Av 7 § framgår vilka uppgifter om betalningsförsummelser som får behandlas när det gäller privatpersoner. Bestämmelsen innebär att uppgifter om domar och utslag får behandlas, men inte t.ex. inkassoåtgärder eller ansökningar om betalningsförelägganden.

Enligt 5 a § har vissa företag möjlighet att mellan sig, och med kreditupplysningsföretag med tillstånd, utbyta information för kreditupplysningsändamål om bl.a. lämnade krediter utan hinder av den tystnadsplikt som annars gäller i verksamheten. Konsumentkreditinstitut ingår i denna krets av företag, liksom t.ex. kreditinstitut.

⁶ Prop. 2013/14:34 s. 12.

⁷ Att beslutet med föreläggande ska gälla omedelbart gäller sedan den 1 juli 2016, SFS 2016:425, prop. 2015/16:85.

⁸ Av 1 § följer t.ex. att kreditupplysningar i enstaka fall kan lämnas utan att lagen blir tillämplig. Av 3 § andra stycket följer vidare att svenska och utländska kreditinstitut är undantagna från tillståndsplikt.

Konsumentkreditinstitut kan också lämna uppgifter om kreditmissbruk under vissa förutsättningar som anges i 7 § andra stycket. Även företag inom den krets som anges i 5 a § måste ha tillstånd av Datainspektionen för att lämna uppgifter för kreditupplysningsändamål till andra bolag, om inte uppgifterna lämnas via ett kreditupplysningsföretag. Detta följer av tillståndskravet i 3 § jämfört med definitionen av kreditupplysning i 2 §.

Kreditupplysningsföretagens verksamhet

För närvarande har 20 företag tillstånd att syssla med kreditupplysning (kreditupplysningstillstånd). Sju av dem är rikstäckande, vilket innebär att de har alla fysiska personer över 15 år i sina register.⁹

Kreditupplysningslagen ställer alltså upp vissa begränsningar för hur kreditupplysningsverksamhet får gå till, men innehåller inga förpliktelser för företag att inhämta kreditupplysningar eller utbyta någon viss information med andra företag för kreditupplysningsändamål. Olika kreditupplysningsföretag kan alltså inom ramen för sina tillstånd tillämpa olika principer för vilka uppgifter deras kreditupplysningar innehåller. Uppgifter som vanligen ingår i en kreditupplysning är taxerad inkomst, civilstånd, fastighetsinnehav, betalningsanmärkningar och skuldsaldo hos Kronofogdemyndigheten.¹⁰

En annan uppgift som kan, men inte måste, ingå i en kreditupplysning, är vilka tidigare förfrågningar om kreditupplysning som gjorts avseende en person. Denna typ av uppgifter benämns ibland *omfrågningar*. Om kreditupplysningar inhämtas många gånger kan det tyda på att en person sökt, och potentiellt fått, många krediter. Det är inte alltid antalet omfrågningar som är av betydelse, utan snarare om det inhämtas många kreditupplysningar under flera olika perioder. Om flera omfrågningar gjorts under en begränsad period behöver detta inte innebära att en person är särskilt benägen att söka om krediter, utan kan bero på andra orsaker. Ett exempel är att man just flyttat och tecknat många nya abonnemang som

⁹ Datainspektionen har en lista tillgänglig över företag med tillstånd som uppdateras kontinuerligt, www.datainspektionen.se/lagar-och-regler/kreditupplysningslagen/gallande-tillstand/

¹⁰ Se t.ex. www.datainspektionen.se/fragor-och-svar/kreditupplysning/vad-ar-en-kreditupplysning/ eller www.uc.se/foretag/tjanster/tjanst/kreditupplysningar/person/personupplysning

krävt en kreditupplysning, eller att man tagit in flera olika erbjudanden om krediter från långivare för att jämföra priser och villkor.¹¹ Kreditupplysningsföretagen hanterar omfrågningar på olika sätt. I vart fall ett av kreditupplysningsföretagen registrerar inte omfrågningar.¹²

Upplysningscentralen (UC AB) är det kreditupplysningsföretag som i dag förmedlar information om kreditengagemang. Upplysningarna om lämnade krediter avser krediter hos banker, kreditmarknadsbolag och kontokortsföretag. Upplysningar om kreditengagemang lämnas endast inom samma krets av företag (jmf 5 a kreditupplysningslagen, som redogjorts för ovan).¹³

Kreditbetyg – credit scoring

Utöver ren kreditupplysning erbjuder några av de rikstäckande kreditupplysningsföretagen också en tjänst för att bedöma privatpersoners kreditvärdighet (kallas också *credit scoring*).

Bedömningen består i en statistisk, automatiserad analys av olika uppgifter som också ingår i kreditupplysningarna, t.ex. ålder, inkomstförhållanden, betalningsanmärkningar m.m. Analysen utmynnar i ett omdöme, eller kreditbetyg, som kan sägas återspegla sannolikheten för att individen kommer att kunna betala i framtiden. Olika kreditupplysningsföretag använder olika bedömningsmodeller och underlag för bedömningen. Betalningsanmärkningar och tid som gått sedan senaste betalningsanmärkningen är en viktig, eller rent av den viktigaste, variabeln för kreditbetyget. Omfrågningar kan också vara ett viktigt underlag.¹⁴

¹¹ Informationen är hämtad från ingivna handlingar i målet avseende kreditprövning i förvaltningsrätten, se vidare avsnitt 9.2.3.

¹² www.creditsafe.se/privat

¹³ www.uc.se/globala-sidor/ordlista/kreditengagemang-kreditregistret.html

¹⁴ Information om credit scoring framgår exempelvis av de handlingar som hänvisats till i not 11, jfr även exempelvis Upplysningscentralens modelldokumentation för sin tjänst UC Risk Person, nedladdningsbar från www.uc.se/foretag/tjanster/affarsoptimering/uc-risk-/uc-risk-person. Jfr vidare Finansinspektionens rapport 2006:12, *Blancokrediter till konsumenter II – uppföljning*, s. 9.

9.2.3 Tillsynsbeslut och domstolspraxis

Konsumentverkets tillsynsärenden

Konsumentverket har, med början i november 2012, slutfört granskningar av 29 bolags kreditprövning. Flertalet av dem var snabblåneföretag.¹⁵ Konsumentverket ansåg att det fanns allvarliga brister i 25 bolags kreditprövning. I 23 fall utfärdades varningar, i fyra av dem i kombination med sanktionsavgift. I två fall utfärdade Konsumentverket förbud med att lämna krediter till konsumenter.

I de flesta av sanktionsbesluten har Konsumentverket konstaterat att bolagen inte har inhämtat tillräckliga uppgifter om konsumenternas ekonomiska förhållanden. I vissa fall har det direkt av bolagens uppgifter framgått att endast ett begränsat antal uppgifter, t.ex. om inkomst, inhämtats, eller så har bolagen påstått att uppgifter inhämtats men inte förmått visa att så verkligen skett. I några fall har bristen bestått i att insamlade uppgifter inte använts till någon egentlig beräkning av återbetalningsförmågan. Vidare har Konsumentverket i flera av besluten anmärkt att det inte räcker att lägga en kreditupplysning till grund för vilken inkomst som ska användas vid kreditprövningen, utan att konsumenten själv bör redogöra för sina inkomster. Av besluten framgår också att uppgifter om konsumentens skuldförhållanden alltid bör inhämtas, både för att kunna stämma av och bedöma kreditsökandens totala räntekostnader och för att få en uppfattning om konsumentens kreditbenägenhet.

Prövning i förvaltningsrätten

Sex av Konsumentverkets sanktionsbeslut avseende kreditprövning har överklagats, varav fem lett till en prövning i sak. Två bolag som meddelats varningar under år 2013 överklagade Konsumentverkets beslut. Dessa överklaganden avslogs av förvaltningsrätten, som konstaterade att de brister Konsumentverket påtalat i sina beslut motiverade de utfärdade varningarna. Även tre andra beslut av Konsumentverket, varav ett var ett förbud att lämna krediter och två avsåg varningar jämte sanktionsavgift, överklagades till förvaltningsrätten. Förvaltningsrätten i Karlstad meddelade domar i målen

¹⁵ Åtta av bolagen bedriver inte längre verksamhet med kreditgivning till konsumenter. I några fall tycks den tidigare verksamheten dock ha tagits över av andra bolag.

i januari 2016.¹⁶ I ett av målen var den huvudsakliga frågan vilken typ av information ett bolag ska ta in för att inhämtade uppgifter ska anses vara tillräckliga vid bedömningen av konsumentens återbetalningsförmåga.

Förvaltningsrätten konstaterade i det fallet att det saknades väsentlig information från konsumenten om bl.a. utgifter och kostnader för andra krediter. Förvaltningsrätten konstaterade också att den information om konsumenten som inhämtats genom extern kreditupplysning avsåg uppgifter som låg bakåt i tiden. Mot denna bakgrund fann förvaltningsrätten att de uppgifter som legat till grund för bolagets kreditprövningar inte var tillräckliga för att med en hög grad av säkerhet kunna bedöma konsumentens ekonomiska förutsättningar att fullgöra sina åtaganden enligt kreditavtalet. Förvaltningsrätten instämde alltså med Konsumentverkets bedömning i verkets beslut att vidta åtgärder mot bolaget.

Förvaltningsrättens dom har överklagats till kammarätten och dom har inte meddelats så att utredningen kunnat redogöra för avgörandet.¹⁷ Om förvaltningsrättens bedömning fastställs i den fortsatta rättsliga processen kommer det att klarläggas att en kreditgivare inte kan förlita sig på enbart en kreditupplysning för att uppfylla kraven i 12 § konsumentkreditlagen. Detta kommer då att gälla även om kreditgivaren också uppdrar åt kreditupplysningsföretaget att ge konsumenten ett kreditbetyg. Att kreditgivaren anser sig ha låga kreditförluster som en följd av scoringen har ingen betydelse för bedömningen av om tillräckliga uppgifter för kreditprövningen inhämtats eller inte.

En annan fråga som väcktes av kreditgivaren i målet var om de krav som enligt Konsumentverket följer av 12 § konsumentkreditlagen ska anses strida mot konsumentkreditdirektivet. Förvaltningsrätten ansåg att så inte var fallet. Denna fråga behandlas utförligare nedan, avsnitt 9.5.1.

¹⁶ Förvaltningsrättens mål nr 23-15, 4894-14 och 4896-14. Prövningen i ett av målen rörde i huvudsak om det varit befogat att förbjuda bolaget att i fortsättningen lämna krediter. Förvaltningsrätten ändrade Konsumentverkets beslut och meddelade i stället en varning jämte en sanktionsavgift. I ett annat mål rörde frågan i huvudsak storleken på den beslutade sanktionsavgiften. I båda fallen konstaterade förvaltningsrätten att det förelåg brister i bolagens kreditprövningar.

¹⁷ Kammarättens mål nr 529-16, dom meddelades den 5 oktober 2016, då denna utredning skickats till tryck.

9.2.4 Kreditprövningen på snabblånemarknaden

I avsnitt 7.5.5 ges en beskrivning av olika grundläggande krav som bolagen ställer på konsumenten för att bevilja lån, vilka uppgifter som inhämtas från konsumenten innan en kredit beviljas, och kreditupplysningar och kreditbetyg. Sammanfattningsvis kan man konstatera följande. I stort sett alla snabblåneföretag har en ansökningsprocess som innebär att konsumenten lämnar ett antal uppgifter om sig själv och sin ekonomi. Till grund för kreditprövningen ligger också en kreditupplysning och ett kreditbetyg som levereras av ett kreditupplysningsföretag. Ett avslag på en ansökan om kredit kan bero på att konsumentens kvar-att-leva-på-kalkyl visar på en bristande betalningsförmåga. Konsumenten kan också få avslag p.g.a. att kreditbetyget visar på en för låg kreditvärdighet.

9.2.5 Brister i kreditprövningsprocessen?

Är kraven på kreditprövningsprocessen tillräckligt klara?

Som nämnts ovan är frågan om hur en kreditprövning ska gå till för närvarande föremål för prövning i kammarrätten och utgången i målet, och den fortsatta rättsliga prövningen, kan komma att förändra tillämpningen av 12 § konsumentkreditlagen. Den tillämpning som Konsumentverket genom allmänna råd och sina tillsynsbeslut gett uttryck för grundar sig på förarbetsuttalanden och förvaltningsrätten har kommit till samma slutsatser om gällande rätt som Konsumentverket. Vår analys och våra förslag i det följande bygger därför på vad som för närvarande får anses gälla. Skulle den fortsatta rättsliga prövningen innebära en annan bedömning får behovet av författningsåtgärder i det fortsatta lagstiftningsarbetet bedömas med beaktande av det förändrade rättsläget.

Sammanfattningsvis gäller alltså för närvarande följande när näringsidkaren enligt 12 § konsumentkreditlagen ska bedöma om konsumenten har förmåga att fullgöra sitt åtagande enligt kreditavtalet:

- Kreditgivaren ska beräkna konsumentens disponibla inkomster, för att jämföra dessa med de utgifter kreditåtagandet innebär.
- Kreditgivaren ska inhämta uppgifter från konsumenten om inkomster och alla utgifter som är relevanta för att kunna få fram vilken del av inkomsten som är disponibel.
- Uppgifterna ska kontrolleras. Kontroll kan ske på flera sätt, t.ex. genom offentliga databaser eller en kreditupplysning. Annan dokumentation är också tänkbar, särskilt då offentliga källor ger delvis inaktuella uppgifter.
- Information från andra källor kan inte ersätta konsumentens egna uppgifter.
- Att betalningsanmärkningar saknas eller att en scoring visar på god kreditvärdighet kan inte ersätta en beräkning av de disponibla inkomsterna enligt ovan.

Förarbetsuttalandena om kreditprövning anger genomgående vad som ”i allmänhet” eller ”normalt” åligger näringsidkaren. Allmänna råd från en myndighet har heller inte samma rättsliga status som lagbestämmelser eller föreskrifter, utan är ett tolkningsstöd för tillämparen. Detta ger dock inte, enligt det synsätt som alltså för närvarande gäller, en näringsidkare någon möjlighet att utforma sin huvudsakliga kreditprövningsprocess på något annat sätt än enligt den ovan beskrivna modellen. Möjligen kan det däremot finnas utrymme för en näringsidkare att i något enskilt ärende avvika från den allmänna kreditprövningsprocessen. Detta får i så fall avgöras från fall till fall av i första hand tillsynsmyndigheterna.

Finns det brister i den kreditprövning som ska göras enligt gällande rätt?

Utredningen anser att även om en kreditprövning görs enligt de krav som följer av gällande rätt, finns det en risk att konsumenten i verkligheten saknar återbetalningsförmåga, trots att kreditgivaren inhämtat alla uppgifter som krävs, kontrollerat dem på ett lämpligt sätt och gjort en beräkning som visar att de disponibla inkomsterna räcker för att betala enligt kreditavtalet. För att beräkningen ska ge ett rättvisande resultat krävs att de uppgifter som konsumenten

lämnar, och som inte kan kontrolleras av kreditgivaren, är korrekta. Det finns en risk att vissa konsumenter, medvetet eller omedvetet, inte lämnar heltäckande eller helt korrekta uppgifter, enligt vad som utvecklas i det följande.

I Sverige finns i och för sig bättre förutsättningar att inhämta uppgifter om konsumenten från tillförlitliga källor än i många andra europeiska länder. Detta beror på den stora tillgången till information om enskilda som finns i offentliga register. När det t.ex. gäller inkomster kan konsumentens egna uppgifter i de flesta fall lätt kontrolleras. Tillgången till Kronofogdemyndighetens register ger möjligheter att bedöma konsumentens betalningshistorik. Dessa kontrollmöjligheter ökar säkerheten i beräkningen av konsumentens återbetalningsförmåga. När det gäller konsumentens utgifter kan en viss kontroll vidare göras av vanliga levnadsomkostnader, genom en jämförelse med de schablonbelopp som räknas fram av Konsumentverket.

Konsumenten kan dock ha flera andra utgifter, eller normalt sett spendera mycket mer pengar i vardagen, än vad Konsumentverkets schabloner ger uttryck för. Konsumentverkets schabloner bygger på en rimlig levnadsnivå för alla hushåll, oavsett inkomstnivå. Vad som är rimligt i sammanhanget utgår alltså från en konsumtion som möjliggör ett bra vardagsliv. Schablonerna får dock anses ge uttryck för en lägsta nivå för ett bra vardagsliv. De är avsedda att vara utgångspunkter för bl.a. riksnormen för försörjningsstöd. De flesta människor spenderar alltså antagligen mer på vardagliga utgifter och fritidssysselsättningar eller -nöjen än vad verkets schablonbelopp ger uttryck för.

När det gäller andra kreditåtaganden är sådana i dag inte möjliga att kontrollera för kreditgivaren, utom avseende skulder från banker och andra kreditinstitut. Konsumenten kan alltså ha kostnader för en mängd andra krediter och kreditgivaren har ingen möjlighet att kontrollera konsumentens egna uppgifter i det avseendet. En aldrig så noggrann kreditprövning som görs enligt de krav som ställs enligt gällande rätt, kan alltså felaktigt visa på att konsumenten har disponibla inkomster.

Det finns anledning att tro att konsumenten inte alltid har förmåga, tid eller intresse av att på ett korrekt sätt redovisa alla de utgifter som är relevanta för att beräkna de disponibla inkomsterna. Detta behöver inte alls bero på att konsumenten har ett syfte att

vilseleda kreditgivaren, utan kan ha att göra med svårigheten att överblicka den egna ekonomin. I vissa fall kan det säkert finnas konsumenter som utnyttjar kreditgivarens brist på kontrollmöjligheter och ansöker om flera lån från olika kreditgivare (jfr avsnitt 7.8).

Om man ser till den statistik utredningen hämtat från Kronofogdemyndigheten står det klart att vissa konsumenter under långa perioder kan ha problem med olika typer av skulder (se avsnitt 7.7.3).¹⁸ Detta har naturligtvis många orsaker. Utredningen anser dock att detta visar på att kreditprövningsprocessen i sig inte garanterar att personer, som har en bristande återbetalningsförmåga, beviljas krediter. Det kan knappast vara så att den skuldproblematik som kan drabba vissa konsumenter beror på att någon enstaka kreditgivare, eller någon särskild grupp av aktörer på kreditmarknaden, bryter mot gällande regler om kreditprövning. Det kan heller inte anses bero på att kreditprövningsprocessen i något enstaka fall slagit fel p.g.a. någon helt oförutsebar händelse som förändrat konsumentens återbetalningsförmåga.

I detta sammanhang kan nämnas att en stor andel av ansökningarna betalas av konsumenterna innan det meddelas ett utslag (se avsnitt 7.7.3). Detta skulle kunna tolkas så att de faktiskt hade betalningsförmåga även vid tiden då kreditfordran skulle betalas, men av någon annan anledning valde att inte betala i rätt tid, t.ex. att de prioriterade andra utgifter och sköt skulden framför sig. Att betala på ett så sent skede i indrivningsprocessen är dock kostsamt, vilket de flesta konsumenter torde vara medvetna om. Endast inkassokostnader och processkostnaderna hos Kronofogdemyndigheten uppgår tillsammans till nästan 1 000 kronor, en utgift som konsumenten alltså kan undvika genom att betala i rätt tid. Att konsumenten inte betalar tidigare torde alltså trots allt bero på någon form av bristande betalningsförmåga, även om en bristande betalningsmoral även kan ha betydelse. Som skildrats i avsnitt 7.8 tyder informationsutbytet på olika diskussionsforum på nätet i och för sig på att vissa konsumenter medvetet kalkylerar med hur lång tid olika kreditgivare tar på sig för att driva in ett krav.

¹⁸ Av de skulder som redovisas i avsnitt 7.7.3 har dock inte alla föregåtts av en kreditprövning – att handla mot faktura föranleder exempelvis normalt sett inte kreditprövning och det finns inget lagkrav att kreditpröva innan ett sådant betalningsanslånd medges, jfr avsnitt 9.6.

När det gäller oförutsedda händelser som kan påverka en konsuments återbetalningsförmåga finns det ingen ledning i gällande rätt för hur kreditgivaren ska ta hänsyn till sådana risker. Att kreditprövningsprocessen har ett framåtblickande syfte framgår dock av lagregleringen i och för sig. När det gäller konsumentens förmåga att bedöma riskerna för att den egna betalningsförmågan försämras kan man också konstatera att det finns en tendens hos alla människor att vara överoptimistiska, även när det gäller ekonomiska beslut och att man också lätt bortser från den sammanlagda betydelsen av många små utgifter, se vidare avsnitt 4.3.4.

Konsumenter som har disponibla inkomster som med god marginal överstiger framtida kostnader för en kredit löper givetvis mindre risk att drabbas av riktigt allvarliga konsekvenser om deras inkomster eller utgiftsförhållanden förändras. Om konsumentens återbetalningsförmåga precis räcker till kan dock även en mindre förändring i inkomster eller utgifter innebära att kalkylen inte längre håller. Både Konsumentverket och Finansinspektionen har i sitt tillsynsarbete lagt märke till att många kreditgivare beviljar krediter till konsumenter som har en återbetalningsförmåga som bara precis överstiger vad de ska betala enligt kreditavtalet. Med så små marginaler i beräkningarna får en felaktig uppgift om t.ex. utgifter från konsumenten stor betydelse. Framtida förändringar av inkomster eller utgifter kommer också leda till att konsumenten inte längre har en tillräcklig återbetalningsförmåga.

Utredningen diskuterar i avsnitten 9.4 och 9.5 om en civilrättslig sanktion är en åtgärd som kan läka de påtalade bristerna i kreditprövningsprocessen eller om det finns andra alternativa åtgärder.

9.3 En civilrättslig sanktion – bakgrund

9.3.1 Gällande rätt – tillämpning av 36 § avtalslagen

Enligt gällande rätt finns en viss möjlighet att med stöd av 36 § avtalslagen jämka ett kreditavtal om kreditgivaren inte har gjort en tillräckligt noggrann kreditprövning. Som framgår av Högsta domstolens praxis kan detta dock ske endast i undantagsfall. Om ett sådant undantagsfall föreligger ska bedömas med utgångspunkt i att en lånesökande normalt är väl insatt i sina egna ekonomiska förhållanden och själv kan bedöma om han eller hon har förutsätt-

ningar att klara det tilltänkta kreditåtagandet. Det ska vidare beaktas att det är lånesökanden som själv bestämmer hur han eller hon vill använda sina ekonomiska resurser och vilka ekonomiska risker lånesökanden vill ta. Det finns inte någon principiell skyldighet för en kreditgivare att pröva det lämpliga i hur en låntagare avser att använda pengarna.¹⁹

I det fall där Högsta domstolen kommit fram till att det varit befogat att jämka ett kreditavtal p.g.a. bristande kreditprövning var det fråga om ett borgensåtagande som två makar ingått för alla skulder som kunde uppkomma i deras eget bolag. När borgensförbindelsen ingicks var det aktuellt att bevilja bolaget en kredit som uppgick till nästan 7,5 miljoner kronor. Högsta domstolen konstaterade att det i och för sig var fråga om borgensåtaganden som lämnats som säkerhet för en näringsverksamhet som makarna haft full insyn i och där de i eget vinningssyfte varit beredda att ta risker. Å andra sidan var makarna småföretagare med begränsade tillgångar och i den egenskapen intog de en, i förhållande till banken, underlägsen ställning. De uppgifter som banken fått om makarnas ekonomi innebar att det måste ha framstått som uppenbart för banken att makarna inte på långt när skulle kunna betala det kreditbelopp som banken stod i begrepp att bevilja bolaget, om de enligt borgensåtagandena själva krävdes på betalning. Genom att banken ändå godtog borgensförbindelserna handlade banken i strid mot Finansinspektionens allmänna råd om borgensförbindelser, ett förhållande som enligt Högsta domstolen särskilt ska beaktas vid tillämpningen av 36 § avtalslagen. Makarnas betalningsskyldighet jämkades till 1 miljon kronor jämte ränta.²⁰

Frågan om en bristande kreditprövning kan leda till jämkning av konsumentens betalningsskyldighet har också prövats i Allmänna reklamationsnämnden, men inte i något fall lett till en jämkning, med hänvisning till Högsta domstolens restriktiva praxis.²¹

¹⁹ NJA 1999 s. 304 och NJA 1996 s. 3.

²⁰ NJA 1999 s. 408.

²¹ En sammanfattning finns i Henrikson, Anna-Karin, *Överskuldatt och skyldig*, 2016, s. 169 f.

9.3.2 Tidigare överväganden

Beredningsunderlaget till 1992 års konsumentkreditlag

I den departementspromemoria²² som var underlag för 1992 års konsumentkreditlag föreslogs att en civilrättslig sanktion skulle införas i samma bestämmelse som föreslogs innehålla en skyldighet för näringsidkaren att göra en kreditprövning.

Underlåter näringsidkaren att göra kreditprövning när det skall ske eller gör han en bristfällig sådan prövning, kan fordringen jämkas efter vad som är skäligt, om en tillfredsställande kreditprövning borde ha föranlett kreditgivaren att inte bevilja krediten. Därvid får även andra avtalsvillkor jämkas, om det är lämpligt.

Det huvudsakliga skälet till att över huvud taget införa en uttrycklig skyldighet att kreditpröva var att motverka problem med överkuldsättning och att krediter i alltför hög utsträckning ansågs bli beviljade till personer utan betalningsförmåga. När det gällde hur den föreslagna regeln om kreditprövning skulle sanktioneras anfördes i departementspromemorian att en civilrättslig sanktion ”med all sannolikhet” skulle bli effektivare än andra alternativ (t.ex. straffrättsliga eller marknadsrättsliga sanktioner). Det ansågs också vara en fördel för kreditgivaren med en civilrättslig sanktion, eftersom denne då i det enskilda fallet kunde bedöma vilka ekonomiska risker det kunde finnas med att underlåta att kreditpröva.²³

I departementspromemorian fördes också ett resonemang kring om den föreslagna bestämmelsen kunde leda till att konsumenter spekulerade i möjligheten till jämkning och därför kuldsatte sig på ett lättsinnigt sätt. Emot en sådan effekt anfördes att bestämmelsen inte skulle tillämpas om kredittagaren lämnat felaktiga uppgifter eller annars medvetet agerat för att förmå kreditgivaren att avstå från en kreditprövning.²⁴ Vidare angavs att förhoppningen var att bestämmelsen i första hand skulle ha en preventiv effekt och att fallen i domstol därmed inte skulle bli så många. Att enstaka konsumenter fick sitt betalningsansvar jämkat ansågs inte kunna påverka den allmänna betalningsmoralen.²⁵

²² *Ny konsumentkreditlag* (Ds 1990:84).

²³ A. a. s. 45 och 55 f.

²⁴ A. a. s. 57 och 183.

²⁵ A. a. s. 58.

I huvudsak samma förslag som i departementspromemorian togs upp i lagrådsremissen²⁶, men fick kritik av Lagrådet. För det första ansåg Lagrådet att negativa effekter, t.ex. i form av illojala utnyttjanden, inte hade blivit närmare belysta. Lagrådet ansåg vidare att bestämmelsen också kunde befaras orsaka tillämpningsproblem, eftersom det skulle bli påtagligt svårt att lägga fram bevisning om konsumentens ekonomiska situation så som den var vid tiden för kreditprövningen, särskilt om det förekommit muntliga uppgifter som haft betydelse för kreditprövningen. Lagrådet ansåg att det, p.g.a. de anförda nackdelarna, kunde ifrågasättas om den sanktionsregel som föreslogs verkligen var nödvändig. Man anmärkte också att det ankom på tillsynsmyndigheterna att övervaka efterlevnaden av den föreslagna bestämmelsen om kreditprövning.²⁷

Departementschefen instämde i Lagrådets kritik och ansåg att den föreslagna jämningsregeln inte borde komma i fråga.²⁸ Någon uttrycklig bestämmelse om kreditprövning togs inte heller upp, bl.a. mot bakgrund av att det bärande skälet bakom en sådan bestämmelse, nämligen problem med överskuldssättning, inte då ansågs så allvarliga att särskilda regler behövdes av den anledningen.²⁹ När bestämmelsen om kreditprövning senare infördes i lagen, gavs också Konsumentverket möjligheter att utfärda varning och föreläggande att upphöra att lämna krediter. Någon alternativ sanktionsmöjlighet genom en civilrättslig följd vid bristande kreditprövning diskuterades inte i det lagstiftningsärendet.³⁰

Beredningsunderlaget till 2010 års konsumentkreditlag

I promemorian *Konsumentskyddet inom det finansiella området* föreslogs en civilrättslig sanktionsregel vid bristande kreditprövning. Förslaget behandlades vidare inom ramen för beredningen av den nya konsumentkreditlagen.

²⁶ Med tillägget ”om det står klart att en tillfredsställande kreditprövning [---]”.

²⁷ Prop. 1991/92:83 s. 211.

²⁸ A. prop. s. 35.

²⁹ A. prop. s. 24 f och jfr s. 35.

³⁰ Prop. 2002/03:139 s. 251–255 och Ds 2002:5 s. 186–188.

Promemorians föreslagna bestämmelse har följande lydelse:

Har näringsidkaren brustit i kreditprövningen och skulle en noggrann kreditprövning ha visat att konsumenten inte hade förmåga att återbetala krediten helt eller delvis, skall näringsidkarens fordran sättas ned i motsvarande mån, om inte särskilda skäl föreligger.

Det anfördes i promemorian att de näringsrättsliga ingripandemöjligheterna vid bristande eller utebliven kreditprövning inte var verkkningsfulla och att Högsta domstolens praxis beträffande civilrättsliga följder var alltför restriktiv. Vidare framhölls att tillsynsmyndigheternas sanktionsmöjligheter inte innebar någon verkkningsfull åtgärd för den enskilde konsumenten, som ju i första hand är intresserad av vilka civilrättsliga följder en bristande kreditprövning kan få för honom eller henne.

Flertalet remissinstanser hade inga synpunkter på promemorians förslag eller instämde i utredarens bedömningar. Förslagen tillstyrktes av *Finansinspektionen*, *Konsumentverket*, *Sveriges konsumentråd*, *Yrkesföreningen för Budget- och Skuldrådgivare i kommunal tjänst* och *Kammarrätten i Stockholm*.

Sveriges Advokatsamfund avstyrkte den föreslagna civilrättsliga sanktionsregeln och anförde bl.a. att vilka krav som skulle komma att läggas på kreditprövningen var oklara, att bestämmelsen skulle innebära en större osäkerhet om vilka fordringar som är giltiga och att detta skulle leda till en större restriktivitet i kreditgivningen, vilket inte kunde anses gynna konsumentkollektivet och därtill skulle leda till ökade kreditkostnader över lag. Även *Svenska Inkassoföreningen* anförde att förslaget riskerade kreditgivningen. *Svenska Bankföreningen* avstyrkte också förslaget och anförde bl.a. att det inte stod klart vad som avsågs med en ”noggrann kreditprövning”. *Svenska Fondhandlareföreningen* instämde i Bankföreningens yttrande. Förslaget avstyrktes vidare av *Lunds universitet*, *Svenska Postorderföreningen* och *Finansbolagens förening*. Den sistnämnda anförde särskilt att förslaget var för långtgående eftersom konsumenter som av oaksamhet lämnat felaktiga uppgifter skulle kunna få sina skulder jämkade. Därmed riskerades, enligt föreningen, den allmänna betalningsmoralen.

I propositionen till ny konsumentkreditlag hänvisade regeringen till Högsta domstolens praxis (se föregående avsnitt) och anförde bl.a. att man måste förutsätta att en lånesökande normalt är insatt i

sina egna ekonomiska förhållanden och själv kan bedöma om han eller hon har förutsättningar att återbetala krediten. Vidare ansåg regeringen att den föreslagna civilrättsliga sanktionen var långtgående i förhållande till vad som gäller vid andra fall av brister i den ena partens handlingssätt, då det normala är att parterna återbär sina prestationer (alltså inte att den ena partens redan utgivna prestation ska tillkomma den andra parten, helt eller delvis). Därtill ansågs det vara svårt att generellt slå fast vilka uppgifter som ska vara avgörande för att en låneansökan ska avslås, utan det torde ofta bli fråga om en sammantagen bedömning. Den föreslagna bestämmelsen kunde därför förväntas förorsaka många tvister. Slutligen anförde regeringen att ett näringsrättsligt sanktionssystem var mera effektivt och lämpligt för att komma till rätta med de problem som bristande kreditprövning för med sig och att detta system hade fungerat väl när det gällde den tidigare konsumentkreditlagen.³¹

9.3.3 Europeisk utblick

Kraven på kreditprövningen i allmänhet

Konsumentkreditdirektivet är ett fullharmoniseringsdirektiv och de flesta länder som utredningen undersökt har genomfört direktivet genom att i lag införa ett krav på kreditprövning som i stort sett överensstämmer med direktivets formulering (jfr kap. 6).

När det gäller hur en kreditprövning faktiskt utförs tycks det finnas stora variationer mellan olika europeiska länder. En stor skillnad mellan länderna är exempelvis tillgången på data i form av register för skulder och offentliga källor om inkomster. När det gäller lagkraven på kreditprövning framstår det som om många länder inte har några särskilt preciserade krav utöver vad som följer av lag och är en följd av genomförandet av konsumentkreditdirektivet.

På Irland finns föreskrifter om kreditprövning som anger att en kreditgivare ska göra en bedömning av konsumentens förmåga att betala tillbaka lånet. Kreditgivaren ska ta i beaktande relevant information om konsumentens personliga och ekonomiska situation, exempelvis avseende inkomster och skuldsättning. Kreditgivaren ska

³¹ Prop. 2009/10:242 s. 56 f.

också bedöma, och dokumentera sin bedömning, om konsumenten har förmåga att återbetala krediten i enlighet med kreditavtalet.³²

I Storbritannien finns föreskrifter från tillsynsmyndigheten FCA (Financial Conduct Authority) som kompletterar Consumer Credit Act 1974. En kreditgivare ska, vid sin kreditprövning, ta hänsyn till vilka risker som ett kreditavtal kan innebära för konsumentens finansiella situation och ska ta hänsyn till vilken möjlighet konsumenten har att betala i enlighet med avtalet. Prövningen ska baseras på tillräcklig information från konsumenten själv, om det är lämpligt, och från en kreditupplysningsfirma, om det är nödvändigt. Vidare anges, som ett allmänt råd, att kreditprövningens omfattning ska vara beroende av och proportionerlig i förhållande till vilken typ av kredit det gäller, kreditbeloppets storlek, kreditkostnaden, m.fl. faktorer.³³ FCA anser dock, enligt information på sin hemsida, att föreskrifterna inte ska uppfattas som exakta regler för hur en kreditprövning ska gå till, tvärtom anger myndigheten att bestämmelserna är flexibla till sin natur och ger kreditgivarna möjlighet att utforma egna processer, så länge bestämmelsernas övergripande syfte uppnås.³⁴

I vare sig Danmark, Norge eller Finland finns för närvarande föreskrifter, riktlinjer eller allmänna råd som närmare preciserar hur en kreditprövning ska gå till. I Norge finns förarbetsuttalanden och praxis som ger vägledning. Dessa ger uttryck för att kraven på en kreditprövning är beroende av bl.a. kreditbeloppets storlek. Ett normalt tillvägagångssätt är att konsumenten ger kreditgivaren utförliga uppgifter om sin ekonomi (inkomster och utgifter) och även gör en viss extern kontroll av uppgifterna. Vid mindre krediter kan dock uppgifter från konsumenten, alternativt en förenklad, automatiserad kreditprövning, som endast baseras på externa källor, godtas.³⁵

³² Consumer Protection Code 2012 avsnitt 5.1, 5.9 och 5.16. Föreskrifterna gäller bl.a. för kreditinstitut. För *moneylenders* (se vidare avsnitt 6.6) finns föreskrifter om kreditprövning i S.I. No. 281/2010 – European Communities (Consumer Credit Agreements) Regulations 2010, jfr avsnitt 6.6.

³³ Consumer Credit sourcebook (CONC) 5.2.

³⁴ Financial Conduct Authority (2015), *Understanding consumer credit – Creditworthiness and affordability: Common misunderstandings*, www.fca.org.uk/publication/consumer-credit-information/consumer%20credit-understanding-cc-creditworthiness-affordability-web.pdf

³⁵ Ot.prp.nr.22 (2007–2008) avsnitt 4.4.1 och 4.4.3, jfr Bankklagenemndas uttalelse – BKN-2006-58 och Bankklagenemndas uttalelse – BKN-2005-154.

I Finland finns också förarbetsuttalanden angående kravet på kreditprövning av liknande innebörd. Omfattningen av kreditprövningen beror på kreditbeloppets storlek och omständigheterna i övrigt. Normalt sett bör en kreditupplysning avseende konsumenten inhämtas. Vid större krediter och fortlöpande krediter ska ytterligare information inhämtas, antingen från konsumenten själv eller från andra källor. Nödvändiga uppgifter för att bedöma konsumentens återbetalningsförmåga är t.ex. inkomster, förmögenhet, utgifter och skulder. En betalningsanmärkning är inget absolut hinder emot att bevilja en kredit, men beroende på antalet betalningsanmärkningar och om konsumenten fått dem nyligen eller längre tillbaka i tiden, kan det strida mot god kreditgivningssed att bevilja krediten.³⁶

Som framgår av avsnitt 6.9 finns i Nederländerna krav i lag och i föreskrifter på att kreditgivaren ska fastställa om det är försvarligt att bevilja en kredit, med beaktande av konsumentens finansiella situation. En ytterligare precisering av hur kreditprövningen ska gå till har utarbetats av AFM (de Autoriteit Financiële Markten) i samråd med flera branschorganisationer. Detta har resulterat i att organisationerna tagit upp bestämmelser om kreditprövning i sina respektive uppförandekoder. Bestämmelserna anger en modell för att beräkna det ekonomiska utrymme som en konsument har. Kreditgivaren ska använda sig av referensuppgifter om levnadsomkostnader som tas fram av Nibud (Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting), en oberoende stiftelse som bl.a. ger råd till hushåll i ekonomiska frågor.³⁷ I beräkningen ska dessa levnadsomkostnader, jämte ett visst procentuellt påslag, ingå, liksom andra kostnader konsumentens hushåll har. Hushållets inkomster ska sedan jämföras med utgifterna för att bestämma om det finns utrymme för hushållet att ta på sig kostnader för lånet.³⁸

³⁶ RP 24/2010 rd s. 33 och 36.

³⁷ Om Nibud, se vidare www.nibud.nl

³⁸ För förståelsen av den nederländska kreditprövningsprocessen har utredningens expert från Konsumentverket bidragit med information som presenterades vid ett möte i juni 2016 inom ramen för EU-samarbetet mellan nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen. Jfr också pressmeddelanden på AFM:s hemsida om sanktionsbeslut avseende bristande kreditprövning, den 11 november 2009 avseende bolaget GMAC, www.afm.nl/en/professionals/nieuws/2009/nov/boete-gmac, den 23 december 2009 avseende AFAB Financiële Diensten Holding N.V., www.afm.nl/en/professionals/nieuws/2009/dec/boete-afab och den 7 januari 2011 mot L'Easy, www.afm.nl/en/professionals/nieuws/2011/jan/boete-l-easy. Se även branschorganisationen VFN:s standard, VFN Gedragscode per 01.01.2014, www.vfn.nl/assets/uploads/files/VFN%20Gedragscode%20per%2001-01-2014.pdf

Genom beslut om sanktioner har AFM slagit fast att den beräkningsmodell som branschorganisationernas uppförandekoder innehåller ska betraktas som en miniminivå av konsumentskydd. Kreditgivare kan alltså ha andra rutiner för kreditprövning, om dessa kan anses ge ett likvärdigt skydd.³⁹

Civilrättslig sanktion vid bristande kreditprövning

Som nämns i våra direktiv förekommer en civilrättslig sanktion i fransk rätt. Kreditgivarens rätt att ta ut ränta bortfaller, helt eller till den del som domstolen fastställer, om kreditgivaren inte fullgjort sin skyldighet att göra en kreditprövning. En fransk domstol kan ta upp frågan om bristande kreditprövning utan yrkande från parterna.⁴⁰

I andra undersökta europeiska rättsordningar (se kap. 6) förekommer, såvitt kan förstås, ingen motsvarande civilrättslig sanktion. I lagstiftningsarbetet i Norge inför genomförandet av konsumentkreditdirektivet övervägdes dock en civilrättslig sanktion för bl.a. plikten att genomföra en kreditvärdering. Meningarna i Kreditkjobsutvalget var delade när det gällde en sådan bestämmelse. En del av utvalget ansåg att en uttrycklig civilrättslig sanktion skulle ha en preventiv effekt genom att tydligt ge uttryck för vikten av bestämmelserna om kreditvärdering samt att konsumenten också lättare skulle kunna förstå sina rättigheter. De medlemmar av utvalget som var emot en sådan sanktion ansåg att allmänna avtalsrättsliga principer, t.ex. avtaleloven 36 §, kan tillämpas vid bristande kreditprövning och utgör tillräckliga civilrättsliga följder. Man hänvisade också till att en civilrättslig sanktion, utöver redan gällande avtalsrättsliga regler, kunde verka konfliktskapande. Vidare ansåg man att den avrådningsplikt som finns i finansavtaleloven 47 §, som är förenad med en möjlighet att jämkta kreditavtal, fyller de behov som en civilrättslig sanktion vid bristande kreditprövning skulle göra. Departementet var i princip av samma åsikt.⁴¹

³⁹ Se angivna pressmeddelanden i föregående fotnot.

⁴⁰ Se avsnitt 6.7 och den redogörelse av fransk rätt i detta avseende som följer av EU-domstolens dom den 18 december 2014, mål C-449/13, p. 7–15.

⁴¹ Prop. 65 L (2009–2010) s. 91 och 171 f.

Som anfördes skulle den nämnda civilrättsliga sanktioneringen vid bristande avrådning kunna anses jämförbar med en civilrättslig sanktion vid bristande kreditprövning. Avrådningsplikten inträder nämligen framför allt i situationer när konsumentens ekonomiska förmåga gör att denne allvarligt bör överväga att avstå från att låna. Detta ska förstås som att kreditgivaren ska avråda om konsumenten har en så låg kreditvärdighet att krediten inte bör tas. Även andra omständigheter kan dock ge upphov till en plikt att avråda från krediten, t.ex. kreditens syfte.⁴² Har avrådningsplikten inte iakttagits kan konsumentens förpliktelser enligt kreditavtalet jämkas efter vad som är skäligt.

Diskussionerna kring införandet av en avrådningsplikt och en civilrättslig sanktion av denna liknade argumenten i tidigare svenska överväganden om en civilrättslig sanktion vid bristande kreditprövning.⁴³ Syftet med bestämmelsen skulle vara att sätta större press på kreditgivare till att inte ge lån till personer som inte har förmåga att betala tillbaka dem. Departementet föreslog dock ingen bestämmelse om en avrådningsplikt och anförde i huvudsak att en sådan reglering kunde verka alltför konfliktskapande och att frågan dessutom borde behandlas vidare i samband med frågor om införande av en bestämmelse om kreditprövning (som, liksom i Sverige, först senare infördes i den norska finansavtaleloven).⁴⁴ Efter behandling i Stortinget infördes dock en avrådningsplikt i finansavtaleloven, då en majoritet ansåg att det var naturligt att lagfästa kreditgivarens skyldighet i detta avseende. Man ansåg att kreditgivarens, i förhållande till konsumentens, större erfarenhet, kunskap och omdömesförmåga motiverade att denne också ska avråda från att ta upp krediter som är ekonomiskt oförsvarliga.⁴⁵

⁴² NOU 2009:11 s. 62 f.

⁴³ Frågan behandlades inom ramen för beredningen av finansavtaleloven, som infördes 1999. Frågan togs först upp av Banklovkommisjonen i NOU 1994:19, s. 60–63.

⁴⁴ Ot.prp. nr. 41 (1998–99), avsnitt 9.4.3.

⁴⁵ Innst. O. nr. 84 (1998–99), s. 16.

9.4 Överväganden om en civilrättslig sanktion

9.4.1 Allmänna skäl för och emot en reglering

Om kreditgivaren riskerar att få sitt krav på betalning underkänt, helt eller delvis, vid en bristande kreditprövning, finns ett ekonomiskt incitament för kreditgivaren att noggrant följa de krav som finns på en sådan prövning. En civilrättslig följd av brister i kreditprövningen skulle alltså komplettera de sanktionsmöjligheter som redan finns enligt konsumentkreditlagen. En civilrättslig sanktion skulle också vara ett skydd för den enskilde konsumenten emot att lida skada av att kreditgivaren inte tagit det ansvar som ankommer på en professionell aktör.

I tidigare lagstiftningsarbeten har anförts att en bestämmelse skulle medföra bevissvårigheter och att den skulle bli alltför rättsosäker eftersom det inte står klart vilka närmare krav som gäller vid en kreditprövning. Som utredningen tidigare anført måste kraven på kreditgivaren numera anses vara tämligen klarlagda. Om prövningen i det mål som nu pågår (se avsnitt 9.2.3) skulle leda till någon annat ställningstagande, får detta beaktas i den fortsatta beredningen av detta betänkande. Som framgår av våra kommittédirektiv finns det också möjlighet för utredningen att inom ramen för ett författningsförslag precisera kraven i olika avseenden. När det gäller bevissvårigheter står det också klart att kreditgivaren måste vara beredd att kunna styrka att kreditprövningen gjorts på ett korrekt sätt.⁴⁶ Dessa argument emot en civilrättslig sanktion tycks alltså inte vara avgörande för att avfärda åtgärden.

En bestämmelse om en civilrättslig sanktion skulle ha till syfte både att påverka kreditgivarnas kreditprövning i allmänhet och att åstadkomma en lämplig ansvarsfördelning mellan kreditgivaren och konsumenten i det enskilda fallet. Det gör det svårt att konstruera en bestämmelse som samtidigt är lättillämpad och förutsebar och därtill sätter press på kreditgivaren i tillräckligt hög grad.

En fråga är om den civilrättsliga sanktionen ska innebära att kreditgivaren ska förlora rätten att ta ut ränta och avgifter för krediten, eller om det ska finnas en mer långtgående möjlighet att jämka hela kreditfordran. Om kreditgivaren skulle förlora sina intäkter för

⁴⁶ Prop. 2009/10:242 s. 57.

kreditgivningen, men ändå få tillbaka kreditbeloppet, skulle detta troligen minska bestämmelsens effekt som påtryckningsmedel. En sådan bestämmelse framstår samtidigt som mer lättillämpad och förutsebar och därtill mer i linje med vad som vanligtvis gäller när ett avtal är ogiltigt. Om den civilrättsliga sanktionen å andra sidan skulle innebära att hela kreditfordran skulle kunna jämkas, skulle detta vara ett mer långtgående skydd för konsumenten och ett starkare incitament för kreditgivaren att göra en fullgod kreditprövning. Man kan tänka sig att utgångspunkten för jämkningen i så fall skulle vara den återbetalningsförmåga som borde ha framkommit vid en korrekt utförd kreditprövning. Samtidigt kan det framstå som oskäligt förmånligt om konsumenten kan få tillgodogöra sig hela, eller delar av, kreditbeloppet. Detta gäller särskilt om konsumenten saknade återbetalningsförmåga vid tidpunkten för kreditprövningen, men senare faktiskt visar sig ha möjlighet att betala tillbaka beloppet.

En annan fråga är hur man skulle ta hänsyn till det faktum att konsumentens egna uppgifter kan ha bidragit till en felaktig bedömning *samtidigt* som kreditgivaren brustit i sina skyldigheter att t.ex. kontrollera informationen från konsumenten eller begära in kontrolluppgifter. Det kan också finnas situationer då konsumenten varit medveten om omständigheter som påverkat hans eller hennes förmåga att återbetala krediten, samtidigt som konsumenten i och för sig lämnat de uppgifter kreditgivaren efterfrågat på ett korrekt sätt. I det enskilda fallet kan det då framstå som oskäligt att konsumenten ska kunna få förmånen att inte behöva betala enligt avtalet.

Man kan givetvis hävda att alla sådana olika faktorer kan ligga inom ramen för att domstolen får göra en skälighetsbedömning i det enskilda fallet, ungefär så som tidigare lagförslag varit utformade. Det står klart att domstolen i så fall skulle behöva ta hänsyn till en mängd faktorer för att komma fram till vad som kan anses skäligt. Vilken vikt de olika faktorerna ska ha vid prövningen torde vara svårt att bestämma i förhand och dessa frågor skulle därmed få överlämnas till rättstillämpningen. Bestämmelsen skulle därmed bli svår att tillämpa. Utfallet skulle också bli svårare att förutse för parterna och det skulle finnas en större risk för att regeln inte tillämpas enhetligt.

En annan nackdel med en civilrättslig bestämmelse är funktionen som sanktion överlämnas åt konsumenten, som i avtalsförhållandet är den svagare parten. Konsumenten kan dra sig för att starta en tvist med kreditgivaren. Vidare har konsumenten inte någon närmare insikt i hur kreditgivaren gjort kreditprövningen och har svårt att bedöma möjligheten att få framgång i en process.

Att tillämpningen av bestämmelsen överlämnas till konsumenten innebär samtidigt en risk att bestämmelsen skulle åberopas utan någon egentlig grund, endast för att konsumenten vill dra ut på den rättsliga processen. Av olika diskussionsforum på nätet kan man utläsa att i vart fall vissa konsumenter är intresserade av, och informerar varandra om, förhållanden som rör indrivningen av fordringar, t.ex. hur lång tid vissa kreditgivare tar på sig att lämna en fordran till inkasso eller till Kronofogdemyndigheten. Det finns alltså ett intresse från vissa konsumenters sida att indrivningsprocessen ska ta så lång tid som möjligt. En bestämmelse som ger ytterligare anstånd skulle alltså kunna åberopas endast av det skälet.

Att en komplex rättsregel på det sättet kan komma att leda till obefogade tvister gör att kreditgivaren inte heller så lätt kan skydda sig mot förluster p.g.a. bestämmelsen. Man hade annars kunnat argumentera för att en kreditgivare som bara håller sig strikt till gällande rätt och gör en noggrann och korrekt kreditprövning inte behöver oroa sig för krav från konsumenternas sida. Även om konsumenten åberopar bestämmelsen utan att i slutändan vinna framgång kommer den ökade tiden för att få kravet fastställt i sig innebära kostnader som kreditgivaren antingen inte har möjlighet att kräva tillbaka⁴⁷ eller har små utsikter att få betalt för. Ett sätt för kreditgivaren att kompensera sig för sådana ökade kostnader skulle kunna vara att ta ut ett högre pris från alla konsumenter. En högre prissättning kan också kompensera kreditgivaren för de fall då denne faktiskt förlorar i något enskilt fall. I så fall skulle bestämmelsens betydelse som påtryckningsmedel för att göra bättre kreditprövningar minska.

För alla åtgärder utredningen har att överväga är en särskild fråga vad det finns för skäl att begränsa tillämpningen till just högkostnadskrediter. När det gäller en civilrättslig sanktion skulle man

⁴⁷ Möjligheten att få vissa processkostnader ersatta är begränsade i mål om mindre värden, se 18 kap. 8 a § rättegångsbalken.

kunna argumentera för att om åtgärden ska införas bör den gälla för alla krediter. Bestämmelsen skulle fokusera på den skada den enskilde lider av att kreditgivaren inte följt vad som gäller vid kreditgivningen. Konsumenten skulle dock kunna lida ännu större skada p.g.a. bristande kreditprövningar vid andra lån, även om dessa typiskt sett inte har lika stora relativa kostnader som högkostnadskrediter, exempelvis bolån. Den skulle därmed kunna komma att åberopas även när det gäller annan kreditgivning. Utvecklingen i rättspraxis och följderna av en eventuell vidare tillämpning av bestämmelsen till andra låneformer framstår som svår att överblicka och bedöma inom ramen för utredningens arbete.

9.4.2 Möjlig utformning av en civilrättslig sanktion

Om en civilrättslig sanktion ska införas, bör den utformas i huvudsak enligt de förslag som tidigare lämnats, trots de nackdelar som påtalats ovan. Utgångspunkten får alltså vara att en jämkning ska ske utifrån den betalningsförmåga som borde ha framgått vid en korrekt utförd kreditprövning. Utredningen anser att detta är den utformning som bäst svarar emot ett starkt konsumentskydd, dels genom att hjälpa den enskilde konsumenten på ett adekvat sätt, dels genom att utgöra den största möjliga påtryckningen på kreditgivaren. Samtidigt får jämkningen göras utifrån vad som är skäligt, dvs. även andra aspekter bör kunna få betydelse, t.ex. konsumentens återbetalningsförmåga vid tidpunkten för prövningen. Det bör framgå av bestämmelsen att om konsumenten lämnar felaktiga uppgifter, oavsett om det är medvetet eller inte, bör denne inte kunna få förmånen av en jämningsregel. Undantaget bör vara om de felaktiga uppgifterna inte haft någon betydelse för kreditprövningen.

Bestämmelsen skulle kunna införas i anslutning till bestämmelsen om kreditprövning i konsumentkreditlagen enligt följande.

12 b §⁴⁸ Om en näringsidkare, som ska bedöma en konsuments möjligheter att bli beviljad en högkostnads kredit, inte gör en kreditprövning eller om den utförda kreditprövningen är bristfällig, får näringsidkarens fordran jämkas till vad som är skäligt med hänsyn till den betalningsförmåga som borde ha framgått vid en tillräckligt noggrann kreditprövning. Detta gäller dock inte om konsumenten lämnat felaktiga uppgifter som haft betydelse för kreditprövningen.

Om kreditfordran jämkas enligt första stycket får även andra avtalsvillkor jämkas om det behövs.

9.4.3 Konsekvenser av ett möjligt författningsförslag

I detta avsnitt ges några synpunkter på konsekvenserna av ett möjligt författningsförslag. En fullständig konsekvensanalys finns i avsnitt 15.3 i anslutning till utredningens slutliga förslag. Utredningens slutliga bedömning av olika åtgärders konsekvenser för konsumenterna och konsumentskyddet följer av kap. 15. De konsekvenser som berörs nedan är konsekvenser för de kreditgivande bolagen. En mer exakt beskrivning av de bolag som berörs finns i avsnitt 15.3.2.

En civilrättslig sanktion vid bristande kreditprövning bedöms inte medföra några administrativa kostnader för kreditgivarna, eftersom skyldigheten att kreditpröva redan följer av gällande rätt och kreditgivaren alltså redan har sådana kostnader. Att kreditgivaren som är konsumentkreditinstitut ska ha dokumenterade rutiner för kreditprövning och även dokumentera sina kreditärenden följer av lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter. Sanktionen medför alltså i sig inga krav som genererar merkostnader när det gäller kreditprövningen.

Som berörts ovan finns en risk att kreditgivare, oavsett hur noggranna de är med sina kreditprövningar, kommer att få kostnader för ett större antal rättsliga processer. Hur stor sådana kostnader kan komma att bli är i princip omöjligt att bedöma, eftersom det beror på konsumenternas benägenhet att åberopa bestämmelsen och även i viss mån på hur många av de framtida tvisterna som leder till framgång för kreditgivaren och vilka möjligheter denne har att få sina processkostnaderna ersatta i så fall.

⁴⁸ Utredningen överväger också en annan bestämmelse avseende kreditprövning, se avsnitt 9.5. Vilken numrering bestämmelserna ska få beror på om en eller båda bestämmelserna föreslås. Numreringen har vidare anpassats efter lagförslagen i prop. 2015/16:197.

Eftersom kreditfordringar som avser högkostnadskrediter skulle få ett något mer osäkert värde, både p.g.a. att de kan komma att bli jämkade, och för att en rättsprocess kring dem kan ta längre tid och bli krångligare, skulle deras andrahandsvärde troligtvis sjunka. Handeln med fordringar skulle därmed troligen påverkas. Hur mycket detta skulle förändra förutsättningarna för kreditgivarna att driva verksamhet framstår som mycket osäkert. Många kreditgivare tycks själva driva in sina fordringar, och är alltså inte beroende av att kunna sälja dem vidare till ett inkassobolag.

9.5 Ett alternativt författningsförslag för att få säkrare kreditprövningar

9.5.1 Allmänna överväganden om behovet av en författningsreglering

Sammanfattning av de brister som konstaterats i nuvarande process

Som utredningen konstaterat finns det några moment i kreditprövningsprocessen som kan leda till att konsumenter beviljas krediter trots att det finns en risk att de inte kan klara av att betala tillbaka enligt kreditavtalet. Kreditprövningen kan visa att konsumenten har återbetalningsförmåga trots att detta inte är fallet. Detta beror på att konsumenten inte alltid lämnar korrekta eller fullständiga uppgifter om sina utgifter och att kreditgivaren inte kan kontrollera alla uppgifter konsumenten lämnar.

Det framgår inte av förarbetsuttalanden och praxis om kreditgivarna måste ta hänsyn till risker för felkällor när de beräknar återbetalningsförmågan. En kredit kan alltså beviljas även om kvar-att-leva-på-kalkylen visar på att konsumenten har mycket små marginaler att betala kreditfordran. Det är uppenbart att om information om utgifter i det läget saknas kan konsumenten alltså i verkligheten sakna återbetalningsförmåga trots att kreditgivaren gjort en korrekt beräkning.

Något om möjligheterna till en utvidgad kreditupplysningsverksamhet

Det är ett problem att en vanlig kreditupplysning inte ger uppgifter om alla de kreditengagemang som en individ kan ha. I och med lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter och de följdändringar som gjorts i bl.a. kreditupplysningslagen (1973:1173) finns lagliga förutsättningar för konsumentkreditinstituten att utbyta uppgifter med varandra för kreditupplysningsändamål. Någon skyldighet att utbyta sådan information finns dock inte. Utredningen har gjort vissa överväganden kring möjligheten att i lag införa en sådan skyldighet för kreditgivarna. Utredningen anser dock att överväganden och förslag med den inriktningen inte ligger inom utredningens uppdrag och heller inte skulle kunna fullföljas inom den givna utredningstiden. Det kan vidare anmärkas att även om konsumentkreditinstituts och andra näringsrättsligt reglerade kreditgivares möjligheter att utbyta kreditupplysningar med varandra togs till vara, skulle detta inte helt lösa det ovan beskrivna problemen att konsumenten kan ha utgifter som inte framkommer och inte heller kan kontrolleras. Kreditköp och fakturaköp som inte finansieras av kredit- eller konsumentkreditinstitut omfattas t.ex. inte av den nuvarande kreditupplysningsverksamheten. Inte heller andra löpande utgifter som är av stor betydelse för ett hushålls ekonomi, exempelvis olika abonnemang, registreras av kreditupplysningsföretagen.⁴⁹

Större marginaler i kvar-att-leva-på-kalkylen

Det finna alltså risker för att en kreditprövning slår fel till följd av att den innehåller felkällor eller för att framtida händelser förändrar konsumentens ekonomiska förutsättningar. Ett sätt att förbättra kreditprövningen skulle kunna vara att kreditgivaren i sin beräkning av återbetalningsförmågan tar större hänsyn till möjliga felkällor och framtida risker genom att kräva att konsumentens disponibla inkomster med en viss marginal ska överstiga de kostnader

⁴⁹ Jfr kammarrättens dom den 20 november 2014 i mål nr 3148-14. Avgörandet avser möjligheten för ett kreditupplysningsföretag att kunna registrera uppgifter om privatpersoners mobilabonnemang och för att kunna lämna ut sådana uppgifter för kreditupplysningsändamål. Sådana uppgifter ansågs inte vara adekvata och relevanta för att bedöma kreditvärdighet, se förvaltningsrättens domskäl i bilaga A till kammarrättens dom, s. 5.

som den prövade krediten kommer att medföra.⁵⁰ En sådan marginal skulle kunna uttryckas som en andel av konsumentens inkomst, alternativt hushållets inkomster, eller som en andel av de framräknade utgifterna.

Ett argument emot en sådan ordning är att processen blir mer stelbent och att kreditgivarna har mindre möjligheter att ta hänsyn till den enskilde konsumentens situation. Det finns en risk för att konsumenter som faktiskt har återbetalningsförmåga, om än med små marginaler kvar i sina disponibla inkomster, inte kan beviljas kredit om kravet införs, trots att krediten just i det fallet hade inneburit en liten risk för problem med återbetalningen.

Man skulle vidare kunna argumentera för att de risker som finns för felaktigheter i kreditprövningsprocessen är allmängiltiga och att det saknas skäl att införa mer detaljerade krav för just högkostnadskrediter. Samtidigt anser utredningen att en kreditgivare som väljer ett så pass högt kostnadsläge att krediten är att betrakta som en högkostnadskredit vänder sig mot konsumenter med en viss högre risknivå än andra konsumenter. Det är då rimligt att ha något högre ställda krav på kreditprövningen. Vidare beror förslaget på vad Konsumentverket och Finansinspektionen iakttagit i sin tillsyn över snabblånebranschen.

Strider ett strängare krav på kreditprövningen mot EU-rätten?

I vissa avseende skulle man kunna hävda att svensk rätt ställer striktare krav på kreditprövningen än vad konsumentkreditdirektivet ger uttryck för. Sådana synpunkter har exempelvis framförts i det mål om kreditprövning som redogörs för ovan, avsnitt 9.2.3.

EU-domstolen har när det gäller uttrycket *tillräckliga uppgifter* gjort vissa uttalanden som skulle kunna uppfattas som att kreditgivaren måste ges ett visst skönsmässigt utrymme att bedöma vilka uppgifter som ska inhämtas.⁵¹ Rättsfallet skulle då innebära att medlemsstaterna, p.g.a. direktivets fullharmonisering, är förhindrade att lämna närmare föreskrifter som minskar kreditgivarens

⁵⁰ En jämförelse i sammanhanget är den kreditprövning som vanligtvis sker vid en bostadskredit, då kreditgivaren brukar ställa upp en kvar-att-leva-på-kalkyl med en betydligt högre kreditkostnad, nämligen så som kostnaden skulle bli om räntan höjs. Jfr EBA Guidelines on creditworthiness assessment, EBA/GL/2015/11, *Guideline 6: Allowance for potential future negative scenarios*.

⁵¹ Mål C-449/13, dom den 18 december 2014.

möjligheter att själv avgöra i vilken mån inhämtade uppgifter är tillräckliga. Detta stämmer dock mindre väl överens med direktivets ingress, punkt 26, där det nämns att instruktioner och riktlinjer kan utfärdas på nationell nivå.

Den bestämmelse som utredningen nu överväger innebär dock inte någon ytterligare föreskrift när det gäller vilka uppgifter som ska inhämtas i och för sig. Den innebär i stället en beräkningsmodell för att få fram om en konsument ska kunna beviljas en kredit eller inte. Denna fråga torde falla utanför konsumentkreditdirektivets tillämpningsområde, eftersom direktivet endast reglerar att en kreditprövning ska göras och att den ska baseras på tillräckliga uppgifter, inte vilka övriga krav som kan ställas på kreditgivaren i detta avseende.

Frågor om kreditprövning är av intresse i många europeiska länder och diskuteras även mellan medlemsstaterna. Det finns därför anledning att följa frågan på EU-nivå inom ramen för den fortsatta beredningen av utredningens förslag.

9.5.2 Möjlig utformning av en bestämmelse

En bestämmelse skulle kunna införas i konsumentkreditlagen i anslutning till nuvarande reglering om kreditprövning och utformas enligt följande.

12 b §⁵² Vid beräkningen av konsumentens förutsättningar att återbetala en högkostnadskredit ska näringsidkaren ta särskild hänsyn till risken att konsumenten redan har, eller kommer att få, andra utgifter än vad underlaget för kreditprövningen visar.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om innebörden av kreditgivarens skyldighet i detta avseende.

Om bestämmelsen inte sanktioneras civilrättsligt, utan i stället genom att Konsumentverket respektive Finansinspektionen kan ingripa, kan regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, få meddela närmare föreskrifter (jfr avsnitt 8.4). För att en ny bestämmelse om kreditprövning ska ha samma sanktion som 12 § krävs också en följdändring i nuvarande 51 § (blivande 57 §)⁵³.

⁵² Numreringen av bestämmelsen beror på om en civilrättslig sanktion också föreslås, eftersom en sådan regel lämpligen också bör införas i anslutning till 12 §. Numreringen utgår vidare från författningsförslagen i prop. 2015/16:197.

⁵³ Enligt författningsförslagen i prop. 2015/16:197.

9.5.3 Konsekvenser av ett möjligt författningsförslag

I detta avsnitt ges några synpunkter på konsekvenserna av ett möjligt författningsförslag. En fullständig konsekvensanalys finns i avsnitt 15.3 i anslutning till utredningens slutliga förslag. Utredningens slutliga bedömning av olika åtgärders konsekvenser för konsumenterna och konsumentskyddet följer av kap. 15. De konsekvenser som berörs nedan är konsekvenser för de kreditgivande bolagen. En mer exakt beskrivning av de bolag som berörs finns i avsnitt 15.3.2.

Skulle en bestämmelse om större säkerhetsmarginaler i kreditprövningen föreslås, skulle den innebära ytterligare en parameter för kreditgivarna att ta hänsyn till när de gör kreditprövningar. Den extra tidsåtgång det kan bli fråga om i det enskilda fallet torde bli försumbar. Kreditgivarna skulle dock behöva vidta åtgärder för att justera sina system för kreditprövning och att informera personal. Tanken är att bestämmelsen ska utgå ifrån en enkelt tillämpbar schablon. Det torde alltså inte krävas några stora utbildningsinsatser för att kunna tillämpa den. Några bolag som utredningen haft kontakt med har uppgett att kostnaderna för att anpassa kreditprövningen till förslaget kan uppskattas till mellan några tusen kronor upp till 20 000 kronor, motsvarande en tidsåtgång för administrativt arbete från några timmar till två dagar.

Förslagets syfte är att konsumenter med små marginaler i sin ekonomi i högre utsträckning än i dag inte ska beviljas kredit. Det finns dock ingen möjlighet för utredningen att närmare utreda hur många konsumenter detta skulle kunna beröra. Inte heller de bolag utredningen haft kontakt med har kunnat göra någon bedömning. Dessa bolag har uppgett att de redan tillämpar en säkerhetsmarginal vid sin kreditprövning och att påverkan på avslagsbeslut därmed också kommer att bero av det närmare innehållet i ett lagkrav.

Även om antalet nekade krediter skulle öka något är det inte säkert om detta kommer att leda till en vinst eller en förlust för kreditgivarna – en kredit som måste nekas, trots att den enligt tidigare kreditprövningsprocess skulle godkänts, kan innebära antingen ett intäktsbortfall eller en minskad kreditförlust.

Förslaget kan också komma att innebära att konsumenter som hade kunnat klara återbetalningen inte längre får tillgång till kredit. Detta kan betraktas som en nackdel för dessa konsumenter. Utredningen behandlar frågan om förlorad tillgång till kredit för vissa konsumenter i avsnitt 15.2.

9.6 En förändring av undantagen från krav på kreditprövning

Gratis snabbblån – gällande rätt

Som utredningen har beskrivit i kap. 7 erbjuder några kreditgivare gratis snabbblån till nya kunder. Lånen kan avse tämligen stora belopp och återbetalningstiden är antingen den sedvanliga, 30 dagar, eller en något kortare tid, ofta 15 dagar.

I konsumentkreditlagen finns inget krav på kreditprövning för krediter som är gratis och som inte heller är förenade med mer än en obetydlig avgift om krediten ska betalas inom tre månader (4 §). Detta undantag är avsett att underlätta i första hand möjligheten att handla på faktura.⁵⁴

Konsumentkreditdirektivet omfattar inte korta krediter med endast obetydliga avgifter, vilket var en förutsättning för att kunna undanta sådana krediter från den övriga regleringen som följer av direktivet. Direktivet hindrar dock inte att samma reglering, helt eller delvis, tillämpas även på krediter som i och för sig är undantagna från direktivets tillämpningsområde.⁵⁵

Behov av kreditprövning för alla fristående krediter

Utredningen anser att det kan ifrågasättas om undantaget för kreditprövning bör omfatta fristående krediter. Även om betalningsansvaret är detsamma oavsett om det avser en faktura eller en fristående kredit, finns det ändå väsentliga skillnader mellan de två formerna av krediter. Visserligen kan köp mot faktura också ge upphov till skuldsättningsproblematik på det sättet att konsumenten inte förmår betala. Som tidigare anförts har utredningen inte möjlighet att inom ramen för sitt uppdrag undersöka alla aspekter av kreditköp och konsekvenserna av att förändra förutsättningarna för denna typ av krediter. Frågan är då om det kan vara motiverat att förändra undantaget från kreditprövning så att i vart fall alla

⁵⁴ Prop. 2009/10 :242 s. 39 f.

⁵⁵ Jfr prop. 2009/10:242 s. 38–42. Flera av konsumentkreditdirektivets undantag från tillämpningsområdet genomfördes inte i svensk rätt.

fristående krediter omfattas, oavsett om de medför kostnader för konsumenten eller inte.

Utredningen anser att det är problematiskt ur ett konsument-skyddsperspektiv att korta gratislån inte måste kreditprövas enligt gällande rätt. För konsumentens del är det väsentligt att ha återbetalningsförmåga för kreditbeloppet, även om inga kostnader ingår. Trots allt är det återbetalningen av kreditbeloppet som utgör den största framtida belastningen på ekonomin. Eftersom utredningen anser att det finns särskilt utsatta konsumenter som tar snabblån, finns det en risk att ett gratislån inte kan återbetalas och att lånet leder till en skuldspiral där man får ta ett nytt lån – den här gången med hög ränta – för att återbetala gratislånet, alternativt förlänga det och därmed ändå belastas av en relativt sett hög kostnad. Motivet till att korta krediter som inte är förbundna med några större kostnader är undantagna från kravet på kreditprövning är att underlätta för omsättningen av varor och tjänster. Det finns alltså egentligen inget bärande skäl till att fristående krediter är undantagna från kravet på kreditprövning.

Visserligen framstår det som troligt att även bolag som beviljar gratislån gör en kreditprövning – detta framgår bl.a. av allmänna villkor och av att låntagare ändå ombeds ange uppgifter om sin ekonomi. Eftersom det inte finns någon skyldighet att utföra prövningen kan Konsumentverket dock inte utöva någon tillsyn över den prövning som görs.

9.6.1 Konsekvenser av ett möjligt författningsförslag

I detta avsnitt ges några synpunkter på konsekvenserna av ett möjligt författningsförslag. En fullständig konsekvensanalys finns i avsnitt 15.3 i anslutning till utredningens slutliga förslag. Utredningens slutliga bedömning av olika åtgärders konsekvenser för konsumenterna och konsumentskyddet följer av kap. 15. De konsekvenser som berörs nedan är konsekvenser för de kreditgivande bolagen. En mer exakt beskrivning av de bolag som berörs finns i avsnitt 15.3.2.

Ett utökat krav på kreditprövning innebär att bolag som beviljar gratislån måste genomföra en kreditprövning. Att utföra en kreditprövning kostar i form av en kreditupplysning normalt tas och att kreditgivaren lägger ned viss tid för att utföra kreditprövningen.

Eftersom kreditgivarna redan i dag troligen utför en kreditprövning även för gratislån måste dock de administrativa kostnaderna anses försumbara. Kreditgivarna har också alltid möjlighet att ta ut en avgift av konsumenten för kreditprövningen. Om det finns bolag som i dag inte kreditprövar sina gratislån handlar det om en tämligen liten kostnad per lån, inte mer än cirka 200 kronor.⁵⁶

⁵⁶ Utredningen har gjort uppskattningen med ledning av en granskning av avgifter som Konsumentverket gjorde 2009, jfr avsnitt 10.5.

10 Räntetak

10.1 Inledning

I detta kapitel redogörs för den åtgärd som i våra direktiv benämns räntetak – dvs. en reglering som begränsar den kreditränta och den dröjsmålsränta som får tas ut för en kredit. I våra direktiv anges bl.a. följande som en bakgrund till vårt uppdrag i denna del. Att begränsa krediträntan och dröjsmålsräntan skulle kunna leda till att en kreditgivare blir mer noggrann med vem som får låna pengar. Skälet till detta är att åtgärden innebär en begränsning av kreditgivarens möjligheter att beakta kreditrisken vid bestämmandet av räntenivån och att få täckning för kreditförluster som uppstår i verksamheten när konsumenter inte har råd att betala tillbaka lånen. På så sätt minskas kreditgivarens incitament att låna ut till högriskkonsumenter. Införandet av tak för krediträntan och dröjsmålsräntan skulle också kunna minska risken för att konsumentens kostnader för lånet eskalerar och att enbart räntekostnaderna blir svåra att klara av att betala. Detta gäller särskilt i de fall snabblånet löper under en längre tid eller då konsumenten hamnar i dröjsmål med betalning.

Som nämns i våra direktiv finns räntetak i flera europeiska länder. Frågan om räntetak har också övervägts flera gånger i Sverige, men har inte lett till lagstiftningsåtgärder. Dessa överväganden redovisas först i detta kapitel.

På uppdrag av Europeiska kommissionen har en studie av räntetak inom EU utförts av ett forskarlag, vars slutrapport överlämnades 2010 (kallas för "EU-studien" i det följande). Syftet med EU-studien är att ge kommissionen ett kunskapsunderlag kring olika former av räntetak inom unionen och att möjliggöra en bedömning av räntetakens ekonomiska och sociala konsekvenser. Kommissionen

har anfört att den mot bakgrund av studien kommer att avgöra om det finns anledning att agera på EU-nivå när det gäller räntetak.¹

EU-studien redovisar på ett översiktligt sätt de olika ländernas tillämpliga reglering och övervägandena bakom regleringen. EU-studiens redovisning är därför utgångspunkten för utredningens redogörelse för räntetak i andra europeiska länder. Utredningen ger därutöver särskilda beskrivningar av räntetak i Finland och Storbritannien. Prisregleringarna i dessa länder omfattas inte av EU-studien eftersom de införts efter det att studien färdigställdes. Regleringen i dessa två länder är också särskilt intressant, eftersom kreditmarknaderna där liknar den i Sverige, särskilt när det gäller den finska marknaden. Även när det gäller ekonomiska och sociala konsekvenser av ett räntetak redovisas först EU-studiens överväganden och därefter de uppgifter utredningen hittat avseende räntetaketts effekter i Finland.

Efter detta avsnitt beskrivs ränteläget på snabblånemarknaden i dag. Slutligen följer utredningens allmänna överväganden för och emot ett räntetak samt den utformning som en eventuell författningsreglering bör ha, om den ska införas.

10.2 Tidigare svenska överväganden om räntetak

10.2.1 Promemorian Överskultsättning – omfattning, orsaker och förslag till åtgärder

Promemorians förslag om ett tak för dröjningsränta

Konsumentverket fick i sitt regleringsbrev 2002 i uppdrag att till den 1 juli 2003 närmare analysera orsakerna till uppkomsten av skuldfällor och att föreslå åtgärder för att begränsa problemen med överskultsättning.²

Konsumentverket föreslog i promemorian att möjligheten att begränsa dröjningsräntan för konsumentkrediter borde utredas vidare. Verket anförde följande.

¹ iff/ZEW (2010): Study on interest rate restrictions in the EU, *Final Report for the EU Commission DG Internal Market and Services*, Project No. ETD/2009/IM/H3/87, s. 342 f.

² Överskultsättning – omfattning, orsaker och förslag till åtgärder, PM 2003:04, s. 3

Med en begränsning av dröjsmålsräntan skulle skuldbördan kunna bli mer hanterlig för de kredittagare som under längre perioder inte haft möjlighet att betala av på sina krediter. Upplupna räntor utgör ofta en ansevärd del av skuldbeloppet, vilket också tenderar att inverka negativt på betalningsviljan. I Finland, där man infört en rad åtgärder för att förbättra för de svårt skuldsatta, finns numera en dylik begränsning.

Visserligen kan villkor om dröjsmålsränta, som inte obetydligt avviker från räntelagens bestämmelser till konsumentens nackdel prövas med stöd av avtalsvillkorlagen (jmf MD 1997:1 och förarbetena till räntelagen, prop. 1975:102 s. 83). Enligt verkets mening är detta emellertid inte tillräckligt. I syfte att motverka tillämpning av omotiverat höga dröjsmålsräntor bör övervägas om en liknande ordning som den i Finland även kan införas i Sverige.³

Remissinstanserna⁴

Flera remissinstanser ansåg att frågan om en begränsning av dröjsmålsräntan borde utredas.

KFM i Stockholm påtalade att det i den exekutiva verksamheten regelmässigt förekommer enskilda mål med höga räntesatser, ibland över 30 procent, och att den upplupna räntan i målen ofta är mångdubbelt större än ursprunglig kapitalskuld. I de fall gäldenären har ett litet disponibelt betalningsutrymme kan löneutmätning för skulden pågå under en längre tid samtidigt som skulden hela tiden ökar.

Även *Yrkesföreningen för Budget och Skuldrådgivare i kommunal tjänst* framhöll att den upplupna räntan är en stor del av skulderna. Enligt föreningen upplever många gäldenärer en känsla av hopplöshet när skulderna ökar trots att de betalar vad de förmår vid utmätning, vilket påverkar betalningsmoralen. Ett vanligt önskemål från de rådsökandes sida uppgavs vara att de vill få stopp på den stigande ränteskulden så att de kan se att skulderna minskar när de betalar.

Finansinspektionen ställde sig tveksam till förslaget och hänvisade till den svenska huvudregeln om fri avgifts- och räntesättning. Finansinspektionen, som noterade att dröjsmålsränta för den stora massan konsumenterna fungerar på ett preventivt sätt, poängterade att en kreditgivare måste ha en viss möjlighet att förebygga missbruk av krediter och andra illojala beteenden genom att i förhand

³ A. a. s. 34.

⁴ Den följande sammanställningen av remissyttrandena är hämtad ur SOU 2008:82 s. 211 f.

avskräcka med en kännbar dröjsmålsränta. *Fristående Sparbankers Riksförbund*, som avstyrkte förslaget, framhöll att kreditgivare vid försenad betalning får dels extra kostnader för administration, dels högre upphandlingskostnad för upplånat kapital. Enligt förbundet är det självklart att dessa förhöjda kostnader inte ska bäras av vare sig kreditgivaren eller (i förlängningen) kredittagare som sköter sina betalningsåtaganden.

Svensk Handel anförde att dröjsmålsränta är ett av de mest effektiva påtryckningsmedel som en kreditgivare har att använda sig av för att gäldenären inte ska hamna i dröjsmål med betalningen av sin skuld. En begränsning motsvarande den i Finland skulle enligt Svensk Handel innebära en väsentlig sänkning, något som skulle påverka effekten av detta påtryckningsmedel.

RSV påtalade att en begränsning av vilken dröjsmålsränta som kan avtalas innebär en betydande inskränkning av avtalsfriheten, något som också *Företagarna* instämde i.

10.2.2 Promemorian Konsumentskyddet inom det finansiella området

Promemorians förslag om räntetak

På uppdrag av Finansdepartementet färdigställdes under 2005 en promemoria om konsumentskyddet inom det finansiella området. Uppdraget gavs mot bakgrund bl.a. av betänkandet *Näringslivet och förtroendet* (SOU 2004:47) och remissvaren på det betänkandet.⁵

I promemorian lämnades ett antal förslag till lagstiftningsåtgärder för att stärka konsumentskyddet. Ett av dem avsåg ett räntetak för konsumentkrediter genom att 10 § i dåvarande konsumentkreditlagen (1992:830) skulle ta upp en bestämmelse av följande lydelse:

Ränta får tas ut högst med en räntefot som motsvarar den vid varje tid gällande referensräntan enligt 9 § räntelagen (1975:635) med ett tillägg av femton procentenheter.

I promemorian konstaterades att det vid kreditköp kunde förekomma effektiva räntor på mer än 30 procent.

⁵ Om uppdraget och bakgrunden till detta, se vidare promemorian *Konsumentskyddet inom det finansiella området*, 2005-09-12, Fi 2005/1958, s. 1 samt bilaga 1.

Utredaren anförde bl.a. följande som skäl för förslaget.

Även om det är så att det ibland med hänsyn till kreditrisker m.m. kan finnas skäl att av konsumenter ta ut räntor som överstiger de som allmänt tillämpas av banker samt det också måste få finnas ett utrymme för konkurrens och fri prissättning samt variation av inte bara räntan utan också övriga villkor finns det inte någon rimlig anledning att kreditgivare i konsumentförhållanden skall få utnyttja sitt övertag gentemot konsumenterna till att betinga sig orimligt höga räntor. Att med dagens allmänt låga ränteläge ta ut räntor som överstiger 30 % måste anses orimligt. En konsument som är medveten och inser vad avtalsvillkoren innebär och som har kontroll över sin ekonomiska situation skulle aldrig gå med på det. Det finns därför anledning att tro att det är de konsumenter som inte är medvetna, som inte förstår vad de åtar sig genom kreditavtalet och som har dålig kontroll över sin ekonomiska situation som kan förmås att acceptera sådana kreditvillkor. Ofta handlar det om unga konsumenter. Det som lockar är ofta möjligheten att snabbt kunna få en kredit för att genast kunna förvärva den vara eller tjänst som konsumenten vill ha. Företagens marknadsföring är ofta inriktad på att förstärka den lockelsen.⁶

När det gällde vilken nivå ett räntetak borde ha anfördes att räntelagen får anses ge uttryck för vad som är skäliga räntenivåer. Eftersom räntan för den som råkat i dröjsmål är bestämd till åtta procentenheter över räntelagens referensränta, skulle man i och för sig kunna hävda att en konsument som sköter sina betalningar inte borde behöva betala en högre ränta än så. Å andra sidan kunde ett räntetak på en sådan nivå uppfattas som alltför snävt, särskilt med beaktande av att räntelagen är dispositiv. Vid en sammanvägning av de omständigheter som gjorde det angeläget att begränsa utrymmet för orimliga räntenivåer och intresset av bl.a. konkurrensutrymme för kreditgivare, ansåg utredaren att ett räntetak om 15 procentenheter över räntelagens referensränta var lämpligt.

Utredaren ansåg att det inte fanns anledning att tro att ett räntetak skulle innebära att samtliga kreditgivare anpassar sina räntenivåer till att ligga strax under taket. Han menade att konkurrensen på kreditmarknaden förhindrar en sådan prissättning och att flertalet kreditgivare redan då låg väsentligt under det föreslagna taket. Han anförde att en konsekvens av förslaget i stället torde bli en noggrannare kreditprövning då kreditgivarna skulle tvingas att begränsa sina kreditrisker.

⁶ A. a. s. 49.

Remissinstanserna

Remissutfallet när det gällde det föreslagna räntetaket var blandat. Nedan redovisas ett urval av yttrandena.⁷

Finansbolagens förening avstyrkte förslaget och anförde bl.a. följande. Ett räntetak kan få till följd att kreditgivarna kompenserar sig genom större avgifter. Ett sådant avgiftsuttag riskerar att bli oöverskådligt. Eftersom avgifter inte är avdragsgilla kan också nettokostnaderna för konsumenterna öka. Räntelagens bestämmelser kan inte anses utvisa skäliga räntenivåer när det gäller kreditgivning, utan innebär endast en kompensation vid betalningsdröjsmål. Prissättningen av en konsumentkredit avser att täcka kostnader för finansiering av krediten, kostnader för upprättande av krediten, kreditförluster, administrationskostnader och andra rörelsekostnader. Därtill kommer näringsidkarens vinstkrav. Föreningen anförde också att ett räntetak riskerar att begränsa marknaden för mindre krediter.

Riksbanken anförde att prisreglering generellt sett är ett trubbigt instrument som ofta leder till snedvridning av konkurrensen. Det föreslagna räntetaket skulle lätt kunna kringgåås av näringsidkarna och därmed bli utan verkan. Även om det kunde finnas lagtekniska lösningar att göra räntetaket effektivt, skulle det leda till en onödig inskränkning i konsumenters valfrihet. Konsumenter som väljer dyra krediter, ofta om små belopp, kan inte generellt anses ha bristande insikt i kreditvillkoren eller dålig kontroll över sin ekonomi. Ett räntetak riskerar att bli en onödig och förmyndaraktig restriktion över konsumenternas konsumtionsval.

Finansinspektionen avstyrkte förslaget om räntetak och anförde följande. Ett räntetak riskerar att bli normerande för räntesättningen. Ett räntetak kan leda till att tillgången till krediter minskar, genom att kreditgivarna inte längre kan kompensera sig för kreditförluster. En minskad tillgång till kredit kan i värsta fall skapa förutsättningar för en grå, helt oreglerad, kreditmarknad. Även *Lunds universitet* anförde att ett räntetak riskerar att utestänga vissa konsumenter från den seriösa, kontrollerade och kontrollerbara kreditmarknaden.

Konkurrensverket avstyrkte förslaget och anförde att en prisreglering är ett mycket stort ingrepp i friheten att låta företag själva

⁷ Remissvaren finns tillgängliga i sin helhet hos Finansdepartementet, dnr Fi 2005/1958.

bestämma sina villkor mot kunder och att utbudet och produktutvecklingen på marknaden riskerar att hämmas av en prisreglering. Även *Svenska Bankföreningen* motsatte sig förslaget av liknande skäl.

Flera remissinstanser anförde generellt att det i promemorian saknades konkret underlag och utredning kring förhållandena på finansmarknaden och de påstådda konsumentproblemens omfattning. Förslagen borde redan av denna anledning inte leda till lagstiftningsåtgärder. För att vidta lagstiftningsåtgärder borde mer ingående analyser av marknaderna och konsekvenserna av förslagen göras.

*Konsumentverket, Yrkesföreningen för Budget och Skuldrådgivare i kommunal tjänst och Sveriges Konsumentråd*⁸ tillstyrkte förslaget om räntetak. Konsumentverket menade att svårigheterna att tillämpa ockerbestämmelsen innebar att förslaget var ett bra skydd, särskilt för mer utsatta konsumenter. Verket ansåg att den föreslagna räntenivån var skälig. Yrkesföreningen för Budget- och Skuldrådgivare anförde att räntesatserna på marknaden, som kunde vara över 30 procent, måste förändras. Förslaget kunde också medföra att vissa bolag skulle försvinna från marknaden, vilket skulle vara till konsumenternas förmån.

10.2.3 2007 års insolvensutredning

I betänkandet *Vägen tillbaka för överskuldsatta* (SOU 2008:82) tar den särskilde utredaren upp frågan om olika räntetak skulle kunna användas som åtgärder för att motverka överskuldsättning. I betänkandet redovisas de ovan nämnda två promemoriorna. Utredaren föreslår inte att någon form av räntetak införs, vare sig avseende krediträntan eller dröjsmålsräntan. Han anför följande.

De olika förslag som här tagits upp gällande vilken ränta respektive dröjsmålsränta som ska råda för vissa slag av fordringar har som ett gemensamt drag att de utgör stora ingrepp i avtalsfriheten.

Ränta (eller låneränta) kan ses som priset för lån av pengar. Priset i sin tur beror på en mängd omständigheter. En sådan är givetvis den risk som långivaren tar för att pengarna inte kan betalas tillbaka, något som leder till en kreditförlust. Jag ser det som fullt naturligt att en långivare garderar sig mot detta.

Eftersom fri konkurrens råder på kreditmarknaden, måste prissättningen på krediterna också få variera tämligen kraftigt. Den naturliga

⁸ Numera Sveriges Konsumenter.

begränsningen i sammanhanget måste ändå slutligt bli att den kreditgivare som erbjuder lån till orimliga räntor slås ut från marknaden. Regelverket för kreditprövningar borgar för att aktörer som vänder sig till ett utsatt klientel håller sig inom rimliga gränser i kreditgivningen.

Men ytterst bör den förmögenhetsrättsliga principen om att gäldenären bär ett strikt ansvar för sin egen betalningsförmåga få genomslag – begränsningar i konsumenters möjligheter att ta nödvändiga eller onödiga krediter till objektivet sett usla villkor bör enligt min mening hållas på ett minimum (såvida inte hänsyn behöver tas till otillbörliga inslag). Samtidigt erbjuder lagstiftningen vissa möjligheter till lindring när betalningsansvaret i efterhand visat sig vara övermäktigt (se t.ex. den tidigare nämnda 8 § räntelagen).

För det fall begränsningar skulle införas avseende räntan för konsumentkrediter finns dessutom en uppenbar fara för att kreditgivare kompenserar sina risker respektive ökar sina marginaler genom uttag av diverse avgifter av svärigenomskådligt slag. Jag delar också farhågorna som uttryckts av flera remissinstanser (se Fi2005/1958) för att låne marknaden kan komma att förändras på ett icke önskvärt sätt av prisregleringar av nu nämnd art. Följden kan mycket väl bli att vissa konsumenter helt hindras från att ta lån eller att de tvingas ut i en ”grå” kreditmarknad.

Även när det gäller dröjsmålsräntor anser jag, liksom bl.a. Finansinspektionen, att man bör iakttäta stor försiktighet när det gäller ingrepp i räntesättningen. Syftet med dröjsmålsräntan är att ersätta borgenären för den skada som dröjsmål med betalningen vållar. Naturligtvis måste dröjsmålsräntan då kunna ges en kraftigt avskräckande effekt på överdriven skuldsättning. Detta gäller dels i den situation då konsumenten överväger att ta ett lån, dels då lånet är taget och han eller hon överväger att – till förmån för någon annan prioriterad utgift – skjuta betalningen framåt i tiden. Att betalningsdröjsmål oftast orsakas av betalningsproblem, inte av betalningsovilja eller en strävan efter ekonomiska fördelar, utgör enligt min mening inte ett tillräckligt skäl för att inskränka parternas möjligheter att avtala om vad som bör gälla i sådana situationer.

Eftersom en fixering av vilken dröjsmålsränta som ska gälla för konsumentkrediter enligt vad som tidigare sagts inte tycks kunna komma i fråga, synes en fixerad räntenivå under indrivningsfasen, kopplad till räntelagens regler, i vissa fall kunna leda till att räntan sjunker om gäldenären missköter sina betalningar och fordran hamnar hos KFM. Detta skulle då kunna ses som ett incitament för att inte göra rätt för sig i de situationer då krediten löper med en tämligen hög avtalad ränta. Visserligen skulle man, liksom i finländsk rätt, kunna bestämma att dröjsmålsräntan aldrig får vara lägre än den ränta som gällde före förfallodagen. Den senare åtgärden skulle dock innebära att den preventiva effekten hos dröjsmålsräntan helt bortfaller för högt prissatta lån – dröjsmålsräntan är ju nämligen då lika hög som den ordinarie räntan.

Det är visserligen riktigt att de mycket höga dröjsmålsräntor som är vanligt förekommande medför att skulderna i många fall ökar trots att

månatliga betalningar görs via fortlöpande löneutmätningar. Men detta motiverar alltså inte ett så omfattande ingrepp i avtalsfriheten som ett införande av ett räntetak skulle innebära. Det finns – som visas i delbetänkandet – betydligt mera effektiva och direktriktade åtgärder att ta till för att mildra skuldbördan hos evighetsgäldenärer och andra hårt överskuldsatta personer.⁹

10.2.4 Utredningen om överskuldsättning

Utredningen om överskuldsättning övervägde i sitt betänkande *Överskuldsättning i kreditsamhället?* (SOU 2013:78) frågan om ett räntetak borde införas, i första hand för att komma åt problem med snabblån.

Utredningen tar till en början Finland som exempel på ett land där ett räntetak införts just för att åtgärda problem med snabblån. Utredningen anför att detta lett till att antalet snabblåneföretag minskat från drygt 80 företag till knappt 20 stycken.

Utredningen föreslår inte att ett räntetak införs och anför tre huvudsakliga problem med en reglering som grund för sitt ställningstagande.

1. Det är svårt att veta vilken nivå på taket som är rimlig. Även mycket små kostnader för ett lån ger tämligen höga effektiva räntor. En kostnad om 20 kronor för ett 30-dagarslån om 500 kronor ger en effektiv ränta på 61 procent. Utredningen anser att det är svårt att se det oanständiga i att ta ut en avgift om 20 kronor för ett sådant lån.
2. Ett minskat utbud av snabblån kan inte anses medföra enbart fördelar. Ett räntetak skulle troligen innebära ett mindre utbud av snabblån. Det kan dock medföra svåröverblickbara konsekvenser. Det kan också finnas personer som har behov av att ta snabblån för att snabbt täcka andra, för hushållet viktiga, utgifter.
3. Räntetak kan leda till större snabblån. Om lånebeloppen ökar slås avgifterna för lånen ut på ett större lånebelopp. Större lån kan dock leda till att en del får svårare att betala tillbaka dem.

⁹ SOU 2008:82 s. 215 f.

Trots de angivna problemen avvisar utredningen inte helt ett räntetak med förebild i den finska regleringen. Utvecklingen av snabbblån bör dock först följas och analyseras mot bakgrund av de lagstiftningsåtgärder som redan vidtagits. Den finska utvecklingen bör också följas vidare.¹⁰

10.2.5 Finansinspektionens remisspromemoria om viss verksamhet med konsumentkrediter

I arbetet med att ta fram föreskrifter till lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter övervägde Finansinspektionen om ett räntetak skulle föreslås som en del av regleringen för att uppnå en sund verksamhet med konsumentkrediter. Finansinspektionen menade dock att det vid tidpunkten för remisspromemorians utarbetande inte fanns tillräckliga skäl att föreslå ett räntetak i föreskriftsform. Finansinspektionen anförde bl.a. att det återstod att se vilken effekt det nya regelverket, som träffar företag som tidigare inte stått under tillsyn, kan komma att få på marknaden.¹¹

10.3 Räntetak i andra europeiska länder

10.3.1 Inledning

I 16 av EU:s medlemsstater finns i dag någon form av begränsning, genom rättsregler eller genom domstolspraxis, av den ersättning en kreditgivare får ta ut av en konsument vid kreditgivning. Den vanligaste konstruktionen inom EU är att begränsa hur stor den effektiva räntan för en kredit får vara, och räntetaket omfattar därmed även andra kostnader för krediten än räntan, t.ex. avgifter.¹² I den följande framställningen avses med räntetak en reglering som avser priset för en kredit under kredittiden, genom ett tak för kredit-

¹⁰ SOU 2013:78 s. 226 f.

¹¹ Finansinspektionens remisspromemoria 2014-03-26, *Förslag till föreskrifter och allmänna råd om viss verksamhet med konsumentkrediter – motivering samt behovs- och konsekvensanalys*, FI Dnr 13-6297, s. 12–14.

¹² iff/ZEW (2010): Study on interest rate restrictions in the EU, *Final Report for the EU Commission DG Internal Market and Services*, Project No. ETD/2009/IM/H3/87, s. 62–65. EU-studien omfattar alltså 14 medlemsstaters räntereglering, se s. 63. Sedan EU-studien genomfördes tillkommer Storbritannien och Finland som länder med en reglering. Tio medlemsstater har räntetak som anges som effektiv ränta, se s. 65 (avsnitt 1.2.1.3.)

räntan som sådan, eller ett tak för den effektiva räntan¹³. Som berörs närmare i den följande framställningen har en del länder också infört begränsningar av möjligheten att ta ut dröjsmålsränta och andra avgifter vid betalningsförsummelser.

Senast infördes ett räntetak i Storbritannien som trädde i kraft i januari 2015. Finland har också relativt nyligen (juni 2013) infört ett räntetak för mindre krediter.

10.3.2 Utformningen av räntetaken

*Räntetak som ingår i EU-studien*¹⁴

I medlemsstaterna finns flera olika normgivningsmetoder för att reglera ränta och i förekommande fall andra kostnader för konsumentkrediter. Som anges i EU-studien finns det fyra olika slag av institutioner som kan vara inblandade i att fastställa ett räntetak – lagstiftaren, regeringen, domstolarna och centralbankerna. Ofta involverar räntetakets bestämmande fler än en institution. Den rättsliga normen som anger räntetaket kan t.ex. ange att den högsta tillåtna räntan ska stå i en viss relation till en genomsnittlig marknadsränta som räknas fram av centralbanken.

Räntetaken i medlemsstaterna skiljer sig också åt när det gäller flera andra aspekter. Taket kan vara begränsat till att gälla endast vissa slags krediter. Olika räntetak kan också tillämpas för olika kreditformer, alternativt tillämpas olika räntetak med utgångspunkt från kreditens storlek. Räntetaket kan också vara begränsat på så sätt att det bara gäller krediter som lämnas av en viss kategori aktörer. På Malta gäller t.ex. räntetaket endast för andra kreditgivare än kreditinstitut.

Räntetaket kan vara fast, dvs. anges som en exakt räntesats. Räntetaket kan också vara rörligt genom att det beräknas utifrån någon parameter som är föränderlig över tid, t.ex. en referensränta. Som nämnts ovan är ett vanligt sätt att räntetaket beräknas utifrån en genomsnittlig ränta på marknaden, som fastställs på ett visst bestämt sätt, t.ex. genom beräkningar av landets centralbank.

¹³ Jfr definitionen av termen "interest rate restrictions" (IRR) som används i rapporten iff/ZEW (2010): Study on interest rate restrictions in the EU, *Final Report for the EU Commission DG Internal Market and Services*, Project No. ETD/2009/IM/H3/87, s. IV.

¹⁴ Uppgifterna i följande stycke är hämtade ur a. a. s. 61–79.

Om räntetaket är rörligt finns det också variationer när det gäller i vilket förhållande räntetaket står till den valda referensräntan. I vissa medlemsstater uttrycks räntetaket som att den maximala räntan inte får överstiga den aktuella referens- eller marknadsräntan med mer än ett visst antal procentenheter. Ett annat sätt att beräkna den maximala räntan är att ange att den inte får överstiga referens- eller genomsnittsräntan multiplicerad ett antal gånger (t.ex. utgångsräntan gånger två eller gånger tre). Dessa båda metoder går också att kombinera, t.ex. är maxtaket för utlåningsränta i Tyskland antingen den genomsnittliga marknadsräntan gånger två *eller* den genomsnittliga marknadsräntan plus 12,5 procentenheter. Vilken av de två beräkningsmetoderna som används beror på vilken som ger det lägsta räntetaket.

I den sammanställning som gjordes i EU-studien i mars 2010¹⁵ varierade de faktiska räntetaken i medlemsstaterna så mycket som mellan 4,38 procent till 453 procent i effektiv ränta (observera att vissa länder har räntetak även för bolån, vilket kan förklara de allra lägsta räntetaken). Det var dock endast två länder som hade ett räntetak överstigande 100 procent effektiv ränta.

*Tak för dröjsmålsränta*¹⁶

I de flesta EU-länder finns, liksom i Sverige, en reglering där en legal dröjsmålsränta är tillämplig om parterna inte avtalat om annat. Därtill har 21 medlemsstater ett tak för hur hög dröjsmålsräntan får vara när det gäller konsumentkrediter. Taket kan vara utformat så att det är lika med den legala dröjsmålsräntan. Det kan också begränsa dröjsmålsräntan på så sätt att den inte får överstiga den avtalade krediträntan eller annars beräknas med utgångspunkt i krediträntan. Taket kan också vara fast och alltså bestämt till en viss procentsats eller rörligt, baserat på en given referensränta.

¹⁵ A. a. s. 63.

¹⁶ Uppgifterna i stycket är hämtade ur a. a. s. 83–88.

*Räntetaket i Storbritannien*¹⁷

I Storbritannien har nyligen införts ränte- och kostnadstak för vissa krediter med höga kostnader och korta löptider (*high-cost short term credit*). Det avser krediter som ska betalas tillbaka inom 12 månader och som har en effektiv ränta på 100 procent eller mer. Vissa kreditformer är undantagna, bl.a. krediter med säkerhet.¹⁸ Med regleringen avses alltså en särskild marknad för korta krediter med höga kostnader som kan jämföras med de svenska snabblånen. Den omfattar s.k. lönedagslån (*payday loans*).

I Storbritannien är räntetaket fast. Det avser inte bara ränta utan också andra avgifter för krediten. Sammanlagt får kostnaden för krediten inte överstiga 0,8 procent per dag av det utlånade beloppet. Uttryckt i effektiv ränta medger taket relativt höga effektiva räntor, närmare 1 500 procent.¹⁹

Regleringen omfattar också en begränsning av avgifter som kan tas ut vid betalningsförsummelser. Kreditgivare får heller inte ta ut en högre dröjsmålsränta än den ursprungliga krediträntan. Slutligen har införts ett absolut kostnadstak som innebär att konsumenten aldrig ska behöva betala tillbaka mer än dubbelt så mycket som det ursprungliga lånebeloppet.

Räntetaket i Finland

Begränsningar i räntan för konsumentkrediter regleras i Finland i 7 kap. 17 a § konsumentskyddslagen. Räntetaket avser endast krediter där lånebeloppet eller kreditgränsen inte överstiger 2 000 euro. Kreditens effektiva ränta får då inte överstiga den referensränta som anges i 12 § räntelagen med mer än 50 procentenheter. Under utredningstiden har detta inneburit ett faktiskt räntetak på strax över 50 procent effektiv ränta.

¹⁷ Consumer Credit (Cost Cap) Instrument 2014, se Policy Statement, PS14/16, *Detailed rules for the price cap on high-cost short-term credit*, Financial Conduct Authority, november 2014. Bestämmelserna finns i Consumer Credit sourcebook, CONC, 5A.

¹⁸ Definitionen av *high-cost short term credit* finns i CONC Glossary Terms. I den elektroniska utgåvan kan man få fram definitioner av olika begrepp genom länkar direkt till the Glossary, se www.handbook.fca.org.uk/handbook/CREDS/

¹⁹ Consultation Paper, CP14/10, *Proposals for a price cap on high-cost short-term credit*, Financial Conduct Authority, July 2014, s. 32.

Från 7 kap. i konsumentskyddslagen, som behandlar konsumentkrediter, görs undantag för vissa särskilda kreditformer som alltså inte heller ingår i räntetaket. Undantagen avser pantbankslån, krediter som lämnas enligt lagen om sociala krediter, krediter som avser delbetalning av en nyttighet som levereras fortlöpande samt helt avgifts- och räntefria krediter. För vissa andra krediter gäller undantag från en del av kapitlets bestämmelser enligt 2 och 3 §§ (undantagen kan jämföras med undantagen enligt 4 § konsumentkreditlagen). Räntetaket är därmed inte avsett att i regel träffa s.k. nyttighetskrediter, dvs. krediter som beviljas av en säljare av en vara eller tjänst (se 7 § 3).²⁰

I Finland är också dröjsmålsräntan för en konsumentkredit reglerad i och med att räntelagen enligt 2 § är tvingande till konsumentens förmån. Om en konsument har åtagit sig att betala provision, premie eller någon annan motsvarande prestation vid betalningsdröjsmål, är denna del av avtalet utan verkan mot konsumenten om det överenskomna vederlaget vid dröjsmål sammanlagt överstiger den ränta som annars hade beräknats enligt räntelagen. Dröjsmålsräntan beräknas som huvudprincip med utgångspunkt från räntelagens referensränta. Under en period om 180 dagar från förfalldagen får dock dröjsmålsräntan vara lika med den ränta som löpte på skuldbeloppet före förfalldagen. Krediträntan kan alltså fortsätta att löpa under maximalt 180 dagar.²¹

Samtidigt som räntetaket infördes, gjordes också ett förtydligande tillägg till bestämmelsen om god kreditgivningssed som innebär att sms-tjänster eller liknande kommunikationsmedel mot extra avgift inte får användas för att bevilja krediter eller vid annan kommunikation i anslutning till kreditförhållanden (7 kap. 13 § konsumentskyddslagen).²²

²⁰ RP 78/2012 rd, s. 13.

²¹ 2 och 4 §§ räntelagen (20.8.1982/633). Finska Högsta domstolen har behandlat en fråga om en kreditränta/dröjsmålsränta som var över 100 procent var oskäligen mot konsumenten, bl.a. mot bakgrund av avtalsvillkorets utformning (KKO:2015:60). Jfr vidare RP 78/2012 rd s. 7, 10 och 35. Räntelagen ändrades i samband med att räntetaket infördes så att alla slags avtalade avgifter och liknande vid dröjsmål skulle täckas in av räntelagens begränsning och inte bara avtalade löpande premier och liknande. Det hade nämligen uppmärksammats att snabblåneföretagen ofta tog ut en betydande engångsavgift vid försenad betalning.

²² Se vidare RP 78/2012, s. 13.

10.3.3 Överväganden bakom en reglering

Generellt inom EU

Syftet med att ha restriktioner för räntesättningen av konsumentkrediter formuleras givetvis olika i olika medlemsstater. Det övergripande syftet är dock att skydda konsumenten mot en alltför hög prissättning. I detta ligger att konsumenten anses vara en svagare part på marknaden än kreditgivaren, och alltså i behov av ett särskilt skydd. Att begränsa risken för överskuldsättning kan vara en särskilt uttalad målsättning med ett räntetak, liksom att skydda vissa särskilt utsatta konsumentgrupper eller att begränsa förekomsten av vissa särskilda kreditformer.²³

Man kan också betrakta förbud av ocker som en gemensam bakgrund till införandet av räntetak. Även medlemsstater som inte har infört räntetak har i de flesta fall en lagstiftning som förbjuder ocker, genom straffrättslig eller civilrättslig reglering. En parts svaghet, genom oerfarenhet, stora behov eller andra omständigheter, anses alltså inte få utnyttjas så att den starkare parten erhåller en oproportionerlig eller oskäligen vinst av en transaktion.²⁴

Storbritannien

Det övergripande syftet med att reglera priset på vissa krediter är att skydda konsumenterna från orimliga kostnader, att skydda de konsumenterna som hamnar i betalningssvårigheter och att minska antalet konsumenterna som hamnar i en skuldproblematik. Införandet av ett räntetak beslutades av det brittiska parlamentet, men den närmare utformningen överläts till Financial Conduct Authority (FCA).²⁵

FCA anser att vilka kostnader för ett lån som bör anses orimliga är de som skadar konsumentintresset. Alltför höga kostnader för lån skadar konsumenterna på två sätt. De innebär en risk för att en konsumentens finansiella situation kan förvärras, särskilt eftersom

²³ Se Table 4: Main reasons for introducing IRR, iff/ZEW (2010): Study on interest rate restrictions in the EU, *Final Report for the EU Commission DG Internal Market and Services*, Project No. ETD/2009/IM/H3/87, s. 50–52, jfr även s. 49.

²⁴ A. a. s. 38 och 45.

²⁵ Consultation paper, CP14/10, *Proposals for a price cap on high-cost short-term credit*, Financial Conduct Authority, juli 2014, s. 21.

konsumenter som tar exempelvis lönedagslån ofta redan befinner sig i en svår ekonomisk situation. Vidare innebär höga kostnader att företagen har möjlighet att täcka kreditförluster på ett sådant sätt att de kan låna ut till konsumenter med sämre kreditvärdighet.²⁶

FCA:s överväganden avseende konstruktionen av en prisreglering bygger på uppgifter från kreditgivare om utlåningen till konsumenter under två år (2012 och 2013). De kreditgivare som stod för uppgifterna representerar nästan hela marknaden. Uppgifterna ledde bl.a. till att FCA kunde fastställa att intäkterna för korta krediter med höga kostnader låg mellan 0,4 till 4 procent per dag av lånebeloppet. FCA uppskattade, på grundval av företagens uppgifter, också hur stor andel konsumenter som inte längre skulle få låna om en prisreglering infördes. Man undersökte på detta sätt olika nivåer på ett tak och fann att 0,8 procent per dag var en lämplig skyddsnivå. Regleringen uppskattas innebära att 11 procent av de tidigare låntagarna inte längre kommer att beviljas kredit.²⁷

För att analysera en prisreglerings effekter på företag och konsumenter utförde FCA också enkäter och intervjuer med företagen och ett urval konsumenter som tagit de aktuella lånen under 2013. Ett syfte med konsumentundersökningen var att få veta hur konsumenter kommer att agera om de inte längre har möjlighet att få kredit. Svaren visade bl.a. att konsumenterna kunde se andra alternativ, t.ex. att låna av vänner och familj eller öka sitt sparande. Mycket få angav att de hade övervägt, än mindre försökt, att ta lån på den illegala marknaden. FCA anser därmed att risken är liten för att den svarta marknaden för krediter ska växa till följd av en prisreglering.²⁸

Sammanfattningsvis anser FCA att en prisreglering på rätt nivå kommer att öka nyttan av krediterna för de konsumenter som beviljas lån i framtiden och att de konsumenter som kommer att nekas lån till följd av prisregleringen får anses komma i en bättre situation genom att inte ta en kort kredit med höga kostnader.²⁹

²⁶ A. a. s. 22.

²⁷ A. a. s. 16, 23 f. och 34.

²⁸ A. a. s. 11 och 28.

²⁹ A. a. s. 11.

Finland

Det övergripande syftet med räntetaket i Finland är att minska skuldproblemen med snabblån. Avsikten är att ett räntetak ska leda till rimligare villkor för konsumenter som tar små krediter. Samtidigt var en förutsedd effekt av regleringen att utbudet av snabblån kommer att minska avsevärt.

I propositionen beskrivs hur den finska snabblånemarknaden har växt kraftigt sedan kreditprodukten introducerades 2005. När propositionen skrevs fanns cirka 80 företag som hanterade snabblån, jämfört med 20 stycken hösten 2005. Lånevolymen hade också kontinuerligt ökat under åren. Mellan åren 2010 och 2011 ökade antalet beviljade krediter från 1,2 miljoner till 1,4 miljoner stycken och det sammanlagda kreditbeloppet från 244 miljoner euro till 322 miljoner euro.

Uppgifterna i propositionen om betalningsproblem relaterade till snabblån bygger i huvudsak på undersökningar av domar i fordringsmål. Domarna avseende mindre krediter ökade under åren sedan snabblånen introducerades. År 2005 var det färre än 3 000 domar som avsåg privatpersoners konto- eller engångskrediter och finansbolagsfordringar och som därtill avsåg mindre kreditbelopp (under 300 euro). År 2010 var domar avseende sådana fordringar 50 000 och år 2011 var antalet 82 000. Fordringarna ansågs huvudsakligen avse snabblån.³⁰ Genom att granska ärenden i utsökningsregistret, som kunde antas gälla snabblån, drogs vidare slutsatserna dels att nästan hälften av ärendena avsåg personer mellan 20 och 29 år, dels att summan av olika kostnader vid försenad betalning av snabblån var betydande i förhållande till det ursprungliga lånebeloppet.³¹

Vid utformningen av räntetaket ansågs det vara mest ändamålsenligt att utgå från kreditens effektiva ränta. I propositionen anfördes att kreditgivare med en sådan reglering kan välja prisstruktur för sina produkter (genom ränta, avgifter eller en kombination) samtidigt som takets tillämpningsområde inte påverkas av kreditgivarens val. Att lägga räntetaket 50 procentenheter över räntelagens referensränta (vilket vid tiden för propositionen gav ett tak på 51 procent effektiv ränta) ansågs vara tillräckligt lågt för att ha

³⁰ RP 78/2012 rd s. 4.

³¹ RP 78/2012 rd s. 5 f.

betydande konsekvenser för utbudet av snabblån. Den genomsnittliga effektiva räntan för snabblån var då cirka 920 procent. Samtidigt ansågs taket vara tämligen högt satt, högre än jämförbar prisreglering i andra EU-länder. På detta sätt ska kredittillgången för konsumenter med hög kreditrisk inte bli oskäligt begränsad. I sammanhanget anfördes också att en prisreglering är ett mer ändamålsenligt medel än att helt förbjuda snabblån, eftersom en prisreglering inte helt hindrar mindre engångskrediter.³²

Slutligen övervägs i propositionen vilka krediter som ska omfattas av räntetaket. I utredningen som låg till grund för lagstiftningsärendet föreslogs en begränsning till krediter om högst 1 000 euro, eftersom skuldproblemen med snabblån huvudsakligen ansågs gälla krediter upp till detta belopp. I propositionen anfördes att det med en sådan beloppsbegränsning finns en risk för att kreditprodukterna utvecklas mot större lånebelopp för att undvika räntetaket. Räntetaket tillämpas därför i stället på krediter om belopp upp till 2 000 euro. En utveckling mot ännu högre kreditbelopp än så ansågs osannolik, med beaktande av hur kreditrisken för kreditgivaren ökar med kreditbeloppets storlek.³³

10.4 Ekonomiska och andra effekter av räntetak

10.4.1 EU-studien om räntetak

Inledning

Som tidigare nämnts innehåller EU-studien om räntetak en kartläggning av ekonomiska och sociala konsekvenser av räntetak. I studien ställs upp ett antal hypoteser om effekterna av räntetak. Hypotesernas hållbarhet diskuteras sedan utifrån olika källor – makroekonomiska data, litteratur och en enkät utförd inom ramen för studien. Enkäten skickades till olika grupper av intressenter på kreditmarknaden: normgivare, konsumentorganisationer, näringsidkare som tillhandahåller krediter till konsumenter och organisationer av sådana näringsidkare.³⁴

³² RP 78/2012 rd s. 11 f.

³³ RP 78/2012 rd s. 12 f.

³⁴ iff/ZEW (2010): Study on interest rate restrictions in the EU, *Final Report for the EU Commission DG Internal Market and Services*, Project No. ETD/2009/IM/H3/87, s. 224.

Följande frågeställningar undersöks i EU-studien:³⁵

- Räntetak begränsar tillgången till krediter, särskilt för konsumenter med låg inkomst.
- Räntetak leder till en minskad lånevolym till konsumenter.
- Utan räntetak förekommer fler kreditprodukter på marknaden.
- Räntetak leder till att andra former av ”krediter” utnyttjas såsom att betala räkningar försent.
- Räntetak leder till en illegal kreditmarknad.
- Utan räntetak ökar överskuldsättningen.
- Att ett land inte har infört ett räntetak har särskilt negativa effekter på överskuldsättning och betalningssvårigheter i tider av en allmän ekonomisk tillbakagång.
- Räntetak leder till att konsumenter kan få billigare krediter.
- Räntetak kan leda till ökade avgifter för krediter, då kreditgivare kompenserar förlorade ränteintäkter genom ökade avgifter.
- Räntetak förhindrar en integrerad Europeisk konsumentkreditmarknad.³⁶
- Räntetak leder till en minskad konkurrens på konsumentkreditmarknaden.
- Ett räntetak innebär att räntan för olika konsumentkrediter på marknaden kommer att ligga på ungefär samma nivå, strax under taket.

I studien redovisas om en hypotes anses vara ett rimligt antagande eller om den är osannolik. Vissa hypoteser anses som osäkra då underlaget är motsägelsefullt och inte kan anses tillräckligt för att dra någon mer säker slutsats.³⁷

³⁵ Frågeställningarna summeras i a.a. avsnitt 2.5.13, s. 325–327.

³⁶ Denna frågeställning redogörs inte närmare för i det följande, eftersom den får anses falla utanför utredningens uppdrag.

³⁷ A. a. s. 224 f.

Begränsar ett räntetak tillgången till kredit?³⁸

Att räntetaket begränsar tillgången till krediter, särskilt för konsumenter med lägre inkomster, anses vara ett rimligt antagande. Antagandet stöds för det första av studerad litteratur. Den studerade litteraturen utgår dock ifrån iakttagelser av relativt sett låga räntetak. Räntetak inom EU är vanligtvis högre satta. De anses därmed i första hand begränsa tillgången till kreditprodukter med höga kostnader. Antagandet att räntetak leder till begränsad tillgång till krediter stöds också av tillfrågade intressenter.

Som berörs i EU-studien är det en särskild fråga om tillgång till kredit är något önskvärt eller inte. Införandet av räntetak kan ju vara avsett att begränsa kredittillgången, särskilt för låginkomsttagare. Det gick inte heller att visa att konsumenter i medlemsstater med räntetak anser sig ha alltför liten tillgång till krediter. De tillfrågade intressenternas svar på frågor om låginkomsttagares tillgång till krediter tycks också vara oberoende av om det finns räntetak eller inte. Man kan tänka sig att vad som anses utgöra en "lätt" eller "tillräcklig" tillgång till krediter inte bara styrs av faktiska förhållanden utan också av samhällets allmänna attityd till krediter. Attityderna till krediter varierar mellan medlemsstaterna. Om konsumentkrediter är vanliga eller inte återspeglar därmed inte bara tillgången till kredit utan också efterfrågan på krediter.³⁹

*Minskar ett räntetak kreditvolymen⁴⁰
eller variationen i kreditutbudet?⁴¹*

I EU-studien anses det som osannolikt att räntetak skulle påverka den totala kreditvolymen på ett väsentligt sätt. I en del litteratur redovisas dock det motsatta resultatet, alltså att räntetak väsentligen påverkar kreditvolymen. Vid en jämförelse av makroekonomiska data avseende kredittillväxten i olika medlemsstater anser dock EU-studiens författare att det inte går att dra slutsatsen att varierande förekomst av räntetak påverkar den totala kreditvolymen. Det anmärks också att de kreditprodukter som får antas på-

³⁸ A. a. s. 226–237.

³⁹ A. a. s. 230.

⁴⁰ A. a. s. 238–245.

⁴¹ A. a. s. 246–262.

verkas mest av ett räntetak, krediter med mycket höga kostnader för konsumenten, endast utgör en liten del av den samlade kreditvolymen.

När det gäller variationen i kreditutbudet visar framför allt svaren från intressenterna att räntetak får anses minska utbudet av små och dyra krediter. Att variationen i kreditutbudet minskar anses alltså vara ett rimligt antagande i EU-studien.

Ökar förekomsten av illegala kreditformer om räntetak införs?⁴²

Om variationerna i kreditutbudet och tillgången till krediter, särskilt för låginkomsttagare, minskar, skulle detta kunna leda till att andra former av kredit än de strikt legala börjar användas. I EU-studien undersöks t.ex. om det är vanligare att hushållen betalar räkningar försent i länder med räntetak. Statistik över försenade betalningar av räkningar visar dock inte på att det är vanligare i länder med räntetak, tvärtom var hushåll som betalade för sent i länder med räntetak något färre än dem i länder utan räntetak. Resultatet motsäger alltså hypotesen att hushållen måste betala räkningar försent för att kompensera för en minskad tillgång till kredit. Den statistiska skillnaden var dock alltför liten för att helt motbevisa hypotesen. Det konstateras också att många andra faktorer kan inverka på möjligheten, eller viljan, att betala räkningar i tid. Ett exempel är att försenade betalningar minskade kraftigt i Polen efter det att ett räntetak infördes, vilket dock inte kan tas till intäkt för att räntetaket inte kunde ha haft effekten att öka antalet försenade betalningar, utan snarare berodde på att hushållens ekonomi i Polen under denna tid stadigt förbättrades. Hypotesen att förekomsten av betalningsförsummelser växer om räntetak införs anses därmed osäker.

Det har gjorts undersökningar som visar att ett annat alternativ vid bristande tillgång till krediter är att hushållen vänder sig till en helt illegal kreditmarknad. Den illegala kreditmarknaden skulle då vara större i länder med räntetak, där tillgången på legala kreditformer är begränsad. I EU-studien anser författarna att det empiriska stödet för att räntetak leder till en större illegal kreditmarknad

⁴² A. a. s. 263–273.

inte kan anses tillräckligt för att göra hypotesen sannolik, men att empiriska studier inte heller finns som visar motsatsen. Tillfrågade intressenter ansåg att den illegala marknaden blir större när räntetak införs. Å andra sidan ansåg intressenter från länder utan räntetak att den illegala kreditmarknaden hade större betydelse där än vad intressenter från länder med räntetak tyckte. Hypotesen att den illegala kreditmarknaden växer anses alltså osäker.

*Minskar ett räntetak överskuldsättningen?*⁴³

I EU-studien anses det osannolikt att ett räntetak påverkar graden av överskuldsättning. Variationerna mellan graden av överskuld-sättning mellan medlemsstaterna är stor, men skillnaderna kan inte kopplas till skillnader i räntetak.⁴⁴ I EU-studien tar man också upp två specifika exempel på länder där ett räntetak införts respektive skärpts under senare år, nämligen Polen och Nederländerna. I båda länderna sjönk överskuldsättningen enligt vissa data i tiden efter att räntetaket införts respektive skärpts. Författarna till EU-studien menar dock att detta inte kan anses vara tillräckligt för att visa på ett samband mellan räntetak och en minskad överskuldsättning, eftersom det kan finnas alltför många andra faktorer som påverkat utvecklingen.

I EU-studien prövas också hypotesen om ett räntetak särskilt kan motverka överskuldsättning i tider av en allmän ekonomisk kris, exempelvis finanskrisen 2008. Inte heller när det gäller denna fråga visade tillgängliga data på ett sådant mönster att förekomsten av räntetak bevisligen haft påverkan under krisen. Svaren från de tillfrågade intressenterna visade på att den ökande trenden av betalningssvårigheter som flertalet rapporterade om efter krisen kunde anses något större i länder utan räntetak. Detta ansågs dock inte vara tillräckligt för att göra hypotesen sannolik.

⁴³ A. a. s. 274–301.

⁴⁴ Man bör observera att det inte finns någon gemensam europeisk definition av begreppet överskuld-sättning, jfr SOU 2013:78, s. 55–57.

Leder räntetak till billigare konsumentkrediter?⁴⁵

I EU-studien anförts att det finns motstridiga resultat avseende om konsumentkrediter generellt blir billigare när ett räntetak införs. Jämförande data avseende ränteläget i medlemsstaterna visade inte på några sådana skillnader som kan hänföras till förekomsten av räntetak. Data från Polen talade i viss mån för att räntorna för konsumentkrediter sjunkit efter att räntetaket infördes och data från Nederländerna talade för att ett räntetak innebär genomsnittligt lägre räntor. De tillfrågade intressenterna ansåg däremot att ett räntetak snarast skulle fördyra konsumentkrediter över lag.

Som påpekas i studien får man också göra skillnad på genomsnittlig ränta och räntan som en genomsnittlig konsument kan få betala för en kredit. Om vissa dyra kreditprodukter försvinner från marknaden kan den genomsnittliga räntan sjunka. Räntan för en mer genomsnittlig konsument (som då inte tillhör den grupp som blir avskuren från möjligheten att låna) behöver dock inte bli lägre som en följd av detta, utan kan ligga kvar på samma nivå som tidigare. Hypotesen att räntetak leder till billigare konsumentkrediter anses därmed osäker.

Leder räntetak till att andra kostnader för krediter ökar?⁴⁶

I EU-studien fann man tillräckliga data för att anse att det är ett rimligt antagande att ett räntetak leder till att andra kostnader för krediter ökar. Anledningen är, naturligt nog, att kreditgivare försöker kompensera det intäktsbortfall som räntetaket kan innebära genom att, så långt som möjligt, skapa en intäkt genom en annorlunda prissättning där vissa delar inte träffas av räntetakets reglering. Tillfrågade intressenter i studien som såg positivt på räntetak i och för sig, gav också uttryck för att taket måste täcka in avgifter och andra kostnader för krediten.

Som påpekas i studien beror effekten i hög grad på hur räntetaket konstrueras. Ett tak för den effektiva räntan täcker in fler komponenter i kostnaden för en kredit än ett tak enbart för räntan. Krediter kan dock säljas i kombination med andra produkter, vars

⁴⁵ A. a. s. 302–312.

⁴⁶ A. a. s. 313–318.

pris därmed inte omfattas av den effektiva räntan. Ett exempel är olika försäkringsavtal. Att på det sättet kombinera kreditavtalet med andra produkter är ett sätt för kreditgivaren att kompensera ett intäktsbortfall för krediten genom en högre prissättning av tilläggs-tjänsten.

*Leder räntetak till minskad konkurrens på kreditmarknaden?*⁴⁷

I EU-studien anses det osannolikt att räntetak leder till en minskad konkurrens på marknaden. Dock uttryckte tillfrågade intressenter farhågor för att räntetak kan innebära sämre konkurrens, eftersom antalet kreditgivare troligen minskar. Samtidigt visade en nyligen gjord studie i Storbritannien att konkurrensen på ett visst segment av marknaden (korta krediter med höga kostnader, se avsnitt 10.3.2) inte fungerar på ett tillfredsställande sätt. Eftersom det vid tiden för EU-studien inte fanns något räntetak i Storbritannien kan den bristande konkurrensen i Storbritannien anses tala emot att det finns en koppling mellan konkurrensförhållanden och räntetak. Den studie av data från banksektorn som gjordes i EU-studien visade inte på något samband mellan räntetak i de olika medlemsstaterna och en bristande konkurrens.

*Medför ett räntetak att alla räntor hamnar strax under taket?*⁴⁸

EU-studien hänvisar dels till en annan undersökning av räntesättningen i Frankrike, dels till insamlade data avseende räntenivåerna i Polen och Nederländerna. Undersökningen av den franska räntesättningen visade på att räntevillkoren för vissa kreditformer i Frankrike var likartad för samtliga kreditgivare och att räntan som erbjöds också låg precis under räntetaket för den aktuella kredit-typen. Detta talar för att ett räntetak kan få en sådan effekt på kreditgivarnas räntevillkor. Å andra sidan visade data från Polen och Nederländerna inte på att kreditgivarnas räntesättning ligger samlad strax under taket. Resultatet, ansåg författarna av EU-

⁴⁷ A. a. s. 319–322.

⁴⁸ A. a. s. 323 f.

studien, visar alltså att det inte kan anses finnas tillräckliga bevis för att finna hypotesen vare sig rimlig eller osannolik.

Författarna till EU-studien påpekar dock i detta sammanhang att risken för en homogen räntesättning som utgår från räntetaket är mindre om räntetaket bestäms utifrån en genomsnittlig marknadsränta.

10.4.2 Erfarenheter av det finska räntetaket

*Statistik om lånevolym, antal krediter och kostnader*⁴⁹

Sedan räntetaket infördes i Finland har snabblånemarknaden minskat i omfång både när det gäller antalet kreditgivare och antalet beviljade krediter. Antalet snabblånebolag har sjunkit med nästan hälften, från drygt 80 stycken till drygt 50.⁵⁰ Antalet nya krediter har också sjunkit. Som flest nya krediter beviljades drygt 400 000 stycken under sista kvartalet 2012. Hela det föregående året (från fjärde kvartalet 2011) låg antalet nya krediter på en nivå över 370 000 krediter i kvartalet. Efter 2012 har antalet krediter sjunkit. Som lägst var antalet nya beviljade krediter 70 000 stycken under första kvartalet 2014. Fjärde kvartalet 2015 var antalet nya krediter nästan 120 000 stycken.

Från fjärde kvartalet 2011 till och med andra kvartalet 2013 låg volymerna för nya beviljade krediter per kvartal mellan 90 miljoner euro och drygt 100 miljoner euro. Mellan tredje kvartalet 2013 och fjärde kvartalet 2015 har volymen per kvartal varierat mellan 25 miljoner och 65 miljoner euro, med ett undantag för tredje kvartalet 2015 då volymen var nästan 87 miljoner euro, alltså nästan i nivå med kvartalsvolymerna före lagändringen. Det går dock knappast att se någon klar trend uppåt när de gäller lånevolymerna.

En annan faktor av betydelse som visas av statistiken i Finland är kostnaderna för snabblånen. Kostnaderna för krediterna har

⁴⁹ Finlands officiella statistik (FOS), Kreditbeståndet [e-publikation] 4:e kvartalet 2015 och Kreditbeståndet 4:e kvartalet 2014, Statistikcentralen. I publikationerna ingår också mellanliggande kvartal och kvartalen före 2013 från Q4 2011.

⁵⁰ I det finska kreditgivarregistret fanns i januari 2016 53 företag. Samtliga torde dock inte vara snabblåneföretag. Flera av företagen har, med utgångspunkt endast från deras namn, svenska motsvarigheter, varav flera ger ut snabblån men andra också ger andra former av konsumentkrediter. Kreditgivarregistret finns tillgängligt på Regionförvaltningsverkets hemsida, www.avi.fi/sv/

sjunkit betydligt. Fjärde kvartalet 2011 var kostnaderna som hänförde sig till nya krediter cirka 20 miljoner euro. Tredje kvartalet 2015, då lånevolymen var nästan lika stor som 2011 (87 miljoner euro jämfört med 90 miljoner) var kostnaderna för nya beviljade krediter endast drygt 8 miljoner euro. Uttryckt i procent var kostnaderna 23 procent av lånevolymen 2011 och låg därefter på en nivå över 21 procent fram till och med första kvartalet 2013. Därefter har kostnadsandelen sjunkit och har under 2014 och 2015 legat mellan 10 och 16 procent för nya beviljade krediter.

Snabblånebolagens utlåning i Finland utgör en liten del av den totala utlåningen av konsumtionskrediter. Den utestående kreditvolymen (kreditbeståndet) har under 2014 och 2015 varierat mellan 70 och nästan 120 miljoner euro. Kreditvolymen för samtliga beviljade konsumtionskrediter har under samma år stigit från 2 miljarder euro till 2,2 miljarder euro.⁵¹

Förändrade kreditprodukter

En generell iakttagelse som framgår av den offentliga statistiken är att lånebeloppen i princip ökat i storlek.⁵² Det finska räntetaket har också fått till följd att återbetalningstiden för snabblån har ökat från i genomsnitt 33 dagar 2011 till 165 dagar i slutet av 2015.⁵³

Det har också visat sig att marknadskrafterna inte har hindrat att även krediter över 2 000 euro har kunnat erbjudas med höga räntor, som alltså inte har omfattats av räntetaket. Produkter har också utvecklats för att utnyttja undantaget i den finska regleringen för s.k. *nyttighetskrediter*, som kan liknas vid kreditköp.⁵⁴

Utredningen har för egen del tittat på några hemsidor för kreditgivare som finns upptagna i det finska kreditgivarregistret. Man hittar då exempel på att mindre krediter, från 100–300 euro, med

⁵¹ Finlands officiella statistik (FOS), Kreditbeståndet [e-publikation] 4:e kvartalet 2015 Statistikcentralen. Enligt publikationen är uppgifterna för år 2014 och framåt inte helt jämförbara med tidigare år p.g.a. en ny sektorsindelning, varför tidigare uppgifter inte redovisas.

⁵² De genomsnittliga beloppet för ett lån har dock varierat ganska kraftigt under 2014 och 2015, första kvartalet 2015 var det genomsnittliga beloppet exempelvis under 200 euro, mindre än de genomsnittliga beloppen under 2012, medan det genomsnittliga lånebeloppet första kvartalet 2014 var 638 euro och tredje kvartalet 2015 765 euro.

⁵³ Finlands officiella statistik (FOS), Kreditbeståndet [e-publikation] 4:e kvartalet 2015 och Kreditbeståndet 4:e kvartalet 2014, Statistikcentralen. I publikationerna ingår också mellanliggande kvartal och kvartalen före 2013 från Q4 2011.

⁵⁴ Finnish Consumer Ombudsman's Newsletter 6/2015 och 6/2014.

korta återbetalningstider, mellan en månad och 180 dagar, fortfarande erbjuds på marknaden. Den effektiva räntan i dessa fall ligger maximalt någon procentenhet under räntetaket. Det finns också exempel på årslånga krediter med effektiva räntor på den nivån.

Effekten på betalningsförsummelser

En faktor som låg till grund för den finska regleringen var det höga antalet ansökningar till domstol avseende utebliven betalning för snabblån. Effekterna av räntetaket i detta avseende har studerats av forskare vid Helsingfors universitet. De har studerat mål vid domstol för att undersöka räntetakets effekt i detta avseende. Antalet domstolsansökningar till följd av obetalda snabblån har minskat efter räntetakets införande. Vad som däremot ökat är de genomsnittliga skuldbeloppen som ansökningarna avser.⁵⁵ Detta resultat överensstämmer också väl med den övriga statistiken, som visar att skuldernas storlek i genomsnitt ökat.

10.5 Ränteläget på snabblånemarknaden

När man ska beskriva ränteläget på den svenska snabblånemarknaden i dag kan man inte generellt utgå från den ränta som kreditgivarna anger i sin marknadsföring. Många kreditgivare anger att hela kostnaden för krediten är ränta, trots att de naturligtvis har sådana kostnader för krediten som de skulle kunna ta ut som avgifter i enlighet med 18 § konsumentkreditlagen. Att beteckna kostnaden som en ränta och inte en avgift kan vara fördelaktigt för kreditgivaren. En ränta innebär för det första att konsumenten kan göra ett skatteavdrag vilket kan användas som ett säljargument (kostnaden blir ”rabatterad”). För det andra behöver kreditgivaren inte bli utsatt för tillsyn när det gäller avgiftens lagenlighet. Införs ett räntetak är det däremot troligt att kreditgivarna lägger om sin prissättning så att en större del av kreditkostnaden än i dag anges

⁵⁵ Majamaa, Karoliina, Rantala, Kati och Sarasoja, Laura, *The nature of Debt Problems and the Effects of the Law reform on Instant Loans*, University of Helsinki, Institute of Criminology and Legal Policy, report 9/2016. En sammanfattning på engelska finns tillgänglig på helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/159642/9_2016_English_Summary.pdf?sequence=6

vara en avgift. I bilaga 5, tabell 1, ges exempel på krediträntor som de anges av kreditgivarna. Enligt denna uppställning varierar krediträntorna mellan cirka 20 procent till över 400 procent.

I dag förekommer avgifter i storleksordningen 75–395 kronor för 30-dagars krediter. För de allra minsta krediterna, runt 1 000 kronor, är det därför särskilt svårt att säga något om ränteläget. De flesta kreditgivare som erbjuder 1 000-kronors krediter har ett pris som understiger den högsta avgiften på marknaden. Om alla kreditgivare hade kostnader för kreditgivningen i den storleksordningen, skulle alltså kreditgivningen innebära en förlust. Det förefaller alltså troligt att de flesta kreditgivare inte har så höga kostnader för kreditgivningen som motsvarar marknadens högsta avgift. Det är dock knappast möjligt att dra slutsatsen att 75 kronor är en mer rättvisande bild av kostnadsläget, eftersom bolag som anger detta som avgift fortfarande kan anse att det är fördelaktigt att ange en lägre avgift än vad som motsvaras av de faktiska kostnaderna. När Konsumentverket granskade ett antal bolags avgiftssättning konstaterade verket att den högsta avgift som ett bolag kunde motivera med en redogörelse för faktiska kostnader låg runt 250 kronor. Om man tänker sig en avgift i den storleksordningen och sätter den i relation till en ungefärlig medianintäkt på marknaden (325 kronor för en 1 000-kronorskredit) visar den på en kreditränta om 90 procent. För krediter från 5 000 kronor blir det än tydligare att ränteläget är tämligen högt, även om man räknar med den högsta avgiften som förekommer på marknaden, 395 kronor. Om man sätter en sådan avgift i relation till medianpriset (700 kronor) är krediträntan drygt 70 procent.

I bilaga 5, tabell 1, finns en sammanställning av priser och räntesatser som kreditgivarna angett på sina hemsidor. Utifrån angivna lånevillkor är spannet för kreditränta så stort som mellan cirka 20 till över 400 procent för 30-dagarskrediter. Om man laborerar med möjligheten för kreditgivare som i dag endast anger att de tar ut ränta, att också ta ut en avgift motsvarande den högsta som förekommer på marknaden i dag, skulle spannet i stället vara mellan cirka 20 till 280 procent. För kreditbelopp från 7 000 kronor är dock den lägsta räntan cirka 70 procent.

För större krediter som erbjuds med avbetalning ligger krediträntorna, även med beaktande av att alla bolag eventuellt skulle kunna ta ut högre avgifter än i dag, från cirka 50 procent till 300 procent.

10.6 Överväganden om räntetak

10.6.1 Allmänna skäl för och emot ett tak för krediträntan

Generellt om syftet med en reglering av krediträntan

Syftet med att begränsa krediträntan kan vara både att skapa rimligare villkor på marknaden (billigare krediter) och att begränsa tillgången till krediter för konsumenter som löper en hög risk att hamna i betalningssvårigheter. Teorin bakom att ett räntetak kan begränsa utlåningen till sådana konsumenter, som utredningen kallar högriskkonsumenter, är att bolagen genom höga räntor har möjlighet att låna ut med större kreditrisker. Med höga ränteintäkter har kreditgivande bolag möjlighet att täcka även höga kreditförluster. En ökad restriktivitet i kreditgivningen får i huvudsak ses som eftersträvänsvärt enligt utredningens uppfattning. Restriktivare utlåning torde kunna leda till att färre konsumenter får problem att betala tillbaka sina lån. Frågan är dock om ett räntetak i praktiken kan leda till en önskvärd restriktivitet, eller om det i stället leder till andra effekter.

En fråga är om utredningens underlag ger stöd för att det på marknaden i dag finns en koppling mellan höga ränteintäkter och höga kreditrisker, och i förlängningen kreditförluster. I avsnitt 7.4 har preliminära uppskattningar av bl.a. kreditvolym, ränteintäkter och kreditförluster gjorts, utifrån den inrapportering som kommit in från konsumentkreditinstituten under utredningstiden. Av dessa siffror går det dock inte att dra någon egentlig slutsats om utlåningen är mer riskfylld än annan utlåning, eftersom banker och andra kreditinstitut inte rapporterar på ett motsvarande sätt till Finansinspektionen och det därmed inte går att göra några jämförelser. Det kan i vart fall konstateras att snabblånebolagen rapporterar tämligen stora kreditförluster. Kreditförlusterna motsvarar ungefär en femtedel (20 procent) av ränteintäkterna. Ett sätt att behålla marginalen mellan ränteintäkter och kreditförluster om ränteintäkterna sänks, är att försöka minska kreditförlusterna.

Att räntetak minskar utlåningen till högriskkonsumenter stöds generellt av EU-studiens resultat – räntetak kan generellt sägas ha den effekten att utbudet av och tillgången till krediter minskar och att det i första hand är krediter med höga kostnader, som ofta tas

av konsumenter med sämre kreditvärdighet, som försvinner från marknaden.

Utvecklingen i Finland stöder också antagandet att ett räntetak kan ha en sådan effekt på marknaden. I Finland har kostnaderna för nya beviljade krediter sjunkit efter räntetakets införande. Även antalet beviljade krediter har sjunkit. Det tycks alltså som om färre konsumenter beviljas lån och det framstår som troligt att detta beror på prisregleringen och inte på att efterfrågan minskat. Att kreditbeloppen i genomsnitt är större tyder också på att kreditgivningen inriktas på konsumenter med bättre kreditvärdighet – kreditgivaren riskerar mer vid utlåning av större belopp.

Ett osäkerhetsmoment i tolkningen av den finska statistiken är dock att den endast visar antalet lån, inte antalet konsumenter som tar lån. Det skulle kunna vara så att det fortfarande är samma konsumenter som tar lånen, men att de numera tar färre lån och med högre belopp. Utredningen återkommer till denna fråga i nästa avsnitt.

Även utvecklingen i Nederländerna visar på att ett räntetak kan antas få effekten att utbudet av högkostnadskrediter minskar på marknaden, se vidare avsnitt 6.9.

Samtidigt har utredningen fått synpunkter från branschen om att ett räntetak kommer att bli verkningslöst av flera orsaker. En är att produktutvecklingen kommer att gå emot dels kontokrediter dels större lånebelopp och längre löptider för krediterna, vilket kommer öka skuldsättningen och kostnaderna för konsumenterna. En annan är att det inte finns någon sådan koppling mellan räntetäkterna och kreditförlusterna, som är den teoretiska utgångspunkten för ett räntetak. Alltså kommer utlåningen kunna fortgå på i princip samma villkor som i dag, förutom när det gäller den avtalade krediträntan i sig.

Utredningen anser att det inte går att utesluta att utlåningen, även med ett räntetak, kan komma att fortgå till samma konsumenter som tidigare. Ett räntetak kan dock även anses befogat att införa bara av den anledningen att dagens räntesättning framstår som oskälig. Som anförts i avsnitt 8.2 anser utredningen att det finns tillräckligt underlag för att dra slutsatsen att den nuvarande utlåningen riktar sig mot konsumenter i en utsatt ekonomisk situation. Det handlar i huvudsak om konsumenter som har förlorat tillgång till andra kreditformer, kreditformer som ofta erbjuds med rimligare

villkor. Detta kan bero på att de har relativt sett lägre inkomster eller tidigare haft svårt att få ekonomin att gå ihop och därmed fått betalningsanmärkningar. Att dessa konsumenter ska betala höga priser för krediter som andra, mer välbeställda konsumenter, kan erhålla ibland utan några kostnader alls, är inte skäligt ur ett samhällsperspektiv. Även om ett räntetak inte skulle få effekten att begränsa utlåningen, skulle man kunna hävda att det i vart fall får till följd att krediträntorna pressas ned till mer rimliga nivåer.

Leder ett räntetak till noggrannare kreditprövningar?

I våra utredningsdirektiv anges att ett räntetak kan leda till att kreditgivarna blir mer noggranna med vem som får låna pengar. Som tidigare nämnts finns det skäl som talar för att bolagen, om ett räntetak införs, kommer att bli mer restriktiva med att låna ut till konsumenter som innebär de högsta riskerna för att hamna i betalningsdröjsmål. Detta kommer dock troligen inte innebära att bolagen bli mer noggranna i den kreditprövning som görs enligt 12 § konsumentkreditlagen. Bolagens beslut att bevilja eller avslå en kreditansökan är i första hand baserad på en riskbedömning som beror på en sammanvägning av olika faktorer, bl.a. betalningsanmärkningar, inkomster och ålder (se vidare om *scoring*, avsnitt 9.2.2). Om bolagen vill ta mindre kreditrisker över lag i sin verksamhet kommer de troligen att ändra sin utlåningspolicy utifrån den riskbedömning som scoringen innebär. Att bolagen på så sätt minskar sina kreditrisker uppfyller i och för sig syftet att skapa en mer restriktiv utlåning. Man får dock vara medveten om att restriktiviteten kommer att baseras på generella riskbedömningar och inte på noggrannare prövningar i varje enskilt fall. Det kommer därmed säkerligen finnas konsumenter som förlorar tillgången till kredit, trots att de faktiskt hade kunnat klara av att betala tillbaka enligt avtalet.

En viktig fråga när det gäller kreditprövningen, som också lyfts fram av branschen, är möjligheten att kunna kontrollera konsumenternas kreditengagemang. Som utredningen utvecklat i föregående kapitel kommer utredningen inte att lämna några förslag som avser kreditupplysningsverksamhet. Samtidigt ska erinras om att kreditgivare som får tillstånd att bedriva verksamhet med konsumentkrediter också kommer att ha lagliga förutsättningar att ut-

byta information om kreditengagemang med varandra och med kreditinstituten.⁵⁶ En utökad kreditupplysningsverksamhet skulle medföra kostnader för branschen. Om ett räntetak medför ekonomiska incitament att ta mindre kreditrisker skulle detta kunna verka för att kreditgivarna utnyttjar möjligheten till ett bättre informationsutbyte om konsumenternas övriga skuldsättning för att få ett bättre underlag för sin kreditprövning. Detta gäller särskilt om utlåningen kommer att inriktas mot högre kreditbelopp, vilket kommer att diskutera i nästa stycke.

Blir effekten av ett räntetak ett bättre konsumentskydd?

Som vissa kreditgivare påpekat kan ett räntetak orsaka en produktutveckling mot högre utlånade belopp och längre löptider. Detta stöds också av den utveckling som skett i Finland. En sådan utveckling innebär inte per automatik ett bättre konsumentskydd. Större lånebelopp innebär givetvis större skuldsättning och även större kostnader för krediten, särskilt om ett större belopp lånas ut under lång tid. Å andra sidan bör större lånebelopp och längre tid innebära något större risker för kreditgivarna, vilket skulle kunna ha en tillbakahållande effekt på utlåningen. Enbart det faktum att antalet lån bör kunna minska anser utredningen vara en positiv effekt. En särskild fara med den svenska marknaden i dag är möjligheten att söka mindre lån hos flera olika kreditgivare. Detta minskar konsumentens möjlighet att ha överblick över sina ekonomiska förutsättningar och minskar kreditgivarnas möjligheter att få in alla uppgifter som är relevanta för kreditprövningen. Det finns också exempel, som ofta tagits fram i media, på att konsumenter tar upp en mängd mindre lån från många kreditgivare och därmed drar på sig en sammanlagt mycket stor skuld.

Samtidigt innebär det en viss nackdel ur konsumentskyddsperspektiv att en stor kredit delas upp i många små avbetalningar, som resultatet kan bli om lånebeloppen blir större och löptiden längre. Det finns då en särskild fara för att konsumenten under-

⁵⁶ Företag som får tillstånd enligt lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter har, liksom kreditinstitut, tystnadsplikt när det gäller enskildas förhållanden till företaget, 13 §. Tystnadsplikten hindrar dock inte att upplysningar under vissa förutsättningar utväxlas för kreditupplysningsändamål, 5 a kreditupplysningslagen (1973:1173).

skattar skuldsättningens belastning på ekonomin (jfr avsnitt 4.3.4.) Med en sådan inriktning på kreditgivningen skulle det alltså kunna finnas en risk för att konsumenterna blir mer riskbenägna när de ansöker om lån. En annan liknande synpunkt som utredningen fått från branschen är att konsumenternas lånebenägenhet också kan öka generellt om priserna på krediterna sjunker. Även om utlåningen då skulle vara på rimligare villkor för konsumenten, skulle detta givetvis kunna resultera i en större skuldproblematik. Å andra sidan förutsätter ett sådant scenario att tillgången till kapital för utlåning också skulle kunna öka i samma utsträckning som efterfrågan. Om detta är ett möjligt scenario är svårt att bedöma. För att en ökad kreditvolym ska kunna anses vara ett konsumentskyddsproblem skulle det ju också förutsätta att utlåningen till högrisk-konsumenter kan fortsätta, trots att intäktsmöjligheterna inte längre skulle vara lika goda. Utredningen anser att denna farhåga visserligen bör tas på allvar, men inte kan utgöra ett tillräckligt skäl att avstå från en reglering av krediträntan. Utvecklingen på marknaden måste givetvis följas noga om ett räntetak skulle införas.

Emot det skydd som kan uppnås för vissa konsumenter måste man också ställa de negativa konsekvenser det kan få för en del konsumenter att förlora tillgången till kredit. Som tidigare berörts garanterar inte ett räntetak att kreditprövningen i det enskilda fallet blir mer noggrann eller mer rättvisande. Även konsumenter som faktiskt inte skulle fått svårigheter att betala tillbaka kreditfordran, kan alltså komma att förlora tillgången till kredit därför att de generellt sett bedöms som utgörande en högre risk. Dessa konsumenter har då en minskad möjlighet att planera sin ekonomi över tid. Utredningen återkommer till denna fråga i avsnitt 15.2.

En svart marknad för konsumentkrediter?

Ett argument emot ett räntetak som ofta framförts är risken för en (ökad) svart kreditmarknad. Utredningen anser inte att detta argument i sig är tillräckligt för att avstå från en räntereglering. EU-studien visar inte någon säker slutsats i detta avseende. Brittiska FCA har ansett att risken för en svart kreditmarknad inte framstår som överhängande. En viktig faktor i snabblånens genomslagskraft är just lättillgängligheten och snabbheten i hanteringen. Att en

svart marknad skulle kunna nå ut till konsumenterna på samma sätt och därmed erbjuda ett alternativ till den legala marknaden framstår inte som särskilt troligt.

Minskar konkurrensen på kreditmarknaden?

Införs ett räntetak för snabblån bör man räkna med att vissa bolag kan komma att försvinna från marknaden. Detta har skett i Finland och även i Nederländerna. Brittiska FCA har också ansett att detta kommer att bli en effekt av regleringen där.

Att antalet aktörer minskar får visserligen anses ge upphov till en sämre konkurrens. Samtidigt kan produktutvecklingen i vissa fall leda till att en del snabblånebolag i stället erbjuder krediter som mer liknar kreditavtal som erbjuds av andra konsumentkreditinstitut, t.ex. olika former av kontokrediter, eller större lån med längre löptid. I så fall kan konkurrensen, om man endast ser till antalet aktörer på en viss del av marknaden, anses ha blivit större.

Man måste också fråga sig om antalet aktörer i sig är avgörande för om konkurrensen fungerar på ett bra sätt. Prissättningen och villkoren på snabblånemarknaden är ganska likartade. Att det finns tämligen många aktörer innebär risker i sig för att konsumenter tar upp flera snabblån av olika bolag under en kort tid, vilket är negativt både för bolagen och konsumenterna. Konkurrensen på marknaden tycks heller inte utgå enbart från prissättning eller avtalsvillkor, utan lika mycket utifrån vilken kreditgivare som lättast beviljar krediter eller vilket kreditupplysningsföretag som används (jfr avsnitt 7.8).⁵⁷

Lagstiftningsåtgärder som sätter högre press på marknads aktörer kan alltid få till effekt att vissa bolag inte klarar kraven och därmed upphör med sin verksamhet. Sådana effekter kan anses godtagbara om de positiva effekter som kan uppnås överväger nackdelarna.⁵⁸

⁵⁷ Vilket kreditupplysningsföretag som används kan ha betydelse för möjligheten att få kredit bl.a. som en följd av hanteringen av s.k. omfrågningar. En konsument som sökt krediter där kreditgivaren eller kreditgivarna vänder sig till ett viss kreditupplysningsföretag, kan få ett lägre kreditbetyg hos det företaget än hos ett annat, som (ännu) inte registrerat några omfrågningar på konsumenten.

⁵⁸ Jfr prop. 2013/14:107 s. 80 och Finansinspektionens remisspromemoria *Förslag till föreskrifter och allmänna råd om viss verksamhet med konsumentkrediter – motivering samt behovs- och konsekvensanalys*, FI Dnr 13-6297.

Minskar risken för överskuldsättning?

Ett av utredningens övergripande syften är att minska risken för att konsumentkrediter leder till överskuldsättning.

Som Utredningen om överskuldsättning konstaterat saknas det i dag mycket kunskap om överskuldsättning och dess orsaker. Det går inte att peka ut en enskild faktor som leder till överskuldsättning, eller ens att rangordna de faktorer som troligen har stor betydelse.

Det som går att utläsa av den statistik från Kronofogdemyndigheten som utredningen inhämtat är också snarast att personer som hamnar i betalningssvårigheter för sina snabblån också har, eller har haft, många andra skulder. Utredningen har också utgått ifrån att konsumenter som tar snabblån ofta har uttömt andra möjligheter till fristående krediter. Detta kan innebära att de redan har ekonomiska problem till följd av andra konsumentkrediter än snabblån, och att denna problematik i så fall snarast uppkommit innan de började ta snabblån.

På vilket sätt en större restriktivitet i utlåningen på snabblåne-marknaden kommer att påverka överskuldsättningen går inte att säga. Det kan också erinras om att EU-studien, enligt vad som beskrivits ovan, inte kunnat visa på några säkra slutsatser avseende om räntetak kan anses leda till en minskad överskuldssättningsproblematik (jfr också Finansinspektionens tidigare överväganden, avsnitt 10.2.5).

Konsumenter som befinner sig i en utsatt ekonomisk situation och har små ekonomiska marginaler torde i vart fall, med beaktande av vad Utredningen om överskuldsättning kommit fram till, vara konsumenter som typiskt sett löper större risk för att hamna i överskuldsättning. Varje nytt kreditengagemang, oavsett av vilken typ det är (kreditköp, blancokredit, kreditkort, löpande abonnemang, snabblån) ökar trots allt risken för att en ekonomiskt svår situation övergår i en överskuldsättning. Om en större restriktivitet kan uppnås för i vart fall en typ av krediter, nämligen snabblån, måste ändå risken anses minska för att denna typ av krediter leder till, eller i någon mån bidrar till, överskuldsättning. Samtidigt är det utredningens uppfattning att överskuldssättningsens orsaker är så pass många och av skiftande karaktär, att det krävs ett flertal åtgärder som avser bl.a. kreditmarknaden i stort, för att påverka detta problem på ett övergripande och kvantitativt märkbart sätt.

Kan ett räntetak konstrueras på ett ändamålsenligt sätt?

Om ett räntetak ska ha effekt krävs givetvis att det kan konstrueras så att det inte kan kringgå. Som redan anförts (se avsnitt 8.6.2) har utredningen funnit att en definition av högkostnadskrediter inte bör utgå från beloppsgränser eller gränser för kreditens löptid. Risken skulle då vara särskilt stor att kreditprodukter uppstår precis utanför definitionens räckvidd och att räntesättningen, och eventuellt andra villkor, för dessa krediter blir väldigt oförmånliga för konsumenterna. Utredningen har därför valt en definition som utgår från ett tämligen lågt satt gränsvärde för den effektiva räntan.

En reglering av krediträntan innebär också en risk för att kreditgivarna i stället tar ut högre avgifter. Vilka avgifter som är möjliga att ta ut regleras redan av 18 § konsumentkreditlagen (se vidare avsnitt 5.3). En nackdel med ett tak som avser krediträntan är att en kontroll av efterlevnaden av regleringen måste ske i två steg för att vara heltäckande – granskningen måste omfatta även kreditgivarens avgiftsuttag. Detta kommer i huvudsak att bli en fråga för Konsumentverket. Konsumenten själv kommer knappast kunna göra någon annan kontroll än att i bästa fall se till den räntesats som kreditgivaren anger för avtalet. Utredningen anser att det finns en fara för att räntetakets effektivitet påverkas av att avgiftsuttaget är svårt att kontrollera. Särskilt gäller det de små kreditbeloppen. Även mycket små belopp kan här ha betydelse för om kreditgivaren överskrider räntetaket eller inte. Samtidigt kan även ett litet belopp få stor betydelse för intäktsmöjligheterna för krediterna. Det kommer då att bero på en tämligen omfattande granskning från Konsumentverkets sida för att avgöra om avgifternas storlek är motiverad eller inte.

En svårighet med ett räntetak är vidare att finna den rätta nivån på taket för att begränsa ränteintäkterna tillräckligt mycket, men å andra sidan inte mer än som behövs, för att minska utlåningen till högriskkonsumenter. Något som gör detta särskilt svårt är att ränteläget på marknaden redan i dag är svårt att bestämma, se ovan avsnitt 10.5. En vidare diskussion om takets nivå förs i avsnitt 10.6.3 nedan. Utredningen anser alltså inte att själva svårigheten att hitta en lämplig nivå på taket är så stor att ett räntetak av den anledningen inte ens bör övervägas vidare.

10.6.2 Tak för dröjsmålsräntan

Enligt våra kommittédirektiv ska vi överväga om ett räntetak även ska gälla för dröjsmålsräntan.

Dröjsmålsränta kan i dag avtalas fritt mellan parterna. Om parterna inte avtalat om ränta vid dröjsmål, gäller räntelagens (1975:635) bestämmelser (se vidare avsnitt 5.7). Dröjsmålsräntan har dock en annan funktion i avtalsförhållandet än krediträntan eftersom den är en påföljd vid ett avtalsbrott och därmed avsedd att ha en preventiv verkan.

Redan i dag gäller att om en fordran löper med ränta, ska, om inte annat avtalats, samma räntefot som före förfallodagen gälla efter förfallodagen. I förarbetena till räntelagen uttalades särskilt att räntesatser som inte obetydligt överstiger den legala dröjsmålsräntan ofta torde betraktas som oskäliga mot konsumenterna.⁵⁹

I dag ligger knappast dröjsmålsräntorna på en sådan nivå som krediträntorna – i stort sett samtliga snabblånebolag håller sig inom ett spann mellan 24 och 42 procent. Om ett tak för krediträntan införs kan dock en effekt bli att kreditgivarna höjer dröjsmålsräntorna för att kompensera för sänkningen av krediträntan. Ett tak för krediträntan skulle i och för sig kunna förväntas få genomslag även för dröjsmålsräntorna, med beaktande av räntelagens reglering och förarbetsuttalandena. En lagreglering skulle dock bli tydligare och mer förutsebar. Förarbetsuttalandena ger ett visst utrymme för att parterna kan avtala om en högre ränta än den som skulle följa av räntelagens dispositiva regler.⁶⁰

Om ett tak för dröjsmålsräntan ska införas finns det också skäl att införa en reglering av avgifter vid försenad betalning. Många kreditgivare tillämpar sådana avgifter, som kallas exempelvis dröjsmålsavgifter och förseningsavgifter. Dessa förfaller vanligtvis till betalning direkt när konsumenten är i dröjsmål. Det är alltså avgifter som avtalas mellan parterna och inte sådana påminnelseavgifter som kan tas ut i enlighet med lagen (1981:739) om ersättning för inkassokostnader m.m. Även dröjsmålsavgifter kan enligt gällande

⁵⁹ 7 § räntelagen (1975:635), prop. 1975:102 s. 83 och jfr MD 1997:1.

⁶⁰ Jfr bedömningen i MD 1997:1 där en dröjsmålsränta om 36 procent ansågs vara obetydligt högre än krediträntan om 32,76 procent.

rätt anses oskäligen mot konsumenterna.⁶¹ Även på detta område finns en viss osäkerhet om var gränsen går för vad som är oskäligt. Om ett tak för dröjsmålsränta införs finns en risk att kreditgivarna i stället tar ut dröjsmålsavgifter, eller höjer befintliga avgifter. Att debitera både en avgift och en ränta vid dröjsmål gör det svårt för konsumenten att förutse vilka kostnader som kommer uppstå vid dröjsmål. Utredningen anser därmed att möjligheten att ta ut olika avgifter vid dröjsmål bör begränsas om ett tak för dröjsmålsräntan införs.

Utredningen har övervägt om ett tak för dröjsmålsränta bör föreslås för alla krediter, inte bara högkostnadskrediter. Om ett tak för dröjsmålsräntan endast införs för högkostnadskrediter finns en viss risk för en produktutveckling som innebär att krediter strax under gränsen för vad som är en högkostnadskredit kommer att erbjudas med höga dröjsmålsräntor eller dröjsmålsavgifter. Gällande rätt innebär visserligen att dröjsmålsräntan inte får avvika mer än "obetydligt" från krediträntan, men var den bitersta gränsen går för en avvikelse är inte fastlagt i rättspraxis. Det finns alltså skäl i och för sig för att låta ett tak för dröjsmålsräntan omfatta samtliga konsumentkrediter.

Utredningen har dock som grundläggande utgångspunkt att lägga förslag som endast omfattar högkostnadskrediter. Vi har inte haft möjlighet att inom ramen för utredningstiden kartlägga den övriga konsumentkreditmarknaden på samma sätt som marknaden för snabblån och andra högkostnadskrediter. Det är därför svårt att bedöma vilka effekter en reglering av dröjsmålsräntan för samtliga kreditprodukter på marknaden skulle få. Andra kreditgivare än snabblånebolag tillämpar också olika former av dröjsmåls- och förseningsavgifter. Att begränsa möjligheten att ta ut sådana avgifter skulle innebära administrativa kostnader för dessa bolag, bl.a. eftersom de skulle behöva ändra sina avtalsvillkor.

Utredningen begränsar därför sina överväganden till att gälla ett tak för dröjsmålsräntan och ett förbud mot att ta ut dröjsmålsavgifter som ska gälla för högkostnadskrediter.

⁶¹ Se rättsfallet i föregående not. Den avtalade dröjsmålsräntan ansågs inte vara oskälig, däremot var avtalsvillkoret som avsågs att konsumenten utöver dröjsmålsränta skulle betala en fast avgift vid dröjsmål oskäligt enligt Marknadsdomstolen. Det kan anmärkas att dröjsmålsavgifter inte regleras av 18 § konsumentkreditlagen, eftersom denna bestämmelse gäller avgifter som tas ut som en del av kreditkostnaden.

10.6.3 Möjlig utformning av ett tak för krediträntan och dröjsmålsräntan

Två nya bestämmelser i konsumentkreditlagen

Utredningen anser att två bestämmelser avseende räntetak skulle kunna införas i konsumentkreditlagen. Bestämmelsernas placering i lagen bör i så fall följa lagens nuvarande systematik. Bestämmelserna ska ses tillsammans med utredningens förslag att en definition av *högkostnadskredit* införs i 2 § konsumentkreditlagen.

19 a § Krediträntan för en högkostnadskredit får inte överstiga den vid varje tid gällande referensräntan enligt 9 § räntelagen (1975:635) med ett tillägg av 40 procentenheter.

19 b § Dröjsmålsräntan för en högkostnadskredit får inte överstiga den ränta som anges i 19 a §. Konsumenten är inte skyldig att betala någon annan form av ersättning till kreditgivaren med anledning av dröjsmålet än dröjsmålsränta.

Närmare om nivån på räntetaket

Enligt vad som angetts i föregående avsnitt får alltså syftet med ett räntetak anses vara att åstadkomma en större restriktivitet i utlåningen av högkostnadskrediter och därmed uppnå att färre konsumenter som riskerar att inte kunna betala en kredit enligt avtalet beviljas kredit. Utredningen utgår dock ifrån att det inte ligger i vårt uppdrag att helt och hållet förhindra den kreditgivning som får anses rikta sig mot konsumenter som innebär större risker för kreditgivarna. Det måste alltså finnas ett visst utrymme för en räntesättning som är högre än vad som i dag tillämpas av t.ex. kreditinstitut.

Ett första ställningstagande utredningen gjort är att räntetaket bör kopplas till referensräntan. Taket kommer därmed att få en viss flexibilitet och i någon mån anpassas efter ett allmänt ränteläge. När takets nivå diskuteras nedan är alltså en underliggande förutsättning att taket, som ska fastställas med utgångspunkt i referensräntan, i dag skulle utgå från en referensränta som är noll. Med dagens ränteläge sammanfaller alltså takets nivå med den faktiska ränta som blir tillåten att ta ut.

Nivån på ett räntetak bör ligga någonstans nedanför den räntenivå som gäller på marknaden i dag men ovanför den räntenivå som

andra aktörer på marknaden som erbjuder fristående krediter i dag tar ut.

Utredningen anser att räntetaket i princip bör placeras så att det påverkar hela marknaden för snabblån. Det bör därför placeras på i storleksordningen 50 procent eller lägre. Om en marginal i förhållande till andra aktörer än snabblånebolag ska finnas, kan taket dock inte placeras så lågt som 20–30 procent. Utredningen anser att 40 procent är den nivå som bör övervägas. Det kan konstateras att med en sådan nivå på taket finns det redan i dag aktörer på snabblånemarknaden som, enligt sina egna ränteangivelser, tar ut en lägre ränta. Det gäller då främst snabblån om små belopp. Möjligen innebär detta att sådana lån då skulle kunna finnas kvar helt opåverkade av ett räntetak. Samtidigt är det utredningens uppfattning att dessa små krediter inte är de som står för de stora intäkterna för bolag som erbjuder ett större utbud av lånebelopp. De små kreditbeloppen tjänar alltså troligtvis andra syften än som stora intäktsgivare till bolagen. Om samma vinster inte kan göras på de större kreditbeloppen är det inte sagt att de små kommer att fortsätta att erbjudas på exakt samma villkor som i dag. Det finns samtidigt snabblånebolag som inte erbjuder belopp som är större än fyra till femtusen kronor. Eventuellt skulle då några av dessa bolag inte påverkas av räntetaket. Ett troligt scenario är dock, som framhållits tidigare, att ett räntetak, oavsett nivå, kan komma att driva fram en produktutveckling mot högre lånebelopp och längre kredittider.

Med tanke på de räntenivåer som finns på marknaden i dag (jfr avsnitt 10.5) kan en sänkning av krediträntan från i vissa fall över 200 procent ned till 40 procent förefalla drastisk. Som redan framhållits skulle kreditgivarna ha möjlighet att anpassa verksamheten, både genom att lägga om produktutbudet och minska sina kreditförluster. Även om ränteintäkterna skulle minska väsentligt för de kreditgivande bolagen bör ett räntetak på den nivån trots allt inte omöjliggöra fortsatt verksamhet. Man kan jämföra med att räntetaket i Finland visserligen inneburit färre bolag, men att de som finns kvar fortsätter att låna ut, trots att kostnaderna för krediterna sjunkit som mest ned till hälften av tidigare nivåer (se avsnitt 10.4.2).

Slutligen anser utredningen att man vid bestämmandet av nivån på räntetaket också får göra överväganden som helt enkelt handlar om vilken räntenivå som lagstiftaren anser är rimlig. Med en sådan

utgångspunkt anser utredningen också att en nivå om 40 procent är den som bör övervägas vidare.

Taket för dröjsmålsränta bör ligga på samma nivå som taket för krediträntan, enligt resonemanget i föregående stycke.

10.6.4 Konsekvenser av ett möjligt författningsförslag

Inledning

I detta avsnitt ges några synpunkter på konsekvenserna av ett möjligt författningsförslag. En fullständig konsekvensanalys finns i avsnitt 15.3 i anslutning till utredningens slutliga förslag. Utredningens slutliga bedömning av olika åtgärders konsekvenser för konsumenterna och konsumentskyddet följer av kap. 15. De konsekvenser som berörs nedan är konsekvenser för de kreditgivande bolagen samt vissa konsekvenser för det allmänna. En mer fullständig beskrivning av de bolag som berörs finns i avsnitt 15.3.2.

Kostnader och intäktsbortfall för bolagen

Som redan framförts är själva syftet med att införa ett tak för krediträntan att påverka intäktsmöjligheterna för kreditgivare som i dag har höga krediträntor. I princip rör sig detta om den grupp bolag som utredningen benämner snabblånebolag. Även ett fåtal andra konsumentkreditinstitut som i dag har räntor över 40 procent kommer att beröras.

När det gäller hur mycket intäkterna skulle minska är det mycket svårt att göra en mer exakt bedömning. Endast ett bolag har lämnat en uppskattning av hur stora intäktsförluster bolaget skulle komma att göra till följd av en prisreglering.

En uppskattning av branschens ränteintäkter med utgångspunkt från den rapportering som hittills skett till Finansinspektionen är att snabblånebolagen gör ränteintäkter om 535 miljoner om året och kreditförluster om 115 miljoner. Ett av syftena med en reglering av krediträntan är att ränteintäkterna ska minska och att bolagen i första hand ska kompensera sig genom att minska kreditförlusterna. Det är samtidigt en förutsebar effekt av ett räntetak att bolagen lägger om sitt produktutbud för att försöka bibehålla

intäktsnivån. Ränteintäkterna måste ändå bedömas minska, men hur mycket går därför inte att beräkna.

När det gäller bolagens administrativa kostnader för att genomföra förslagen är det i första hand den tidsåtgång som behövs för att modifiera avtalsinnehåll och information om kreditprodukterna som erbjuds och att justera bolagens kreditgivningsmodeller, beroende på vilka förändringar i verksamheten som beslutas. Bolag som utredningen haft kontakt med har angett kostnader för ett sådant arbete kan bli mellan 50 000 kronor motsvarande en veckas arbete upp till 250 000 kronor motsvarande en månads internt arbete jämte kostnader för externa konsulter. Ett bolag har angett att för det fall verksamheten förändras på ett sådant sätt att en dokumentation behöver ges in till Finansinspektionen kommer kostnaderna öka med ytterligare cirka 50 000 kronor.⁶² Dessa kostnadsuppskattningar avser alltså endast det administrativa arbetet med att förändra affärsmodell och produktutbud. Innan en sådan förändring kommer bolagen att behöva tid för att överväga vad regleringen innebär och vilka förändringar i verksamheten som man vill göra. Att se över och utveckla verksamheten är ett arbete som pågår fortlöpande i ett bolag och det är svårt att uppskatta vilka kostnader som specifikt hänför sig till att en ny lagreglering blir tillämplig. Ett sådant utvecklingsarbete kommer naturligt nog att skilja sig åt mellan bolagen. Någon närmare kvantifiering av kostnaderna för detta arbete anser utredningen inte är möjlig att göra. Ett bolag som utredningen varit i kontakt med har angett att det är troligt att det skulle ta cirka sex månader för bolaget att göra överväganden för att anpassa verksamheten till en räntereglering, eller annan reglering som kommer att påverka produktutbudet.

Ett räntetak skulle möjligen kunna påverka handeln med fordringar, genom att fordringarnas värde sjunker. För inkassobranschen skulle detta kunna innebära ett visst intäktsbortfall. Å andra sidan torde fordringarna inte vara förknippade med lika stora risker för förluster, om räntetaket får den effekten att kreditgivningen blir mindre riskfylld. Jämfört med vad inkassobranschen omsätter varje år som helhet torde dock en eventuell påverkan vara marginell.

⁶² Jfr 6 kap. 3 § Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om viss verksamhet med konsumentkrediter (FFFS 2014:8). Ett företag ska löpande uppdatera sin verksamhetsplan och lämna uppgifter till Finansinspektionen om ändringar i planen eller i interna regler för kreditgivning görs som är av större betydelse.

Särskilt om konsekvenserna för små företag

Om en reglering av krediträntan för med sig att krediterna blir större och får längre löptider, skulle detta kunna ha särskild betydelse för små företag. Några snabblånebolag lånar i dag endast ut de relativt sett mindre beloppen, upp till cirka 4 000 kronor. En möjlig konsekvens av ett räntetak är att vissa kreditgivare kan komma att upphöra med sin verksamhet. Det är troligt att detta kommer gälla särskilt för de mindre kreditgivarna, som kan ha mindre möjligheter att lägga om sitt kreditutbud p.g.a. en mindre tillgång till kapital i utlåningsverksamheten och mindre resurser att lägga om verksamheten.

Kostnader för det allmänna

Det är Konsumentverket som ansvarar för tillsynen över att konsumentkreditlagens reglering följs när det gäller bolag som driver verksamhet enligt lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter. De svenska snabblånebolagen ingår i dag uteslutande i denna företagskategori och i övrigt bedöms regleringen i första hand påverka andra konsumentkreditinstitut.

För att en reglering med ett räntetak ska få avsedd effekt är det viktigt att bolagen inte kan kompensera minskad ränta med större avgifter. Att regelefterlevnaden av 18 § konsumentkreditlagen upprätthålls är alltså av stor betydelse. Utredningen förutsätter att Konsumentverket kommer att få rikta en viss del av sitt tillsynsarbete mot just avgiftsättningen på denna del av konsumentkreditmarknaden och att detta kommer att kräva en inte obetydlig del av verkets resurser som är tillgängliga för tillsynsverksamheten. Det är utredningens bedömning att Konsumentverket kommer att kunna bedriva detta tillsynsarbete utan någon ökning av verkets anslag.

Snabblån förorsakar i dag kostnader för det allmänna genom att många ärenden hamnar hos Kronofogdemyndigheten. Samtidigt finansieras Kronofogdemyndighetens kostnader för den summariska processen av avgifter från de sökande. Även om antalet ansökningar om betalningsföreläggande minskar påverkar detta därmed i princip inte myndighetens kostnader för verksamheten med den summariska processen. Om antalet ansökningar om betalningsföreläggande minskar, kommer detta troligtvis leda till att färre mål överlämnas till domstol. Detta är dock en mycket liten del av alla mål hos Kronofogdemyndigheten (se avsnitt 7.7.3).

11 Kostnadstak

11.1 Inledning

Med kostnadstak avses enligt våra utredningsdirektiv en begränsning av det totala belopp avseende kostnader som en konsument ska kunna bli skyldig att betala för en kredit. Det bör omfatta kostnader av civilrättslig karaktär som uppkommer med anledning av krediten, t.ex. ränta och avgifter för krediten, dröjsmålsränta, påminnelseavgift och inkassokostnad.

I våra direktiv nämns att ett kostnadstak nyligen införts i Storbritannien, och att taket där bestämts till 100 procent av kreditbeloppet. Utredningen har inte funnit något annat land vars lagstiftning innehåller en liknande bestämmelse. Detta kapitel inleds därför med en redogörelse för det brittiska kostnadstaket.

Som en bakgrund till vårt uppdrag i denna del nämner utredningsdirektiven att det vid snabblån med längre löptid och för snabblån där konsumenten är i dröjsmål med betalning finns en risk för att kostnaderna med anledning av krediten snabbt blir stora och svåra för konsumenten att klara av att betala. Enligt utredningens granskning av kreditvillkoren på snabblånemarknaden finns det endast ett fåtal kreditprodukter där kreditkostnaderna i sig kommer upp i storleksordningen 100 procent av kreditbeloppet, eller exempelvis 50 procent. Ett kostnadstak skulle därmed i första hand begränsa kreditgivarens möjligheter att få kompensation vid dröjsmål med betalningen efter det att en viss tid har förflutit. Några exempel på hur en skuld kan utveckla sig över tid ges därför i avsnitt 11.3. Kapitlet avslutas med utredningens allmänna överväganden om åtgärden kostnadstak, en möjlig utformning av ett sådant författningsförslag och något om konsekvenserna av ett sådant förslag.

11.2 Kostnadstaket i Storbritannien

Som tidigare berörts har ett kostnadstak relativt nyligen införts i Storbritannien avseende en särskild kreditform som bl.a. definieras utifrån att krediten har en effektiv ränta över 100 procent (*high-cost short-term credits*). Som en del av en reglering som också innefattar ett tak för kreditens pris, se vidare avsnitten 6.5 och 10.3. Konstruktionen är sådan att taket för samtliga kostnader för krediten, även sådana som uppstår vid dröjsmål, går vid 100 procent av kreditbeloppet. Har konsumenten lånat 100 pund behöver han eller hon alltså inte betala mer än 100 pund i kostnader till kreditgivaren, och kan alltså få en skuld till kreditgivaren om maximalt 200 pund, vilket inkluderar återbetalning av kreditbeloppet.

Som tidigare beskrivits består den brittiska regleringen av de angivna krediterna av olika delar. Det övergripande syftet med regleringen är att skydda konsumenterna mot alltför höga kostnader. Förutom kostnadstaket är priset för krediterna separat reglerat med ett tak, uttryckt som en andel av kreditbeloppet per dag. Dröjsmålsränta får inte tas ut med högre ränta än krediträntan. Vidare finns ett tak för avgifter vid dröjsmål med ett fast belopp.¹

Det kreditbelopp som kostnadstaket ska beräknas utifrån är i första hand det belopp som konsumenten faktiskt lånat. Om konsumenten har beviljats möjlighet att fortlöpande utnyttja ett kreditutrymme ska kostnadstaket beräknas på det belopp som är lägst av antingen det utnyttjade lånebeloppet eller kreditlimiten.²

När det gäller kostnader som uppstår vid dröjsmål konstaterar FCA att sådana ofta kan byggas upp över tid och nå nivåer som konsumenten inte kan klara av. Ett totalt kostnadstak kan också dra ner lönsamheten för längre lån. Lönsamheten för lånen påverkas dock mindre av ett totalt kostnadstak än av ett tak för den ursprungliga kreditkostnaden. Det totala kostnadstaket är alltså i första hand till för att skydda konsumenter som hamnar i betalningssvårigheter, medan taket för de ursprungliga kreditkostnaderna har till syfte att ge samtliga konsumenter rimliga villkor vid kreditgiv-

¹ Consumer Credit (Cost Cap) Instrument 2014, införd i the Consumer Credit sourcebook (CONC) 5A, se vidare Policy Statement, PS14/16, *Detailed rules for the price cap on high-cost short-term credit*, November 2014.

² CONC 5A.4.6., se vidare Policy Statement, PS14/16, *Detailed rules for the price cap on high-cost short-term credit*, November 2014, s. 48 och Consultation Paper, CP14/10, *Proposals for a price cap on high-cost short-term credit*, July 2014, s. 47.

ningen och att förhindra att högriskkonsumenter tar lån som de inte kan klara av att betala.³

FCA övervägde olika nivåer på det totala kostnadstaket, från 50 procent till 200 procent av kreditbeloppet. Man konstaterade att ett kostnadstak under 100 procent riskerade att minska utbudet av krediter på ett sätt som inte var förenligt med att konsumenter fortfarande bör ha tillgång till en viss variation av kreditprodukter. Ett tak på 200 procent var å andra sidan inte ett tillräckligt skydd för dem som hamnar i betalningssvårigheter.⁴

11.3 Exempel på skuldtillväxt

Nedan ges några exempel på hur en skuld växer när konsumenten är i dröjsmål med betalning. I uppställningen tas inte några s.k. förseningsavgifter med, däremot en påminnelseavgift och en inkassokostnad enligt lagen (1981:739) om ersättning för inkassokostnader m.m. (sammanlagt 240 kronor). Även på dessa kostnader kan det löpa dröjsmålsränta. För att förenkla uträkningen har dessa kostnader lagts till kreditfordran och räntan utgår alltså från samma tidpunkt, trots att dessa avgifter normalt sett förfaller till betalning viss tid efter kreditfordran.⁵

För beräkningen nedan har Kronofogdemyndighetens räknare för beräkning av skuld och skuldränta använts.⁶ I tabellen redovisas skulden jämte dröjsmålsränta som är löpande, dvs. utan någon ränta-på-ränta-effekt.⁷

De valda kreditkostnaderna med tillhörande dröjsmålsränta representerar inte någon exakt villkorskombination på marknaden, utan har valts för att återspegla marknadens villkor på ett ungefär. De

³ Consultation Paper, CP14/10, *Proposals for a price cap on high-cost short-term credit*, July 2014, s. 22 och 25, se även s. 48 för en sammanställning av vilka intressen som skyddas vid olika regleringsalternativ.

⁴ A. a. s. 40 f.

⁵ Enligt statistiken som utredningen fått från Kronofogdemyndigheten är tiden mellan fordrans förfallodag och ansökan om betalningsföreläggande cirka 2 månader (medianvärdet). Ett inkassokrav har då troligen förfallit till betalning dessförinnan.

⁶ www.kronofogden.se/Berakningavskuldranta

⁷ När ränta beräknas enligt räntelagen är principen att den inte vid något tillfälle kapitaliseras utan löper fram tills betalning sker (alltså utan ränta-på-ränta), men eftersom räntelagen är dispositiv är det möjligt att avtala om en annan modell för beräkning. På vilket sätt förekommande avtalsvillkor ska tolkas i detta avseende är osäkert, några uttryckliga klausuler om dröjsmålsräntans beräkning har inte funnits i de avtalsvillkor som utredningen tagit del av.

två valda dröjsmålsräntorna är den högsta respektive lägsta årliga dröjsmålsränta som under utredningstiden förekommit på snabblånemarknaden.

Det bör också noteras att exemplen nedan utgår ifrån att konsumenten inte betalar något av kreditbeloppet eller kreditkostnaden utan står i skuld till kreditgivaren med hela kreditfordran. Vid de större skuldbeloppen, där kredittiden är relativt lång, blir detta naturligtvis i verkligheten sällan fallet. Konsumenten kan t.ex. klara av att göra några första avbetalningar enligt plan. Om konsumenten hamnar i dröjsmål och kreditgivaren kräver betalnings i förtid kan detta också påverka kostnaderna (se 33 och 36 §§ konsumentkreditlagen).

Slutligen ska anmärkas att nedanstående tabell endast motsvarar ett teoretiskt scenario. I de flesta fall torde kreditgivaren, eller den som övertagit kreditgivarens fordran, söka nå en lösning tillsammans med konsumenten så att denne kan avbetala sin skuld. Om hela skulden lämnas till Kronofogdemyndigheten kan resultatet också bli att skulden i ett mycket tidigare skede kan komma att minska till följd av utmätning.

Tabell 11.1 Skuldtillväxt

Kreditbelopp (löptid)	Kreditkostnad	Dröjsmålsränta	Skuld 1 år	Skuld 2 år	Skuld 5 år
1 000 (30 dgr)	300	42 %	2 200	2 800	4 800
		24 %	1 900	2 300	3 400
5 000 (30 dgr)	700	42 %	8 400	10 900	18 400
		24 %	7 400	8 800	13 100
10 000 (90 dgr)	3 600	42 %	19 700	25 500	42 900
		24 %	17 200	20 500	30 500
15 000 (180 dgr)	5 100	42 %	28 900	37 400	63 100
		24 %	25 200	30 100	44 800

En mer övergripande beskrivning av en möjlig skuldtillväxt för ett snabblån är att kreditgivarens fordran vanligtvis har ökat till vad som motsvarar det dubbla kreditbeloppet efter en till två års dröjsmål. Efter ytterligare ett par år är skulden tre gånger så stor som det ursprungligen utlånade beloppet.

11.4 Överväganden om kostnadstak

11.4.1 Allmänna skäl för och emot ett kostnadstak

Syftet med ett kostnadstak

Ett syfte med ett kostnadstak är att skydda konsumenter som hamnat i betalningssvårigheter mot en okontrollerad skuld tillväxt. Skuld tillväxten kan, som påpekats i tidigare studier, i sig leda till att den skuldsatte resignerar och inte känner att det är meningsfullt att försöka göra rätt för sig. Skuld tillväxten kan innebära att man måste betala under mycket lång tid för att kunna slutreglera skulden.⁸

Att skulden hela tiden ökar skulle också kunna innebära att kreditgivaren har mindre vilja att nå en frivillig uppgörelse för att slutbetala skulden.⁹ Utsikterna att få fullt betalt kanske inte är goda just för tillfället, men om skulden hålls vid liv och växer kan det finnas möjlighet att få mindre summor betalda under mycket lång tid. En skuldsatt persons förmåga att betala är ofta konjunkturberoende, och betalningsförmågan kan öka i framtiden.¹⁰ Ett kostnadstak skulle alltså kunna innebära större incitament att nå en uppgörelse med konsumenten så snart som möjligt. Konsumenten har också större möjlighet att se hur skulden kan avbetalas inom en överskådlig tid. Detta bör leda till att negativa psykiska och sociala följder av skuldsättningssituationen kan mildras.

Dessa argument är dock av generell karaktär och gäller i princip för alla konsumenter som hamnat i betalningssvårigheter, oavsett om en skuld beror på ett snabblån eller någon annan kredit, eller för den delen vilken fordran som helst.¹¹ Frågan är om det finns ytterligare argument som mer specifikt kan hänföra sig till marknaden för högkostnadskrediter och därmed motivera att ett kostnadstak införs endast för sådana krediter.

⁸ Se t.ex. SOU 2008:82 s. 179–183, Skatteverkets skrivelse *Evighetsgäldenärer* (041229) eller Konsumentverkets promemoria *Överskuldsättning – omfattning, orsaker och förslag till åtgärder*, PM 2003:04, s. 35., och SOU 2013:78 s. 251 f.

⁹ Se föregående not.

¹⁰ Finansinspektionens rapport 2006:3 den 20 februari 2006, *Handel med förfallna fordringar och inkasso*, s. 4.

¹¹ Jfr källorna som angivits i not 7. Samtliga överväganden i dessa har gällt skuld tillväxt m.m. ur ett generellt överskuldssättningsperspektiv och har i övrigt behandlat frågor om bl.a. absolut preskription.

Utredningen har tidigare (avsnitt 10.6.1) skrivit att kreditgivarna genom sin prissättning kan kompensera sig för risker i utlåningen. Utredningen anser dock att även det svenska effektiva in-drivningssystemet och möjligheten att ta ut relativt höga dröjsmåls-räntor är faktorer som gör att utlåning till högriskkonsumenter är möjlig. Avkastningen på ett utlånat belopp kan alltså vara tämligen god, även om konsumenten inte direkt förmår betala i enlighet med avtalet utan hamnar i dröjsmål. Ett kostnadstak innebär därmed ett ekonomiskt incitament för att ta mindre risker i utlåningen och skulle kunna innebära en restriktivare utlåning.

Som tidigare anförts kan man se det som att inte bara kreditgivaren, utan också konsumenten, tar risker i utlåningen. Konsumenten kan dock inte kompensera sig för riskerna på något annat sätt än att helt avstå från att ansöka om krediten. Kreditgivaren, däremot, kan bevilja krediten och samtidigt kompensera sig ekonomiskt för sitt risktagande. Att införa ett kostnadstak kan ses som ett sätt att fördela riskerna mellan kreditgivaren och konsumenten på ett rimligare sätt, som är motiverat just på en kreditmarknad som riktar sig mot högriskkonsumenter.

En synpunkt utredningen fått från branschen är att de mindre snabbblånen kan komma att försvinna från marknaden om ett kostnadstak införs. Med hänsyn till syftet med ett kostnadstak anser utredningen att detta är godtagbart, även om det minskar utbudet på marknaden. Små kreditbelopp påverkar visserligen ekonomin mindre än stora. Samtidigt kan det vara särskilt lockande att ta en liten kredit, just eftersom den inte tycks ha så stora ekonomiska konsekvenser. Eftersom det finns möjligheter att ta ut många små krediter kan den sammanlagda kostnaden dock bli betydande. Kostnaderna för att ta ut många små krediter över en lång tidsperiod kan också bli mycket stora.

Förlorad tillgång till kredit för vissa konsumenter?

En ökad restriktivitet i utlåningen kan innebära att vissa konsumenter förlorar tillgången till kredit. Om de små kreditbeloppen försvinner kan detta i sig innebära att vissa konsumenter förlorar tillgången till kredit. Utlåningen kan vara mindre restriktiv för små belopp, vilket illustreras exempelvis av att vissa bolag har större

krav på inkomster vid ansökningar om större belopp. Den negativa effekt det kan innebära för vissa konsumenter att förlora tillgången till kredit, och därmed förlora möjligheten till det handlingsutrymme en kredit kan ge i den privata ekonomin, får vägas mot fördelarna med att en större restriktivitet eller ett minskat utbud av krediter för andra konsumenter innebär att de inte hamnar i en skuldsättningsproblematik. Utredningen tar slutlig ställning till denna fråga i avsnitt 15.2.

Tidigare utmätningsförfaranden och färre betalningsplaner?

Kostnadstaket skulle också kunna leda till att kreditgivarna i högre utsträckning än i dag anser om betalningsföreläggande och utmätning av skulden och dessutom på ett tidigare stadium. Detta kan i och för sig anses vara negativt för konsumenten, som förorsakas ökade kostnader och riskerar att få en betalningsanmärkning. Utredningen anser dock att man i huvudsak får se positivt på att incitamenten ökar att på ett tidigare stadium försöka få skuldförhållandet avvecklat. Att ha en aktiv skuld hos Kronofogdemyndigheten kan också i vissa fall vara det enda effektiva sättet att stoppa kreditgivningen till en konsument som har en bristande betalningsförmåga.

Som tidigare anförts skulle ett kostnadstak kunna verka för att kreditgivarna når en uppgörelse med konsumenten så snart som möjligt. Det skulle också kunna ha motsatt effekt och minska konsumentens möjlighet att få en avbetalningsplan. Om avbetalningsplanen i sig innebär att konsumenten närmar sig kostnadstaket, har ju kreditgivaren ett mindre utrymme ”kvar” som kan utnyttjas för att driva in skulden, om konsumenten trots allt inte betalar enligt planen. Nackdelen för konsumenten utgörs dock i princip enbart av det faktum att skulden lämnas tidigare till inkasso och utmätning. Det kan alltså, på samma sätt som ovan, diskuteras om detta är en för- eller en nackdel för konsumenten.

Sämlre betalningsmoral och ökat risktagande?

Som tidigare anförts kan skuldtillväxten påverka betalningsmoralen negativt genom att den som är skuldsatt känner resignation och hopplöshet när skuldbördan växer. Om man betalar det man kan och skulden ändå ökar, kan viljan att betala helt försvinna. Samtidigt innebär just skuldtillväxten, vilket också påpekats i flera sammanhang, ett viktigt påtryckningsmedel för att förmå den som har en skuld att betala så mycket och så snart som möjligt. Om skulden vid någon tidpunkt slutar växa, kan det finnas risk för att incitamentet att betala, i vart fall delvis, försvagas.¹² När konsumenten överväger att ta en kredit skulle också ett kostnadstak kunna bidra till ett ökat risktagande. Konsumenten skulle kunna uppfatta sig vara tryggare när han eller hon känner till den bortersta gränsen för hur stora kostnaderna kan bli, jämfört med att ha det mer abstrakta hotet om en evig skuldtillväxt hängande över sig. Att riskbenägenheten kan öka torde särskilt gälla för mindre kreditbelopp. Skillnaden mellan kreditfordran om t.ex. 1 300 kronor och ett kostnadstak om exempelvis 2 000 kronor kanske inte framstår som särskilt stor för konsumenten. Skillnaden mellan en kreditfordran om 5 700 kronor och ett kostnadstak på 10 000 kronor framstår nog däremot för de flesta som betydande. Effekten att öka riskbenägenheten hos konsumenterna beror givetvis av vilken nivå kostnadstaket får.

Ett kostnadstak som begränsas till högkostnadskrediter skulle också kunna innebära nackdelar för betalningsmoralen i ett annat avseende. Om en konsument har hamnat i en situation där han eller hon har flera borgenärer, kan kostnadstaket komma att innebära att konsumenten prioriterar att betala skulder utan kostnadstak. Skälet till detta är just att de andra skulderna fortsätter att växa, medan skulden avseende högkostnadskrediten inte gör det efter att kostnadstaket är nått. Detta skulle kunna ses som en obefogad snedvridning av konkurrensen på kreditmarknaden.

¹² Jfr t.ex. SOU 2008:82 s. 188–191 och s. 194 f. samt SOU 2013:78 s. 251 f.

Något om kostnadstaket i förhållande till andra möjliga åtgärder

I avsnitt 15.2 tar utredningen slutligen ställning till vilken eller vilka åtgärder som ska föreslås. Redan här finns anledning att säga något om kostnadstaket i förhållande till andra åtgärder.

Kostnadstaket skulle kunna innebära, precis som ett räntetak, ett ekonomiskt incitament för kreditgivarna att ta mindre risker i utlåningen. En fördel med kostnadstaket jämfört med ett räntetak skulle kunna vara att kostnadstaket ger kreditgivarna större frihet att bestämma prisnivå och andra villkor för krediten. Å andra sidan innebär detta en risk för att kreditgivarna kompenserar sig ekonomiskt för det inkomstbortfall ett kostnadstak kan ge upphov till genom att generellt höja sina priser. Det bör av den anledningen övervägas om inte ett räntetak kan behöva införas som ett komplement till ett kostnadstak.

Man kan också se ett kostnadstak som ett viktigt komplement till räntetaket. Vid införandet av ett räntetak kan kreditprodukterna utvecklas mot större lånebelopp och längre löptider. Även om de relativa kostnaderna minskar, kan de faktiska kostnaderna för konsumenterna öka. Även en kreditränta om 40 procent kan över tid bygga upp stora kostnader. Ett kostnadstak kan därmed komma att behövas som ett komplement och ett yttersta konsumentskydd vid ett införande av ett räntetak.

Vidare finns det vissa farhågor att ett räntetak inte kommer att ha så stora effekter på utlåningen som det teoretiskt sett borde kunna få. Det är alltså möjligt att utlåningen kan komma att fortsätta till högriskkonsumenter på samma sätt som i dag (jfr avsnitt 10.6.1). Om man vill åstadkomma en större restriktivitet genom ekonomiska incitament kan därför kostnadstaket behövas som ett komplement till ett räntetak även av den anledningen.

Vidare kan man diskutera kostnadstaket som ett alternativ till att införa en begränsning av möjligheten att förlänga lån. Vid upprepade förlängningar av en högkostnadskredit kan resultatet bli att konsumenten får betala så stora kostnader för krediten att dessa exempelvis kan komma upp i 100 procent av kreditbeloppet. Denna fråga behandlas även i avsnitt 12.6.1 och utredningens slutsatser framgår i avsnitt 15.2.

Kan ett kostnadstak konstrueras på ett ändamålsenligt sätt?

En utgångspunkt bör vara att ett kostnadstak ska omfatta alla högkostnadskrediter, dvs. krediter både i formen av ett utbetalat engångsbelopp och kontokrediter. Frågan blir då hur ett kostnadstak lämpligen bör utformas för att regleringen för dessa olika kreditformer ska bli ändamålsenlig och så lättillämpad som möjligt.

När det först gäller tillämpningen när krediten är ett utbetalat engångsbelopp skulle kostnadstaket till att börja med innebära en begränsning av kreditgivarens möjlighet att erbjuda kreditavtal som innebär att kreditkostnaderna i sig blir så stora att de överstiger taket. Kreditgivaren är redan i dag skyldig att precisera kreditbeloppet och det totala belopp som konsumenten ska betala tillbaka till kreditgivaren. Om räntan är rörlig kan det visserligen inte helt säkert gå att avgöra vilket exakt belopp som i slutändan betalas av konsumenten för krediten. Om kostnadstaket överskridits eller inte måste i sådana fall avgöras först när kreditfordran har betalats till fullo. Att kreditgivarna skulle utforma avtalsvillkor som gör att kreditkostnaderna närmar sig ett kostnadstak är dock inte särskilt troligt, om man inte lägger takets nivå tämligen lågt, exempelvis vid 50 procent.

I normalfallet torde alltså kostnadstaket innebära en begränsning av de kostnader konsumenten ska betala om krediten inte betalas i tid och konsumenten hamnar i dröjsmål. Det gäller då alltså att jämföra kreditbeloppet, som framgår av parternas avtal, med de betalningar konsumenten presterat.

Frågan är då hur kostnadstaket ska utformas om kreditavtalet är en kontokredit. Vid en sådan kredit beviljas konsumenten ett kreditutrymme och konsumenten kan sedan själv välja hur stor del som han eller hon vill utnyttja genom att göra större eller mindre uttag. Konsumenten kan vanligtvis ta ut ett nytt belopp även om ett tidigare utnyttjande inte är helt återbetalat. Eftersom ett kostnadstak utgår från att konsumentens betalningar av kostnader ska kunna jämföras med ett visst lånat belopp blir den första frågan vilket belopp som ska vara relevant för tillämpningen när det gäller kontokrediter.

Ett alternativ är att kreditlimiten är det belopp som ska ligga till grund för beräkningen. Om lagtexten skulle ange att kostnadstaket utgår ifrån *kreditbeloppet* skulle detta, vid kontokrediter, avse det

kreditutrymme som ställs till konsumentens förfogande.¹³ En sådan konstruktion har dock nackdelar. Om konsumenten bara utnyttjar kreditutrymmet med en tämligen liten summa jämfört med det totala kreditutrymmet och sedan hamnar i dröjsmål med betalningen, skulle kostnadstaket hamna på en betydligt högre nivå än om konsumenten lånat samma belopp som en engångskredit. Detta framstår inte som ett ändamålsenligt konsumentskydd. Kreditgivarna skulle då kunna lägga om sina produkter till kontokrediter och räkna med att konsumenterna i normalfallet inte utnyttjar hela kreditutrymmet.

Att utgå från kreditlimiten skulle också kunna omöjliggöra kontokrediter med obegränsad löptid. Om konsumenten utnyttjat kreditmöjligheterna vid många tillfällen och samtidigt betalat tillbaka, blir de sammanlagda kostnaderna över lång tid eventuellt så stora att kostnadstaket kommer att vara nått om en jämförelse sker mellan kreditutrymmet som sådant och kostnaderna. Konsumenten kan sammanlagt ha lånat en mycket högre summa än kreditutrymmet, även om den utestående skulden aldrig överstigit kreditlimiten.

Om kostnadstaket skulle beräknas utifrån en kreditlimit skulle det heller inte kunna användas på kontokrediter med obegränsat kreditutrymme.

En rimligare konstruktion är att kostnadstaket även vid kontokrediter får beräknas på det belopp som konsumenten verkligen utnyttjat. Nackdelen är att det kan bli fråga om en tämligen komplex beräkning i de fall där konsumenten utnyttjar sina kreditmöjligheter flera gånger utan att ett tidigare uttag är till fullo återställt. Konsumentens inbetalningar till kreditgivaren kan bestå av både amorteringar på det utnyttjade kreditbeloppet och betalning av kostnader. För att veta om kostnadstaket är nått måste kreditgivaren över tid kunna skilja på vad som är vad i konsumentens betalningar. Samtidigt måste en sådan beräkning redan i dag göras, eftersom kreditgivaren i normalfallet gör en beräkning av vilka delar av kreditutrymmet som är återställda. Kreditgivaren ska också redan i dag enligt 20 § konsumentkreditlagen prestera information om utnyttjanden och betalning i ett kontoutdrag till konsumenten. På kontoutdraget ska ett saldo framgå (20 § p 5 konsumentkreditlagen).

¹³ Prop. 2009/10:242 s. 93.

När det gäller kontokrediter blir en annan fråga hur kostnadstaket ska gälla i förhållande till avgifter för krediten. Kontokrediter kan vara förenade med exempelvis en uppläggningsavgift och därefter med en fast årsavgift. Avgifter kan betalas av konsumenten antingen i förväg, eller i samband med att ränta och amorteringar för ett kreditutnyttjande börjar betalas. Man kan tänka sig att konsumenten betalar en uppläggningsavgift och därefter eventuellt fasta årsavgifter utan att utnyttja kreditmöjligheten. Första gången ett utnyttjande sker skulle då kostnadstaket kunna ha överskridits p.g.a. de redan betalade avgifterna, om samtliga betalda avgifter ska omfattas av kostnadstaket. En alternativ utformning av bestämmelsen är då att exempelvis årsavgifter inte räknas in i kostnadstaket. Detta underlättar tillämpningen, men innebär samtidigt en viss snedvridning gentemot krediter om engångsbelopp, eftersom hela kreditkostnaden räknas in där.

För krediter som utbetalas en gång är ett kostnadstak alltså ganska lätt att konstruera. Det blir också lätt att tillämpa, även för konsumenten. För att kostnadstaket ska kunna tillämpas på kontokrediter finns olika konstruktioner som är möjliga som alla har vissa nackdelar. Detta kan ses som ett argument emot införandet av ett kostnadstak i och för sig.

Det finns en möjlighet att kreditgivarna skulle försöka kringgå taket genom att ta betalt för kreditkostnaden för en kredit och samtidigt anse att kreditbeloppet är betalat genom ett nytt lån, som då ger upphov till en ny kreditkostnad. På det sättet skulle det första kreditavtalet vara avslutat, och kostnadstaket beräknas på den nya krediten. Utfallet för både konsumenten och kreditgivaren skulle dock vara detsamma. För att motverka detta skulle det kunna framgå att en sådan refinansiering av lånet innebär att kostnadstaket ska omfatta kostnaden även för den första krediten. Det som framför allt bör undvikas är refinansieringar genom nya högkostnadskrediter. Om en bestämmelse med sikte på refinansieringar avsåg även att ersätta en tidigare högkostnadskredit med en annan kredit skulle detta kunna minska möjligheterna för låntagare att sanera sin ekonomi och samla flera ofördelaktiga krediter.

11.4.2 Möjlig utformning av ett kostnadstak

En ny bestämmelse i konsumentkreditlagen

En eventuell bestämmelse om kostnadstak bör införas i konsumentkreditlagen.

18 a § Konsumenten är inte skyldig att betala mer i kostnader med anledning av ett kreditavtal som avser en högkostnadskredit än ett belopp motsvarande 100 procent av kreditbeloppet (kostnadstak). Kostnadstaket omfattar kreditkostnaden, dröjsmålsränta och kostnader för åtgärder som syftar till att få konsumenten att betala hela eller delar av kreditfordran när denna, helt eller delvis, förfallit till betalning.

Om kreditavtalet avser en kontokredit, ska kostnadstaket tillämpas på det kreditbelopp som konsumenten utnyttjat.

Om en kredit betalas genom att kreditgivaren finansierar återbetalningen av kreditbeloppet genom att lämna konsumenten en ny högkostnadskredit omfattar kostnadstaket även kostnaden för den ursprungliga krediten.

Nivån på taket

Utredningen anser att ett kostnadstak på 100 procent är det lämpligaste. Ett sådant kostnadstak omfattar i princip inte prissättningen på marknaden, utan innebär en begränsning av under hur lång tid kreditgivaren kan ta ut dröjsmålsränta.

Som framgår av exemplen om skuld tillväxt tar det tämligen lång tid för en skuld att nå upp till det dubbla kreditbeloppet. Det kan ta allt ifrån 10 månader till fyra och ett halvt år. Kreditgivaren kan alltså få ”normal” kompensation under relativt lång tid.

Takets omfattning

I taket har för det första kreditkostnaden tagits med. Det kommer därmed att omfatta alla kostnader för krediten enligt definitionen i 2 § konsumentkreditlagen – ränta, avgifter, m.m. Även kostnaden för t.ex. en försäkring som är obligatorisk att ta för att erhålla krediten omfattas. För det andra omfattas kostnader i anledning av dröjsmål, alltså dröjsmålsränta. Utredningen har tidigare utformat ett förslag till en ny bestämmelse om dröjsmålsränta. Om en sådan bestämmelse föreslås, behöver bestämmelsen om kostnadstak en-

dast ta upp att dröjsmålsränta ingår i taket, eftersom inga andra kostnader får tas ut vid dröjsmål, exempelvis sådana s.k. förseningsavgifter som tillämpas av vissa kreditgivare i dag.

Utredningen anser vidare att inkassokostnader bör räknas med i det totala kostnadstaket, eftersom de är kostnader av civilrättslig karaktär. Bestämmelsen blir tydligare och mer lättillämpad om alla civilrättsliga kostnader tas med. Processkostnader bör däremot uteslutas ur kostnadstaket. Dessa, särskilt i den summariska processen, är relativt lätta för konsumenten att skilja från skulden i övrigt.

Kostnadstakets beräkning vid kontokrediter

Även vid kontokrediter bör kostnadstaket beräknas utifrån det belopp som konsumenten faktiskt har lånat. Det kan alltså bli fråga om ett belopp som betalats ut vid olika tidpunkter och betalats tillbaka på olika sätt, beroende på hur kreditavtalet är utformat.

När det gäller kontokrediter bör samma kostnader ingå som vid krediter som betalas ut vid ett tillfälle. Vid kontokrediter får kreditgivaren ta ställning till om kreditkostnaden i sig kan ge upphov till att kostnadstaket överskrids. Som tidigare påpekats skulle det kunna bli en effekt av kostnadstaket att exempelvis en årsavgift utgör 100 procent av ett utnyttjat belopp, beroende på vilka uttagsbegränsningar, respektive avgifter, kreditgivaren tillämpar. Kreditgivaren kan utforma avtalsvillkoren så att en sådan situation inte behöver uppstå.

Tillämpningen av en bestämmelse om kostnadstak kan aktualiseras i olika situationer, men torde i första hand bli aktuell i en tvist mellan kreditgivare och konsument om kreditgivaren kräver konsumenten på betalning och konsumenten hävdar att han eller hon inte behöver betala ett visst belopp, eftersom betalningar upp till kostnadstaket redan är gjorda. I en sådan tvist finns det inget som hindrar att parterna begränsar bedömningen av om taket är uppnått till att avse ett visst utnyttjande av kontokrediten, exempelvis det utnyttjade kreditutrymme som konsumenten är, eller har varit, i dröjsmål med att betala.

11.4.3 Konsekvenser av ett möjligt författningsförslag

Inledning

I detta avsnitt ges några synpunkter på konsekvenserna av ett möjligt författningsförslag. En fullständig konsekvensanalys finns i avsnitt 15.3 i anslutning till utredningens slutliga förslag. Utredningens slutliga bedömning av olika åtgärders konsekvenser för konsumenterna och konsumentskyddet följer av kap. 15. De konsekvenser som berörs nedan är konsekvenser för de kreditgivande bolagen samt vissa konsekvenser för det allmänna. En mer fullständig beskrivning av de bolag som berörs finns i avsnitt 15.3.2.

Kostnader och intäktsbortfall för bolagen

Som tidigare påpekats kommer inte ett kostnadstak att ha en direkt inverkan på bolagens produktutbud på det sättet att de blir tvingade att lägga om avtalsvillkor eller liknande för att anpassa sig till en reglering. Vissa bolag skulle kunna välja att göra detta ändå. Som redan angetts bedömer flera aktörer att de mindre kreditbeloppen kommer att försvinna från marknaden om ett kostnadstak införs. Detta kommer då troligen leda till en förändring av produktutbudet i stort. Som anförts i avsnitt 10.6.4 kan administrativa kostnader för att genomföra en förändring av produktutbudet uppskattas till mellan 50 000 och 300 000 kronor.

Eftersom kostnadstaket kommer att stoppa skuldtiltväxten vid en viss tidpunkt, skulle man också kunna tänka sig att andrahandsvärdet på kreditgivarnas fordringar sjunker och att vissa bolag skulle få svårare att sälja dessa vidare, eller i vart fall få något mindre betalt. Endast de delar av branschen som säljer sina fordringar vidare skulle påverkas av detta. Det är inte säkert att de bolag som i dag säljer sina fordringar vidare heller är beroende av denna möjlighet för att kunna bedriva verksamhet. De bolag som utredningen haft kontakt med för att få synpunkter på kostnadsmässiga konsekvenser har bedömt att möjligheten att sälja fordringar vidare kommer att påverkas och att bolagens likviditet i förekommande fall även kommer att påverkas av kostnadstaket.

Kostnadstaket innebär alltså att kreditgivarna inte kan få samma kompensation som tidigare vid lite längre dröjsmål. Det är svårt att bedöma hur många fordringar det kan röra sig om som är obetalda

under så pass lång tid som det tar för taket att slå till. Även fordringar som blir föremål för en ansökan om betalningsföreläggande betalas i tämligen hög utsträckning redan under handläggningen hos Kronofogdemyndigheten (se avsnitt 7.7.3). Kreditgivarna kan också motverka ett eventuellt intäktsbortfall vid dröjsmål genom att på ett tidigare stadium försöka nå en uppgörelse med konsumenten, alternativt ansöka om utmätning av skulden. Konsument-skyddsaspekter av detta har behandlats i föregående avsnitt. Vidare är ett syfte med kostnadstaket att kreditgivarna ska kompensera sig för kostnadstakets tillämpning genom att i mindre utsträckning än i dag låna ut till konsumenter som löper risk att inte kunna betala tillbaka enligt kreditavtalet.

Om mindre krediter försvinner från marknaden skulle detta kunna innebära förlorade intäkter. Samtidigt kommer kreditgivarna i så fall omfördela sitt kapital mot större kreditbelopp. Att mindre belopp inte längre lånas ut skulle alltså inte behöva innebära ett intäktsbortfall.

För att inte ta betalt utöver kostnadstaket krävs av kreditgivarna att de följer upp sina kreditärenden över tid. En allmän skyldighet att följa upp kreditärenden finns redan genom Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om viss verksamhet med konsumentkrediter (5 kap. 4 § FFFS 2014:8). Troligen skulle dock ett kostnadstak innebära ett behov av att införa rutiner eller automatiska processer för att bevaka fordringar som inte betalats i rätt tid så att kostnadstaket inte överskrids, i vart fall för bolag som själva driver in obetalda lån. Ett bolag som utredningen haft kontakt med har angett att kostnaden för att införa processer för en sådan bevakning kan komma att uppgå till 50 000 kronor.

Kostnader för det allmänna

Ett kostnadstak innebär ytterligare en bestämmelse för Konsumentverket att bevaka i sitt tillsynsarbete. Vilket arbete det kommer att krävas från myndighetens sida är svårt att bedöma. Sedd för sig torde åtgärden inte kräva sådana resurser i tillsynsverksamheten att verket skulle behöva ökade anslag. Kostnadsmässiga följder för Konsumentverket vid ett eventuellt införande av flera nya bestämmelser i konsumentkreditlagen diskuteras vidare i avsnitt 15.3.5.

12 Begränsning av möjligheten att förlänga lån

12.1 Inledning

I våra utredningsdirektiv anges att det finns en risk att konsumenter som utnyttjar möjligheten, som vissa kreditgivare ger, att förlänga ett snabblån, hamnar i en situation där konsumenten skjuter sin skuldproblematik framför sig. Utredningen ska därför överväga om det finns skäl att i lag införa en begränsning av möjligheten att förlänga eller förnya en konsumentkredit.

I detta kapitel behandlas först några aspekter av gällande rätt som bör beaktas när det gäller att förlänga löptiden för en kredit. En beskrivning av förekommande villkor på marknaden för att förlänga lån har tidigare gjorts i avsnitt 7.5.3. I detta kapitel ges en kort sammanfattning av förhållandena på marknaden. En beskrivning av de ekonomiska konsekvenserna av att förlänga lån ges också. Finansinspektionen har tidigare övervägt att genom föreskrifter för konsumentkreditinstituten införa vissa begränsningar med avseende på förlängningar. Dessa överväganden och remissinstansernas yttrande sammanfattas. Därefter beskrivs den begränsning av möjligheten att förlänga högkostnadskrediter som införts i Storbritannien. Slutligen gör utredningen överväganden avseende en möjlig författningsreglering och konsekvenserna av en sådan reglering.

12.2 Gällande rätt

Konsumentkreditlagen i sin nuvarande utformning förhindrar inte att löptiden för en kredit förlängs. Frågan om en förlängning av ett avtal kan givetvis komma upp även när det gäller andra kreditavtal, inte bara för snabblån. Att kreditgivaren redan från början förutser

att en förlängning kan komma i fråga och har en standardiserad prislista för förlängning förefaller vara en särskild företeelse för snabb lån, vilket naturligt nog har att göra med de korta löptiderna.

De kreditgivare som erbjuder möjligheten att förlänga snabb lån, har ingen information som tydligt visar om de ser på förlängningen som ett nytt kreditavtal eller inte. Exempelvis framgår det inte om alla kreditgivare gör en kreditprövning vid en ansökan om förlängning. Att vissa bolag tar ut en avgift i samma storleksordning som för den första krediten tyder dock på att en kreditprövning görs även vid förlängningstillfället.

Enligt definitionerna i konsumentkreditlagens 2 § är ett avtal om betalningsansånd att betrakta som ett kreditavtal. Man borde därmed se en förlängning av löptiden som en ny kredit. Skyldigheten att kreditpröva följer då direkt av 12 § första stycket. Man skulle också kunna argumentera för att skyldigheten att kreditpröva följer av 12 § andra stycket. Enligt bestämmelsen ska en ny kreditprövning göras vid en väsentlig ökning av krediten. Med detta avses i första hand en ökning av kreditbeloppet.¹ En ökning av kreditens löptid som medför i princip samma kostnader som den ursprungliga krediten bör kunna bedömas på principiellt samma sätt.

Det kan noteras att det i förarbetena till konsumentkreditlagen gjordes vissa uttalanden kring uppgörelser och avbetalningsplaner etc., som träffas mellan konsumenten och kreditgivaren med anledning av att konsumenten inte kan betala i tid eller av andra skäl. Konsumentkreditdirektivet är inte tillämpligt på förlikningsavtal som träffas i domstol och inte heller på uppgörelser som innefattar betalningsansånd för en konsument som hamnat i dröjsmål med betalningen, om uppgörelsen innebär att domstolsförfarande kan undvikas och att villkoren i uppgörelsen inte blir sämre än vad som gällde enligt det ursprungliga avtalet (artikel 2.6). Regeringen anförde att när det gäller förlikningar i domstol omfattas sådana inte av konsumentkreditlagens tillämpningsområde eftersom de inte är (nya) kreditavtal, utan anpassningar av redan ingångna avtal, föranledda av senare uppkomna situationer. När det gällde betalningsuppskov p.g.a. betalningsförsummelser från konsumentens sida infördes inget undantag i linje med konsumentkreditdirektivet, utan det anfördes att sådana kreditavtal borde omfattas av konsument-

¹ Prop. 2009/10:242 s. 101.

kreditlagens bestämmelser, i den mån de omfattades av lagens tillämpningsområde. Vilka typer av betalningsanstånd som skulle kunna falla utanför tillämpningsområdet utvecklades dock inte.²

När det gäller avgifter som tas ut för förlängning av krediten omfattas sådana av regleringen i 18 §, oavsett om man ser det som att avgiften utgår för att ett nytt kreditavtal sluts eller för att avgiften tas ut för att den ursprungliga krediten får en längre löptid. Det är således inte tillåtet enligt gällande rätt att ta ut en avgift för förlängning som avser något annat än faktiska kostnader för den aktuella krediten. Intäkter för att täcka kreditförluster eller som utgör bolagets vinst får alltså inte ingå i avgiften (se vidare avsnitt 5.3).

12.3 Förlängningar på snabblånemarknaden

Villkor för förlängningar

Som beskrivits i avsnitt 7.5.3 erbjuder ungefär hälften av snabblånebolagen möjligheten att förlänga en kort kredit. Konsumenten ansöker om förlängning och betalar i normalfallet en kostnad som på ett ungefär motsvarar den ursprungliga kreditkostnaden.

Vissa bolag erbjuder endast förlängningar en eller två gånger. Som också nämns i avsnitt 7.6 har branschföreningen SKEF:s medlemsföretag antagit policyn att inte bevilja fler än två förlängningar.³

Att andra bolag erbjuder förlängningar fler än två gånger framgår för några bolag direkt av deras hemsidor. För några bolag går det inte att utläsa att det finns något maximalt antal förlängningar som kan beviljas.

Allmänt om effekterna av att förlänga lån

Eftersom konsumenten alltid betalar in själva förlängningsavgiften innan förlängning beviljas, innebär en förlängning i och för sig inte att konsumentens *obetalda* skuld ökar.

² A. prop. s. 41–43.

³ Se SKEF:s Allmänna Råd för konsumentkreditverksamhet, s. 5, elektronisk version på konsumentkreditforetagen.se/wp-content/uploads/2014/06/Etiska-regler-KKF-2014-01-30-v01.pdf

Utredningens utgångspunkt är att en kreditprövning i och för sig bör göras i en förlängningssituation, enligt resonemanget i föregående stycke. I teorin ska alltså inte konsumenter beviljas förlängningar för att de hamnat i ekonomiska svårigheter och inte längre har betalningsförmåga för att ingå ett kreditavtal på i princip samma villkor som det första avtalet. Samtidigt innebär kreditprövningsprocessen inget absolut skydd för att konsumenter med betalnings-svårigheter skjuter dessa framför sig genom att ansöka om förlängning – konsumenten kan ju t.ex. ha fått oförutsedda utgifter som denne inte redovisar till kreditgivaren, eller i övrigt ha en ekonomisk situation som kreditgivaren inte har möjligheter att upptäcka om inte konsumenten själv förmår att korrekt redovisa sina utgifter (jfr avsnitt 9.2.5).

Förlängning av lån jämfört med att en skuld drivs in

Om man vill analysera konsekvenserna av att förlänga ett lån kan det alltså trots allt vara relevant att jämföra med de ekonomiska konsekvenserna av att den ursprungliga kreditfordran drivs in, först genom inkassoåtgärder och sedan genom en ansökan om betalningsföreläggande. Vid en sådan jämförelse kan man se att den konsument som efter en eller två förlängningar förmår betala kreditfordran inte har fått mycket större kostnader än den konsument som i stället fått betala inkassokostnader, kostnader hos Kronofogdemyndigheten och dröjsmålsränta. Även om konsumenten kanske inte direkt kan sägas ha tjänat ekonomiskt på att förlänga krediten har han eller hon antagligen känt en mindre stress över betalningsdröjsmålet och har därtill inte fått en betalningsanmärkning.

Den konsument som gång på gång förlänger kredittiden, men aldrig förmår betala kreditfordran, och slutligen ändå kommer att belastas av inkassokostnader och processkostnader kan dock sägas ha förlorat ekonomiskt på att förlänga krediten. Detta beror på att kostnaderna som följer med indrivning av skulden är engångsföreteelser och att dröjsmålsräntan i de flesta fall är förmånligare än krediträntan.

Förlängning av lån jämfört med andra kreditformer

Man kan alltså även tänka sig att en konsument väljer att förlänga sitt snabblån flera gånger och att detta inte beror på bristande återbetalningsförmåga i och för sig, utan på ett val konsumenten gör av andra orsaker, t.ex. att man vill prioritera andra utgifter en viss månad i stället för att betala tillbaka snabblånet.

För att åskådliggöra vad förlängningar kan kosta kan man till exempel utgå ifrån en 1 000-kronors kredit som har en kostnad om 300 kronor. Konsumenten kan välja att betala kreditfordran enligt avtalet efter 30 dagar och har då sammanlagt betalat 300 kronor för krediten. Om konsumenten i stället väljer att förlänga krediten t.ex. sex gånger kommer konsumenten att ha betalat 2 100 kronor i kostnader för krediten (300 kronor vid varje förlängningstillfälle samt 300 kronor vid den slutliga återbetalningen). Om en 5 000-kronors kredit med en kostnad respektive förlängningsavgift om 700 kronor förlängs på motsvarande sätt blir den totala kostnaden för krediten 4 900 kronor. Som en jämförelse kan man se till snabblånebolag som erbjuder lite längre krediter. Konsumenten har då t.ex. möjlighet att avbetala en kredit om 5 000 kronor i 7 månader med ungefär 1 000 kronor i månaden (krediträntan är då cirka 100 procent), och då vid kredittidens slut betalat cirka 1 800 kronor i kostnader samt återbetalat kreditbeloppet.

Effekter för kreditgivarna av förlängning respektive dröjsmål

Villkoren för förlängning på marknaden innebär i de flesta fall att kreditgivarna tar ut en lika stor ersättning för en förlängning som för en ny kredit. Vissa bolag tillämpar dock något högre förlängningsavgifter än den ursprungliga kreditkostnaden.

Det torde vara så att kreditgivaren får in större intäkter från en konsument som betalar förlängningsavgifter än vad intäkterna till slut blir från en konsument som hamnat i dröjsmål. Detta beror på, som tidigare nämnts, att dröjsmålsräntan de flesta kreditgivare tar ut är lägre än krediträntan och eventuella avgifter. För kreditgivaren finns det alltså ett ekonomiskt incitament att bevilja förlängningar till konsumenter som saknar förmåga att återbetala hela kreditfordran i enlighet med det ursprungliga avtalet. I vilken utsträckning detta kan leda till att vissa kreditgivare gör mindre noggranna kreditprov-

ningar vid en ansökan om förlängning kan utredningen inte uttala sig om. Som tidigare anförts är det mycket möjligt att konsumenter som egentligen saknar återbetalningsförmåga kan gå igenom en kreditprövning utan att detta upptäcks.

12.4 Tidigare överväganden

Förslag till föreskrifter om viss verksamhet med konsumentkrediter⁴

Finansinspektionen lade under våren 2014 fram förslag till föreskrifter om viss verksamhet med konsumentkrediter. I förslagen fanns en bestämmelse som avsåg förlängning av konsumentkrediters löptid med följande lydelse.

Ett företag får inte när det förlänger en kredits löptid ta ut en avgift eller en högre ränta än vad en motsvarande ny kredit är förenad med.

Företaget får inte bevilja en ny kredit till en kredittagare innan den har återbetalat samtliga sina förfallna skulder till företaget.

Finansinspektionen anförde i remisspromemorian till föreskrifterna att avgifter vid en förlängning av en kredit, som konsumenten inte har förmåga att betala, förorsakar en direkt ökning av konsumentens skuldsättning, vilket inte är förenligt med en sund verksamhet. Syftet med bestämmelsen var alltså att förhindra att kreditgivaren utnyttjar konsumentens trångmål och påtvingar denne fler kostnader för krediten utan att återbetala sin skuld. Bestämmelsen andra stycke syftade till att kreditgivaren i stället för förlängning av krediten erbjuder konsumenten att betala den ursprungliga krediten genom att ta ett nytt lån, med möjlighet att fritt ändra villkoren.

Finansinspektionen anförde också att bestämmelsen kunde ge kreditgivarna större incitament att endast ge krediter som kan förväntas betalas i rätt tid.

⁴ Finansinspektionens remisspromemoria 2014-03-26, FI Dnr 13-6297.

*Remissinstanserna*⁵

Förslaget fick kritik av flera remissinstanser, vilket ledde till att någon bestämmelse med den föreslagna lydelsen inte togs in i de slutliga föreskrifterna.⁶

Advokatsamfundet anförde att en förlängning av en kredit i sak är att betrakta som en ny kredit och att kreditgivarna måste utföra en lika noggrann kreditprövning som vid den ursprungliga kreditgivningen. Att begränsa möjligheten att ta ut en avgift för detta skulle vara att ge negativa incitament att utföra en sådan prövning, alternativt att kreditgivaren väljer att inte förlänga krediten. Konsumenten står då inför valet att inte betala, med de konsekvenser detta för med sig, eller att ta en kredit hos en annan kreditgivare, med de avgifter och kostnader som detta medför. *Finansbolagens förening* framförde liknande synpunkter avseende den negativa effekten på kreditprövningen. Föreningen anförde också att gällande rätt innebär att en avgift ska motsvaras av en faktisk kostnad och att detta redan innebär att företagen inte kan få intäkter genom avgiftsuttag.

Svenska Bankföreningen anförde att föreningen hade förståelse för syftet bakom bestämmelsen, men att framför allt andra stycket kunde få oönskade konsekvenser. Bestämmelsen skulle bl.a. få till följd att kreditgivaren inte längre hade möjlighet att sanera konsumentens ekonomi genom att lösa flera obetalda lån genom en ny kredit.

Svenska Konsumentkreditföretagen Ekonomisk Förening, SKEF, anförde att de i och för sig ställde sig bakom Finansinspektionens ansats att förhindra kreditgivare att tillämpa affärsmodeller i vilka förlängningsavgifterna utgör den primära intäktskällan, men att en begränsning av antalet tillåtna förlängningar vore ett lämpligare sätt att uppnå syftet. Vid en förlängning av en kredit är det befogat att ta ut en avgift för de administrativa merkostnader som uppstår för kreditgivaren. Om möjligheten inte finns att ta ut avgifter, kommer detta troligtvis leda till dyrare krediter för samtliga konsumenter för att täcka sådana kostnader. Bestämmelsen skulle innebära att ett

⁵ Remissvaren finns tillgängliga hos Finansinspektionen, FI Dnr 13-6297.

⁶ Jfr de slutliga föreskrifternas utformning, Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om viss verksamhet med konsumentkrediter (FFFS 2014:8) och beslutspromemoria 2014-06-16, FI Dnr 13-6297, s. 6.

betalningsanstånd för konsumenten skulle bli en förlustaffär för kreditgivaren, utan möjlighet till kostnadstäckning eller en räntenivå som speglar det nya riskläget. Kreditgivaren skulle därför troligen i stället välja att erbjuda en avbetalningsplan med bl.a. lagstadgade kostnader för denna, eller att driva in fordringen, åtgärder som i alla situationer inte är behövliga.

Konsumentverket menade att ett förbud mot avgifter vid förlängningar kunde ses som ett godkännande av förlängningar som företeelse. Verket menade vidare att det kunde finnas flera olika alternativ att angripa frågan om storleken på avgifterna vid förlängning. Att tillåta samma ränta som vid motsvarande nya krediter skulle innebära en hög kostnad vid förlängning, även om ingen avgift fick tas ut, eftersom snabbblån ofta är förknippade med hög ränta.

12.5 Begränsning av förlängningar i Storbritannien

I juni 2014 trädde flera nya regler i kraft i Storbritannien avseende konsumentkrediter.⁷ Några av dem gäller endast för den brittiska motsvarigheten till snabbblån, som då fick en legaldefinition med begreppet *high-cost short-term credit* (HCSTC). Brittiska FCA (Financial Conduct Authority) anförde att det under senare år visat sig att marknaden för HCSTC inte fungerat tillfredsställande ur ett konsumentskyddsperspektiv. Regleringens övergripande syfte angavs vara att se till att kreditgivarna bara lånar till dem som verkligt har råd att låna och att öka konsumentens medvetenhet om kostnaderna och riskerna med denna typ av lån.⁸

En del av regleringen avsåg förlängningar av lån (*rollovers*). FCA konstaterar att knappt en tredjedel av alla korta lån med höga kostnader förlängdes under 2012. Att förlänga ett lån är en enkel process för kredittagaren, men de flesta är antagligen inte medvetna om vilka kostnader det för med sig. En stor andel av kreditgivarna som beviljar förlängning av lån gör ingenting för att öka konsumentens medvetenhet om riskerna eller kostnaderna med att förlänga lånet.

⁷ Consumer Credit Instrument 2014, införd i Consumer Credit sourcebook (CONC) 6.7.23, se vidare Policy Statement, PS14/3, *Detailed rules for the FCA regime for consumer credit*, February 2014.

⁸ Consultation Paper, CP 13/10, *Detailed proposals for the FCA regime for consumer credit*, October 2013, s. 52.

FCA anför att det finns forskning som visar att vissa kreditgivare bygger sin affärsmodell på intäkter från förlängningar, alternativt dröjsmålsavgifter, och inte på utsikterna att få lånen återbetalda i tid. För konsumentens del kan det i vissa fall innebära en fördel att kunna förlänga lånet – för att slippa betala andra kostnader som skulle uppstå vid dröjsmål med betalningen och för att dröjsmålet inte ska få effekter för bedömningen av konsumentens kreditvärdighet. Men om förlängningen beror på något annat än en tillfällig svårighet att betala finns det i stället risk för att upprepade förlängningar endast döljer en svår ekonomisk situation och att förlängningsavgifterna bara innebär kostnader som förvärrar läget för konsumenten.⁹

FCA anför att det finns etiska regler inom kreditgivarbranschen som anger att ett lån bara får förlängas tre gånger. FCA anser dock att det finns anledning att ytterligare begränsa antalet förlängningar. Genom föreskrifter gäller alltså numera att ett lån inte får refinansieras mer än vid två tillfällen. Termen refinansiera (*refinance*) innebär att flytta fram ett avtalat datum för betalning eller förlänga perioden inom vilken konsumenten ska betala, antingen hela eller delar av lånet. Refinansieringen kan göras med utgångspunkt i redan avtalade förutsättningar eller genom att ersätta, göra tillägg till eller förändra villkoren i ett redan ingånget avtal.¹⁰

Om förlängningen av kredittiden endast innebär ett beviljande av anstånd med betalningen (*exercising forbearance*) omfattas den inte av några begränsningar. Det ska i så fall handla om ett kostnadsfritt anstånd, eller ett anstånd som för konsumenten bara innebär en avgift som motsvarar en skälig ersättning för den extra administrationen som anståndet medfört.¹¹

⁹ A. a. s. 58–62.

¹⁰ A. a. s. 62 samt Consumer Credit Instrument 2014 och CONC 6.7.17.

¹¹ Consumer Credit Instrument 2014 och CONC 6.7.17.

12.6 Överväganden om en begränsning av antalet förlängningar av kredittiden

12.6.1 Allmänna skäl för och emot en reglering

Syftet med en författningsreglering

En särskild fara med förlängningar är att de beviljas konsumenter med bristande återbetalningsförmåga och därmed blir enbart ett fördyrande av de kostnader för indrivning och dröjsmål som ändå följer längre fram, när konsumenten inte beviljas fler förlängningar. Man skulle kunna hävda, som brittiska FCA, att en konsument som har förlängt sitt lån en eller två gånger utan att sedan kunna slutreglera skulden, antagligen har hamnat i ekonomiska svårigheter som är så pass allvarliga att ytterligare förlängningar bara kommer att innebära betalningar som förvärrar ekonomin utan att leda fram till skuldfrihet. Om det inte finns någon möjlighet att fortsätta att förlänga lånet, ökar incitamentet att t.ex. försöka nå en uppgörelse med en betalningsplan, både för konsumenten och för kreditgivaren.

Om syftet med en begränsning av antalet förlängningar är att skydda konsumenter med bristande betalningsförmåga, finns i och för sig redan en reglering på plats, nämligen kraven på kreditprövning. Som utvecklats i avsnitt 9.2.5 är inte kreditprövningsprocessen i dag så heltäckande att den kan fånga upp alla konsumenter som saknar återbetalningsförmåga. Syftet med en begränsning av antalet förlängningar kan då ses som en förstärkning av det skydd som kravet på kreditprövning redan erbjuder. Vidare beror efterlevnaden av gällande kreditprövningsregler i slutändan av Konsumentverkets tillsynsarbete och möjligheter att vidta sanktioner. Ett tillsynsarbete som avser kreditprövningsprocessen vid beviljade förlängningar skulle vara tids- och resurskrävande för verket i jämförelse med att kontrollera om ett bolag följer en författningsreglering avseende hur många förlängningar som är tillåtna.

Även för en konsument som i och för sig har återbetalningsförmåga kan en reglering av antalet förlängningar innebära ett skydd. Det kan nämligen finnas starka incitament att skjuta återbetalningen av hela skulden framför sig och bortse från de stora kostnader detta för med sig. Flera av de avvikelser från rationell valhandlingsteori som beskrivs inom beteendekonomisk forskning kan ha betydelse för ett beslut att förlänga lån (se vidare avsnitt 4.3.3–4.3.5). Efter-

som de flesta människor har en tendens att övervärdera fördelar som kan erhållas med en gång kan det till exempel vara lockande att skjuta en större betalning framför sig. Genom att avgränsa beslutsfattandet och se endast till den enstaka förlängningsavgiften framstår förlängningen kanske inte som så dyr. Det kan också vara lätt att undervärdera hur många gånger man kommer att välja att förlänga lånet, eftersom man förlitar sig på att man *nästa* gång kommer att kunna stå emot frestelsen att förlänga.

Att skjuta slutbetalningen av skulden framför sig kan antagligen vara särskilt lockande om man har små marginaler i sin ekonomi. En slutbetalning även av en relativt sett liten skuld påverkar då det ekonomiska utrymmet för andra utgifter mer.

Ett sätt att argumentera är att även om konsumenten alltså har betalningsförmåga i och för sig och har teoretiska möjligheter att fatta ett välgrundat beslut så bör det inte vara acceptabelt ur ett samhällsperspektiv att tillåta att en låneform som är avpassad till att vara en engångsföreteelse förvandlas till en långsiktig finansieringslösning. Som visas av räkneexemplen i avsnitt 12.3 ovan, kan det innebära stora kostnader att förlänga ett snabb lån flera gånger.

Utredningen har fått synpunkter från branschen och från tillsynsmyndigheterna som gäller att vissa bolag kan ha som affärsmodell att bevilja ett mycket stort antal förlängningar och att detta är ett mycket lukrativt sätt att utnyttja svagare konsumentgrupper. Det är svårt att bedöma, utifrån det underlag som utredningen har, på vilket sätt en affärsmodell som bygger på att befintliga kunder ständigt förlänger sina krediter innebär en större intjänandemöjlighet än att i princip kräva återbetalning efter den ursprungliga kredittidens slut. Om kreditbeloppet återbetalas kan det ju lånas ut igen, till samma kostnad för en ny kund som förlängningskostnaden. Samtidigt framstår det givetvis som en fördel för kreditgivaren att ta ut kostnaden för krediten av den befintliga kunden gång på gång i stället för att hela tiden få in nya kunder. Det kan också vara ett säkrare sätt att verkligen få in intäkter att bevilja förlängningar än att starta indrivningsåtgärder.

Skäl emot – kan syftet med regleringen uppnås?

Ett skäl emot en reglering är att konsumenten kan uppnå samma effekt som att förlänga krediten genom att i stället finansiera återbetalningen av ett snabblån genom att ta ett annat, hos en annan kreditgivare. En förlängningsreglering skulle också kunna innebära en produktutveckling som innebär fler former av kontokrediter med långa löptider, där återbetalningen av kreditbeloppet kan rullas framåt med tämligen höga kostnader. Kreditgivarna skulle också kunna kompensera sig för minskade intäkter till följd av en författningsreglerad begränsning genom att ta ut något högre priser från alla konsumenter.

Förhållandet till andra möjliga åtgärder

Man skulle kunna se andra åtgärder som alternativ till en författningsreglering av förlängningar. Exempelvis skulle införandet av ett räntetak komma att justera ned priserna för krediterna på ett sådant sätt att även upprepade förlängningar inte framstår som lika kostsamma och otillbörliga ur ett konsumentskyddsperspektiv. Ett kostnadstak skulle också kunna ha inverkan på möjligheterna att bevilja alltför många förlängningar. Utredningen tar upp sådana avvägningar i sina slutliga överväganden, avsnitt 15.2.

12.6.2 Möjlig utformning av en begränsning av antalet förlängningar

En ny bestämmelse i konsumentkreditlagen

En eventuell bestämmelse bör införas i konsumentkreditlagen under en ny rubrik enligt följande.

Förlängning av löptiden för en högkostnadskredit

36 a § Kreditgivaren får inte förlänga löptiden för en högkostnadskredit mer än en gång, om förlängningen medför en kostnad för konsumenten. Om kreditgivaren, eller en annan kreditgivare med vilken den ursprungliga kreditgivaren har nära förbindelser i den mening som anges i 1 kap. 6 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, finansierar återbetalningen av en högkostnadskredit genom att lämna konsumenten en ny högkostnadskredit ska detta anses vara en förlängning av löptiden.

Första stycket hindrar inte att konsumenten beviljas en avbetalningsplan för att kunna återbetala kreditfordran under en tid som är skälig med hänsyn till konsumentens betalningsförmåga, kreditbeloppets storlek och omständigheterna i övrigt.

Närmare om utformningen av bestämmelsen

Möjligheten att förlänga löptiden för en kredit bör inte helt tas bort. Att förlänga krediten kan vara ett kostnadseffektivt sätt för konsumenten att få ett betalningsanstånd. En förlängning, eller refinansiering, bör alltså vara tillåten. Samtidigt skulle kreditgivaren möjligen kunna utnyttja det enda tillåtna förlängningstillfället till att erbjuda konsumenten en ny kredit med en ganska oförmånlig avbetalning och hög ränta. Samtidigt finns det ingen reglering som helt och hållet kan förhindra att kreditgivarna utformar kreditavtal som kan anses oförmånliga för konsumenter. Som anmärkts tidigare är det viktigt att, oavsett vilken reglering som införs, följa utvecklingen på kreditmarknaden för att vid behov förändra eller utveckla regelverket.

En bestämmelse som begränsar antalet förlängningar bör inte hindra att konsumenten och kreditgivaren kommer överens om anstånd i syfte att krediten ska kunna avbetalas av konsumenten. I sådana fall bör det alltid vara möjligt för kreditgivaren att ta ut ränta för den utökade löptiden eller en avgift, om en sådan är förenlig med gällande rätt. Kreditgivaren skulle annars inte ha något intresse av att bevilja anstånd trots att det kan vara befogat för att få skulden slutreglerad. Detta skulle i många fall kunna vara till nackdel för konsumenten.

En reglering som avser att begränsa antalet förlängningar bör heller inte kunna kringgå genom att kreditgivaren i stället för att förlänga krediten ger en ny kredit som återbetalar kreditbeloppet. Resultatet både för konsumenten och kreditgivaren blir då i sakens sanna mening samma som att förlänga krediten.

12.6.3 Konsekvenser av ett möjligt författningsförslag

Inledning

I detta avsnitt ges några synpunkter på konsekvenserna av ett möjligt författningsförslag. En fullständig konsekvensanalys finns i avsnitt 15.3 i anslutning till utredningens slutliga förslag. Utredningens slutliga bedömning av olika åtgärders konsekvenser för konsumenterna och konsumentskyddet följer av kap. 15. De konsekvenser som berörs nedan är konsekvenser för de kreditgivande bolagen samt vissa konsekvenser för det allmänna. En mer fullständig beskrivning av de bolag som berörs finns i avsnitt 15.3.2.

Kostnader och intäktsbortfall för bolagen

Endast vissa bolag skulle beröras av en reglering av möjligheten att förlänga lån. Många kreditgivare erbjuder redan i dag ingen sådan möjlighet.

De bolag som erbjuder förlängningar kan komma att förändra sitt produktutbud, vilket kommer att innebära administrativa kostnader för bolagen. Ett bolag utredningen har haft kontakt med har uppgett att förändringarna i produktutbudet i och för sig inte kan förväntas bli lika omfattande som vid införandet av ett räntetak, men att de administrativa kostnaderna ändå kan uppskattas uppgå till nästan lika stora belopp. Som anförts i avsnitt 10.6.4 kan de administrativa kostnaderna vid införandet av ett räntetak uppskattas till mellan 50 000 och 300 000 kronor och kostnader med anledning av en begränsning att förlänga lån får därmed uppskattas på samma sätt.

Vilken påverkan en begränsning av förlängningsmöjligheten skulle ha för de kreditgivande bolagens intäktsmöjligheter är mycket svårt att bedöma och utredningen har inte fått några mer exakta uppgifter från branschen. Som nämnts är en åsikt framförd av några kreditgivande aktörer att förlängningsmöjligheterna är mycket lukrativa och genererar stora intäkter för de bolag som tillämpar dem. Teoretiskt sett skulle dock en kreditgivare kunna få samma intäkter från utlåningen av en viss summa pengar genom att låna ut beloppet till en annan konsument varje gång det återbetalas i stället för att förlänga det befintliga lånet. Ur ett sådant perspektiv framstår det

inte som om bolagen skulle kunna få så stora förluster genom att inte kunna erbjuda konsumenten förlängningar. Till detta kommer att bolagen troligen kommer att förändra sitt produktutbud för att motverka intäktsbortfall om möjligheten att förlänga lån begränsas. När det gäller minskade intäkter gör utredningen ytterligare överväganden i avsnitt 15.3.3.

Kostnader för det allmänna

En bestämmelse som begränsar antalet förlängningar innebär ytterligare en bestämmelse för Konsumentverket att bevaka i sitt tillsynsarbete. Vilket arbete det kommer att krävas från myndighetens sida är svårt att bedöma. Sedd för sig torde åtgärden inte kräva sådana resurser i tillsynsverksamheten att verket skulle behöva ökade anslag. Kostnadsmässiga följder för Konsumentverket vid ett eventuellt införande av flera nya bestämmelser i konsumentkreditlagen diskuteras vidare i avsnitt 15.3.5.

13 Skriftlighetskrav

13.1 Inledning

Som anmärks i våra direktiv skulle konsumentkreditavtal enligt 1992 års konsumentkreditlag undertecknas av konsumenten. Detta krav togs bort i och med införandet av den nuvarande konsumentkreditlagen.

Enligt våra utredningsdirektiv kan ett krav på konsumentens undertecknande eller annan skriftlig bekräftelse ge konsumenten mer tid och bättre möjlighet att överväga erbjudandet innan han eller hon accepterar det. På detta sätt skulle konsumenten få bättre förutsättningar att fatta välgrundade beslut. Ett skriftlighetskrav skulle därmed kunna bidra till att färre konsumenter ansöker om och beviljas impulsiva och förhastade lån.

I detta kapitel redogörs först för gällande rätt och några överväganden kring gällande och föreslagna skriftlighetskrav för vissa andra avtalstyper och -situationer. Tidigare överväganden avseende konsumentkrediter beskrivs också. Som nämns i våra direktiv finns skriftlighetskrav i flera andra europeiska länder. Kapitlet innehåller en översiktlig beskrivning av sådana krav.

Enligt våra utredningsdirektiv ska vi kartlägga och analysera i vilken utsträckning det slopade skriftlighetskravet för konsumentkrediter har inneburit ett minskat konsumentskydd. Detta kapitel innehåller därför en utvärdering av konsekvenserna av det slopade skriftlighetskravet. Slutligen innehåller kapitlet utredningens överväganden avseende åtgärden att införa ett krav på skriftlighet för högkostnadskrediter.

13.2 Gällande rätt

Huvudregeln i svensk rätt är att avtal kan träffas formlost, alltså även muntligen. Det finns dock undantag från huvudregeln. Vid införandet av ett skriftlighetskrav på premiepensionsområdet anförde regeringen följande som generell utgångspunkt för övervägandena.

Ett skriftligt formkrav kan t.ex. motiveras av att ett avtal har stora ekonomiska eller personliga konsekvenser och att det därför är viktigt att parterna noga överväger avtalets konsekvenser. Ett exempel är fastighetsköp (4 kap. 1 § jordabalken). Ett annat skäl för att ha ett skriftligt formkrav kan vara att det skapar större klarhet, inte bara när det gäller att bedöma om det finns ett avtal utan också i fråga om avtalets innehåll och dess närmare innebörd. Formkravet har på detta vis ett värde från bevissynpunkt och förebygger tvister. Vid långvariga avtal, t.ex. arrende, är detta ett vägande argument.¹

Exempel på skriftlighetskrav enligt gällande rätt är det ovan nämnda kravet vid fastighetsöverlåtelser och det tämligen nya kravet på skriftlighet vid telefonförsäljning på premiepensionsområdet, som införts i 3 kap. 4 a § lag (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler (distansavtalslagen). Följden av bristande form i den senare bestämmelsen är att avtalet är ogiltigt och att konsumenten inte är skyldig att betala för en tjänst som utförts. Överväganden bakom lagregleringen och dess närmare utformning beskrivs i avsnitt 13.3. Ett annat skriftlighetskrav återfinns i 3 kap. 1 § lag (2011:914) om konsumentskydd vid avtal om tidsdelat boende eller långfristig semesterprodukt. Detta skriftlighetskrav innebär att parterna ska underteckna avtalet, ett krav som framgår av det bakomliggande EU-direktivet.² Om den föreskrivna skriftligheten inte iakttas blir följden att konsumenten inte är bunden av avtalet.

När det gäller konsumentkrediter finns i dag inget krav på i vilken form ett avtal ska slutas. Övervägandena bakom detta återges i nästa stycke. Däremot finns ett krav att kreditavtalet ska dokumenteras av kreditgivaren och att konsumenten ska få en kopia av avtalet (14 §). Vidare har konsumenten rätt att, i rimlig tid innan ett kreditavtal ingås, få information om flertalet aspekter av kreditavtalet (8 §). Informationen ska ges i en blankett som är fullharmoniserad enligt konsumentkreditdirektivet, den s.k. SEKKI-

¹ Prop. 2013/14:71 s. 12.

² Prop. 2010/11:85 s. 39.

blanketten. Blanketten ska som huvudregel ges i skriftlig eller annan varaktig form. När det gäller elektroniska former av information kan ett mejl, ett sms eller en pdf-fil som skickas till konsumenten utgöra ”varaktig form”, däremot normalt sett inte information som finns på en hemsida.³

Kravet på varaktig form behöver inte iakttas om avtalet på konsumentens begäran ingås med ett medel för distanskommunikation som inte tillåter att informationen lämnas på detta sätt. I så fall ska konsumenten få informationen i sin rätta form snarast efter avtalslutet. Denna bestämmelse möjliggör att kreditavtal sluts t.ex. per telefon (vilket regleras särskilt i 10 § konsumentkreditlagen).

13.3 Överväganden om skriftlighetskrav för andra avtalstyper än konsumentkreditavtal

Telefonförsäljning på premiepensionsområdet

Genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 juli 2014 infördes ett krav på skriftlig accept från konsumenten vid telefonförsäljning av en förvaltningstjänst eller en rådgivningstjänst som avser premiepension (3 kap. 4 a § distansavtalslagen).⁴ Som skäl för att införa ett formkrav just för denna avtalstyp anförde regeringen att det fanns särskilda problem med telefonförsäljning av de aktuella produkterna. Konsumentskyddsproblemen visades bl.a. av statistik över klagomål till Pensionsmyndigheten och Konsumentverket. Myndigheternas uppfattning var också att säljande företag ibland felaktigt påstod att avtal ingåtts och att avtal ibland ingicks utan att konsumenten hade närmare kunskap om avtalets innebörd. Regeringen ansåg att dessa konsumentskyddsproblem funnits under en längre tid och att de inte minskat i omfattning. Vidare anfördes att just användningen av telefonförsäljning innebar särskilda risker, eftersom konsumenten då är i en utsatt situation och kan komma att fatta mindre välöverlagda beslut. Ett behov av att stärka konsumentskyddet ansågs därmed föreligga. Problem med oklarhet kring om avtal ingåtts och avtalets närmare innebörd framfördes vidare

³ Se exempelvis SOU 2015 :61 s. 198 med däri gjorda hänvisningar.

⁴ SFS (2014:221), prop. 2013/14:71.

som ett av de huvudsakliga skälen till att ett skriftlighetskrav borde kunna stärka konsumentskyddet.⁵

Skriftlighetskravets närmare utformning innebär inte ett krav på skriftligt undertecknande, utan den skriftliga accepten från konsumenten kan vara i elektronisk form. Regeringen anförde att ett krav på egenhändigt undertecknande framstod som otidsenligt och att det skulle göra avtalsslutet onödigt komplicerat.⁶

För att helt uppfylla det konsumentskyddande syftet med regleringen infördes också i lagen att rättsföljden av att en skriftlig accept inte lämnas är att avtalet inte är giltigt.⁷

Förslag från utredningen om konsumentskydd vid telefonförsäljning

I betänkandet *Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning* (SOU 2015:61) föreslår den särskilt tillsatta utredaren att ett skriftlighetskrav införs vid telefonförsäljning, med i princip samma utformning som det för premiepensionsområdet. Skriftlighetskravet föreslås gälla alla avtal som omfattas av distansavtalslagen. Vid telefonförsäljning där näringsidkaren tar initiativ till kontakt för att sluta ett distansavtal, ska näringsidkaren bekräfta sitt anbud i skriftlig eller annan varaktig form och konsumenten ska därefter skriftligen acceptera anbudet. Om konsumenten inte accepterar på föreskrivet sätt ska avtalet inte vara giltigt.

Av samma skäl som regeringen tidigare anfört anser utredaren att kravet på skriftlighet kan uppfyllas i elektronisk form, t.ex. e-post eller sms.⁸

Som en allmän utgångspunkt anförs att det finns särskilda konsumentskyddsproblem när det gäller telefonförsäljning. I stor utsträckning rör problemen oklarheter i fråga om de avtal som ingås. Utredaren anför att ett skriftlighetskrav skulle göra det tydligt för konsumenten att näringsidkarens syfte är att ingå ett bindande avtal. Det skulle också göra det lättare för konsumenten att bedöma avtalets innehåll, få tillfälle att överväga erbjudandet, jämföra det med

⁵ Prop. 2013/14:71 s. 10 f.

⁶ A. prop. s. 14.

⁷ A. prop. s. 14.

⁸ SOU 2015:61 s. 199.

andra erbjudanden på marknaden och att se över sina egna ekonomiska förutsättningar.⁹

När det gäller finansiella tjänster har utredaren tagit del av den kartläggning som gjorts i betänkandet *Telefonförsäljning av finansiella tjänster och produkter* (SOU 2014:85). Utredaren konstaterar att samma typ av konsumentskyddsproblem som finns vid telefonförsäljning generellt förekommer vid telefonförsäljning av finansiella produkter. På detta område anmärker utredaren att det dessutom är så att finansiella tjänster och produkter i sig ofta är komplicerade och att det i dessa fall är särskilt svårt för konsumenten att förstå egenskaperna, priset och särskilda risker. Avtal om finansiella tjänster och instrument kan få särskilt kännbara ekonomiska konsekvenser för konsumenten. Sammantaget anser utredaren att en enhetlig reglering bör införas och att finansiella tjänster och instrument bör omfattas.¹⁰

13.4 Tidigare reglering och överväganden avseende konsumentkrediter

1992 års konsumentkreditlag

I 1992 års konsumentkreditlag fanns en bestämmelse om att ett kreditavtal ska vara skriftligt och undertecknat av konsumenten (9 §). Kreditavtalet blev dock inte ogiltigt vid bristande form, utom när det gällde avtalsvillkor som var till nackdel för konsumenten. Från kravet på skriftlighet undantogs krediter under 1 500 kronor och engångskrediter med en löptid om högst 45 dagar när hela kreditbeloppet betalades på en gång.

Som skäl för ett skriftlighetskrav anförde departementschefen att en fördel med detta var att de åtaganden som konsumenten gjorde måste tas in i det skriftliga avtalet för att konsumenten skulle vara bunden av dem. På detta sätt skulle bevisproblem och tvister liksom risken för att konsumenten utsattes för avtalsvillkor som annars stod i strid med lagen undvikas. En annan viktig fördel ansågs vara att konsumenten skulle få anledning att bättre än annars överväga sitt åtagande. I detta sammanhang nämndes att konsumenten bl.a.

⁹ SOU 2015:61 s. 115–134, 155 och s. 164 f.

¹⁰ A. a. s. 128–132.

inte skulle kunna binda sig vid ett kreditavtal genom en ansökan per telefon.

Skriftlighetskravet ansågs inte ha några påtagliga nackdelar, förutsatt att vissa undantag gjordes i situationer där skriftlighet inte var befogad och därmed riskerade att endast bli en tyngande formalitet. Undantaget för krediter under 1 500 kronor ansågs motiverat av att kreditbeloppet var ”förhållandevis obetydligt”. Undantaget för krediter med en löptid om högst 45 dagar syftade till att undanta fakturakrediter.¹¹

Genom en lagändring 2002 modifierades kravet på skriftlighet på så sätt att konsumentens undertecknande även kunde ske på elektronisk väg, genom användande av en s.k. avancerad elektronisk signatur. Ändringen ansågs nödvändig för att genomföra e-handelsdirektivet.¹²

2010 års konsumentkreditlag

Regeringen konstaterade att kraven enligt det nya konsumentkreditdirektivet var att avtalet skulle dokumenteras och därtill innehålla vissa specifika uppgifter. Regeringen ansåg att det konsumentskydd som tidigare skulle uppfyllas genom ett skriftlighetskrav för avtalets ingående därför kunde uppfyllas genom direktivets dokumentationskrav. Det anfördes vidare att även om formkravet för avtalsslut togs bort skulle den praktiska skillnaden inte bli så stor eftersom vissa andra viktiga rättsverkningar, såsom ångerrätten, knöts till att avtalet nedtecknas och överlämnas till konsumenten. Mängden av information i kreditavtalet innebar också att konsumentskyddet ansågs bli starkare.¹³

¹¹ Prop. 1991/92:83 s. 84 f.

¹² SFS 2002:564, prop. 2001/02:150, se särskilt s. 81 f.

¹³ Prop. 2009/10:242 s. 60 f.

13.5 Europeisk utblick

Några exempel på skriftlighetskrav

Skriftlighetskrav finns både i Norge och i Finland. Enligt den norska finansavtaleloven¹⁴ krävs att ett kreditavtal ska vara skriftligt och undertecknat av konsumenten för att vara giltigt, såvida inte konsumenten väljer att ändå följa avtalet (§ 48). Enligt uttalanden i propositionen kan undertecknandet göras skriftligen eller elektroniskt.¹⁵ I 7 kap. 17 § i den finska konsumentskyddslagen¹⁶ anges att ett konsumentkreditavtal ska ingås skriftligen. Det kan också, enligt bestämmelsen, ingås på elektronisk väg på ett sådant sätt att konsumenten kan bevara och återge avtalet i oförändrad form.

I Storbritannien ska ett konsumentkreditavtal, som omfattas av Consumer Credit Act 1974, vara signerat av konsumenten och kreditgivaren för att vara verkställbart.¹⁷ Genom rättspraxis är avgjort att signaturkravet kan uppfyllas genom elektronisk kommunikation, t.ex. då konsumenten skriver sitt namn i ett mejl eller klickar i rutan ”jag accepterar” i ett elektroniskt dokument, under förutsättning att konsumentens namn och datum för accepterandet av avtalet framgår av dokumentet.¹⁸

Norska överväganden om skriftlighet och sms-lån

I utredningen *Kredittaftaler* (NOU 2009:11) anfördes allmänt att kravet på signatur kan motiveras med att kreditavtal kan få särskilt stora konsekvenser för den enskilde och att avtalsparterna typiskt sett inte är jämnstarka. Det ansågs också vara särskilt viktigt att sådana avtal inte ingås på impuls. Utredningen framförde att formkravet kunde få en särskild betydelse för att förhindra att vissa näringsidkare utnyttjar just en sådan impulsivitet hos en del konsumenter, genom att erbjuda olika former av snabba krediter. Det hänvisades till utvecklingen av marknaden för sms-lån i de nordiska

¹⁴ Lov om finansavtaler og finansoppdrag (finansavtaleloven), LOV-1999-06-25-46.

¹⁵ Prop. 65 L (2009–2010) s. 99.

¹⁶ 20.1.1978/38.

¹⁷ Section 61 (1) (a).

¹⁸ *Bassano v Toft & Ors*, Court of Appeal – Queen's Bench Division, February 26, 2014, [2014] EWHC 377 (QB).

grannländerna och de problem som var förknippade med sådana lån. Även Forbuckerombudet hänvisade i sitt remissvar till sms-lånemarknadens negativa följder i Sverige och Finland och menade att krav på underskrift som förutsättning för bindande avtal skulle kunna bidra till att motverka introduktionen av liknande kreditformer i Norge.¹⁹

13.6 Avtalsslut på snabblånemarknaden

En redogörelse för hur avtalsslut går till på snabblånemarknaden i dag har gjorts i avsnitt 7.5.7. Sammanfattningsvis gäller följande. Sms-ansökan är i dag en mindre vanlig form för avtalsslut. Det är i stället avtasslut över internet som dominerar. En stor del av marknadens aktörer har en avtalsslutsprocess som involverar flera steg – att registrera sig som kund, att ansöka genom att fylla i uppgifter om sig själv, att godkänna allmänna avtalsvillkor, och ibland att bekräfta sin ansökan efter det att man fått ett preliminärt besked om lån. I några fall får konsumenten acceptera ett skriftligt avtal eller en SEKKI-blankett i elektronisk form som en del av processen. Några bolag använder sig av avtal som kräver egenhändigt under-tecknande, även om det finns möjligheter att undvika hantering av pappersdokument och postgång genom att konsumenten skriver ut ett elektroniskt skickat avtal, skriver under och skickar tillbaka avtalet genom att faxa det eller fotografera av det.

Ansökningsprocessen innefattar också någon form av identifiering av konsumenten.

13.7 Utvärdering av det slopade skriftlighetskravet

Enligt våra direktiv ska vi kartlägga och utvärdera om det slopade skriftlighetskravet inneburit att konsumentskyddet försämrats. Frågan är om det slopade skriftlighetskravet har inneburit att riskerna ökar för att konsumenten fattar förhastade beslut och inte har lika bra förutsättningar att noga överväga erbjudandet om kredit.

¹⁹ Prop. 65 L (2009–2010) s. 95–99.

Det finns inte någon enskild och mätbar faktor som kan sägas visa om det borttagna skriftlighetskravet inneburit ett försämrat konsumentskydd. Eftersom ett krav på skriftlighet inte fanns för typiska snabblån före 2010 kan snabblånemarknadens generella utveckling före och efter 2010 inte ge några indikationer på om ett skriftlighetskrav haft betydelse för t.ex. antalet beviljade lån. Det finns heller inte några andra uppgifter om marknadens utveckling över denna tidsperiod annat än den statistik över antalet ansökningar om betalningsförelägganden, som tagits upp och diskuterats i många olika sammanhang och ofta tas till intäkt för att marknaden innebär problem för konsumenterna (se vidare avsnitt 7.3). Som redogjorts för har ansökningarnas antal i princip ökat sedan mätningarna inleddes, dock med en tillfällig minskning under 2010. I propositionen till lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter gjorde regeringen därför bedömningen att införandet av den nya konsumentkreditlagen i förening med flera avgöranden i Marknadsdomstolen inneburit en positiv självsanering på marknaden, alltså oaktat att skriftlighetskravet tagits bort.²⁰

Generellt finns det vissa skäl att tro att ju snabbare processen mellan ansökan och beviljande av kredit går, ju större risker finns för impulsivitet och oöverlagda beslut från konsumentens sida. Om den processen bromsas upp, t.ex. av ett skriftlighetskrav, kan konsumenten hinna ångra sig och tänka om. Att dra några slutsatser med ledning av andra länders rättsordningar är svårt, eftersom ett skriftlighetskrav bara är en del av den reglering som kan ha ett konsumentskyddande syfte. Att förhindra impulsiva beslut ligger bakom skriftlighetskravet för kreditavtal i Norge. Att snabblånemarknaden inte utvecklats på samma sätt i Norge som i andra nordiska länder måste dock snarast anses bero på att Norge har haft striktare tillståndskrav för kreditgivande företag jämfört med Sverige och exempelvis Finland.

En iakttagbar faktor som skulle kunna visa på betydelsen av skriftlighetskrav är att några bolag på marknaden faktiskt, helt utan lagkrav, använder sig av skriftliga skuldebrev. Ännu några till använder sig av en avtalsslutsprocess som liknar vad som föreslagits när det gäller telefonförsäljning, dvs. konsumenten måste acceptera avtalet som skickats ut elektroniskt från kreditgivaren, genom en

²⁰ Prop. 2013/14:107 s. 23.

(elektronisk) skriftlig bekräftelse. Utredningen har inte fått synpunkter från branschen om vilka överväganden som ligger bakom användandet av skriftliga avtal alternativt skriftliga bekräftelser av delar av avtalet. Utredningen har heller inte kunnat iaktta några avgörande skillnader i avtalsvillkor, priser eller affärsupplägg som skulle kunna tolkas som att bolag som i dag använder sig av olika former av skriftlighet för avtalslutsprocessen skulle ta mindre kreditrisker.

En analys av om slopandet av skriftlighetskravet inneburit ett sämre konsumentskydd sammanfaller därmed i princip med en analys av om ett *införande* av ett skriftlighetskrav kan komma att innebära ett *bättre* konsumentskydd. Överväganden i den frågan följer i nästa avsnitt.

13.8 Överväganden om införandet av ett skriftlighetskrav

13.8.1 Utgångspunkter

Pappersform eller elektronisk skriftlighet

Konsumentkreditdirektivet, som är ett fullharmoniseringsdirektiv, hindrar inte att medlemsstaterna har krav på skriftlighet eller reglerar andra frågor som har att göra med hur avtal sluts.²¹ Inte heller direktivet om distansförsäljning av finansiella tjänster till konsumenter, som är den EU-reglering som genomförs genom 3 kap. distansavtalslagen, förhindrar att skriftlighetskrav införs.²² Där emot har e-handelsdirektivet, när detta genomfördes i svensk rätt, ansetts förhindra ett formkrav som bara kan uppfyllas genom hantering av pappersdokument. För att inte strida mot e-handelsdirektivet måste det alltså finnas någon möjlighet att sluta avtal på elektronisk väg.²³

I senare lagstiftningsarbeten som rört skriftlighetskrav har man därtill ansett att krav på personligt undertecknande, som alltså innebär att pappersdokument måste användas, framstår som otids-

²¹ Se särskilt ingressats 30.

²² Prop. 2013/14:71 s. 11 f.

²³ Prop. 2001/02:150 s. 81 f.

enligt. Kraven på skriftlighet på premiepensionsområdet och förslaget om skriftlighet vid telefonförsäljning innebär att kravet kan uppfyllas genom olika former av elektronisk kommunikation, t.ex. mejl eller sms.²⁴

När ett skriftlighetskrav nu ska övervägas på nytt bör det alltså vara ett krav som går att uppfylla på elektronisk väg.

Skriftlighetskravets omfattning

När det gäller skriftlighetskrav vid telefonförsäljning, både det som redan finns på premiepensionsområdet och det som föreslås bli generellt gällande, omfattar kravet på skriftlighet inte hela avtalsslutsprocessen, utan endast konsumentens accept av ett erbjudande.²⁵ När det gäller konsumentkrediter anser utredningen att det skriftlighetskrav som bör övervägas ska omfatta hela avtalsslutet. Näringsidkaren ska alltså skicka ett fullständigt avtal i skriftlig eller annan varaktig form till konsumenten, som sedan ska ge en skriftlig bekräftelse. På detta sätt kommer konsumenten också tillförsäkras att alltid få en SEKKI-blankett före avtalsslutet.

Ogiltighet vid bristande form

Vidare anser utredningen att följderna av bristande form bör vara att avtalet inte är giltigt mellan parterna. Muntliga avtal ska alltså inte vara gällande. Om det saknas något villkor i det skriftliga avtalet och detta skulle leda till tvist mellan parterna, får avtalet vid behov fyllas ut enligt allmänna avtalsrättsliga principer.

Det hade varit tänkbart att låta avtalet vara ogiltigt endast i de delar som är till nackdel för konsumenten. En sådan konstruktion fanns i 1992 års konsumentkreditlag. Det kan dock vara svårt att

²⁴ Prop. 2013/14:71 s. 14 och 20 och SOU 2015:61 s. 197–199.

²⁵ Skriftlighetskraven vid telefonförsäljning, både det gällande och det föreslagna, är utformade så att formkravet avser endast konsumentens accept av anbudet, se vidare SOU 2015:16 s. 199 f. och prop. 2013/14:71 s. 20. När det gäller det allmänna förslaget om skriftlighet vid telefonförsäljning hänger övervägandena samman med Konsumenträttighetsdirektivets utformning. Detta är dock inte tillämpligt på finansiella tjänster, se artikel 3.3 d) Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/83/EU av den 25 oktober 2011 om konsumenträttigheter och om ändring av rådets direktiv 93/13/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/44/EG och om upphävande av rådets direktiv 85/577/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG.

bedöma vilka delar av ett kreditavtal som kan sägas vara till nackdel för konsumenten – kan det t.ex. ha varit till nackdel för en konsument att ha fått tillgång till krediten, men inte för en annan? Vilka övriga avtalsvillkor, t.ex. kreditkostnaden, är till nackdel för konsumenten? Sådana frågor skulle riskera att skapa tillämpningsproblem.

Emot total ogiltighet har anförts att en sådan sanktion även kan drabba konsumenten. Konsumenten kan ha inrättat sig efter avtalet, som i och för sig inte behöver vara oförmånligt bara för att det inte uppfyller formkravet.²⁶ Man kan tänka sig sådana nackdelar med total ogiltighet framför allt vid avtal som gäller någon annan prestation än ett lån från näringsidkarens sida. Vid ett avtal om fristående kredit som bara innefattar penningprestation blir följden av ogiltighet för konsumenten att det utgivna kreditbeloppet ska återbetalas, något som ändå ska göras förr eller senare. Vid andra typer av avtal kan ogiltighet däremot innebära att konsumenten skulle tvingas återbära en viss vara eller inte kunna ta i anspråk en tjänst, något som kan innebära flera nackdelar. Vid lite mer långvariga kreditavtal skulle det dock kunna vara en nackdel även att bli skyldig att återbetala hela kreditbeloppet, om konsumenten inrättat sig efter att amortera det över längre tid. Den lösning som framstår som mest till konsumentens fördel är att ogiltigheten endast kan drabba kreditgivaren, alltså en modell som följer lagen om tidsdelat boende, se avsnitt 13.2 ovan.

Konsekvenserna av ogiltighet

Slutligen finns det inte något skäl att närmare föreskriva vilken konsekvensen skulle bli av att avtalet är ogiltigt. Som Utredningen om telefonförsäljning påpekat följer det av allmänna avtalsrättsliga principer att parterna då inte är skyldiga att fullgöra sina åtaganden enligt avtalet och att prestationer som helt eller delvis har fullgjorts ska återbäras.²⁷ För ett kreditavtal skulle detta innebära att konsumenten vid ogiltighet blir skyldig att betala tillbaka kreditbeloppet och kreditgivaren får återbära avtalade och gjorda betalningar som utgör ränta och avgifter. Vid återbäring av penningprestationer har

²⁶ Prop. 1991/92:83 s. 86 f. och prop. 2010/11:85 s. 39. Jfr följden av bristande skriftlighet i Norge – om konsumenten vill stå fast vid avtalet är det ändå giltigt.

²⁷ SOU 2015:61 s. 201 och jfr prop. 2013/14:71 s. 14.

parterna rätt till s.k. avkastningsränta enligt räntelagen från den dag då den betalning gjordes som ska återbäras. Avkastningsräntan är lägre än dröjsmålsräntan (två procentenheter över referensräntan, jämfört med åtta enheter vid dröjsmål). Dröjsmålsränta kan börja löpa i stället för avkastningsränta om en part framställer krav på betalning.²⁸ Under alla förhållanden är dessa räntesatser så pass låga att räntan inte innebär att ogiltighetsföljden förlorar sin effekt.²⁹

För att det inte ska uppstå tveksamheter i de fall (som kanske inte är särskilt vanliga) då konsumenten också har slutit något annat avtal i samband med konsumentkrediten, bör hänvisas till vad som gäller i sådana fall vid ångerrättens utövande.

13.8.2 Allmänna skäl för och emot ett skriftlighetskrav

Det konsumentskydd man skulle kunna uppnå med ett skriftlighetskrav är, såsom anförts i våra kommittédirektiv, att konsumenten skulle ges mer tid och bättre möjlighet att överväga erbjudandet om kredit innan det slutligen accepteras.

Man kan nog generellt dra slutsatsen att en kredits lättillgänglighet och snabbhet när det gäller ansökan, beviljande och utbetalning, har betydelse för att öka risken för att konsumenten tar impulsiva beslut. Detta gäller särskilt som det finns anledning att tro att fenomen som brist på självkontroll och överoptimism kan ha betydelse för beslutet att ta lån (jämför avsnitt 4.3.3).

Ett skriftlighetskrav som uppfylls genom elektroniska meddelanden skulle dock knappast innebära längre tid för avtalsslutprocessen i och för sig. När det gäller tidsaspekten är det också värt att notera att kraven på konsumenten att lämna information om sin ekonomi innebär att konsumenten måste lägga ned en viss tid på att ansöka om krediten. Kraven på kreditprovning har alltså in-

²⁸ Rätten till avkastningsränta följer av 2 § räntelagen. Vad som sägs om ränta ”då avtal hävts till följd av kontraktsbrott eller på liknande grund” anses vara tillämpligt på fall av ogiltighet. De olika räntesatserna följer av 5 och 6 §§. Möjligheten att kräva betalning och därmed få dröjsmålsränta i stället för avkastningsränta följer av 4 §. Se vidare kommentarerna till bestämmelserna i Walin och Herre, *Lagen om skuldebrev m.m., En kommentar*, Zeteo, version den 1 oktober 2011. Ska både konsument och kreditgivare återbära sina prestationer jämte ränta kan deras respektive fordringar givetvis kvittas mot varandra i den omfattning beloppen är lika stora.

²⁹ Om avkastningsräntan kunde vara högre än krediträntan, skulle ju återbäring till följd av ogiltighet i de fall konsumenten fått ut kreditbeloppet vara mindre förmånligt än att betala enligt avtalet.

direkt medfört den positiva effekten att ansökan om en kredit tar längre tid och i sig borde medföra en större eftertänksamhet hos konsumenten.

Redan i dag har konsumenten också möjlighet att ångra det ingångna kreditavtalet och ska upplysas om sin ångerrätt (8, 14 och 21 §§ konsumentkreditlagen). Detta innebär också att konsumenten har tid i och för sig att överväga sitt beslut. Å andra sidan har konsumenten då redan fått kreditbeloppet utbetalat, vilket naturligtvis minskar incitamentet att ytterligare överväga beslutet att ta en kredit.

Ett skriftlighetskrav skulle också kunna leda till den positiva effekten att konsumenten, genom att få hela kreditavtalet för påseende och därtill en SEKKI-blankett, skulle få bättre förutsättningar att sätta sig in i avtalet och förstå dess innebörd. Frågan är dock om det främsta problemet på snabblånemarknaden är att konsumenter inte har möjlighet att förstå avtalets innebörd i och för sig. Ett beslut att ta en kredit som senare leder till betalningsförsummelse och skuldsättningsproblematik beror troligen inte på att konsumenten felbedömt själva avtalsvillkoren. Det är troligare att det beror på omständigheter som att konsumenten felbedömt sina egna ekonomiska förutsättningar eller helt enkelt har ett behov av att få pengar som inte kan lösas på något annat sätt än genom ett snabblån. Man måste också ta i beaktande att information om krediten redan är underkastad krav och att det främsta mediet för avtalsslut är internet. Informationen om lånets villkor är i de allra flesta fall tydligt angiven och information om andra avtalsvillkor, t.ex. dröjsmålskostnader, är också relativt lätta att ta del av innan låneansökan görs. Den konsument som inte är intresserad av att utnyttja de relativt lättillgängliga möjligheter som redan finns att ta del av avtalsvillkoren för krediten, kommer troligen inte att bli mer motiverad att sätta sig in i avtalet bara för att han eller hon får ytterligare dokument att läsa igenom.

Utredningen om konsumentskydd vid telefonförsäljning har föreslagit att ett skriftlighetskrav införs vid telefonförsäljning. Skriftlighetskravet föreslås gälla även finansiella tjänster och produkter och om det genomförs kommer även konsumentkrediter att omfattas av kravet. Utgångspunkter för förslaget är de särskilda konsumentskyddsproblem som den utredningen anser finns vid telefonförsäljning. Det ingår inte i vårt uppdrag att ta ställning till om ett

skriftlighetskrav kan avhjälpa de problem som identifierats av den utredningen, eller i vilken omfattning sådana problem finns på marknaden för finansiella tjänster eller i övrigt. Utredningen kan dock konstatera att de konsumentskyddsproblem som anses föreligga vid telefonförsäljning skiljer sig avsevärt från dem på snabblånemarknaden. Eftersom det främsta mediet för avtalsslut när det gäller snabblån är internet, kommer konsumenten i princip alltid besöka en hemsida som innehåller information som konsumenten kan studera utifrån sina egna förutsättningar, opåverkad av någon direkt påtryckning från kreditgivaren själv. Konsumenten kan givetvis vara påverkad av marknadsföring som han eller hon inte direkt har sökt upp själv, men har ändå gjort ett aktivt val genom att gå till hemsidan och sedan ansöka om en kredit. Möjligheten att ansöka via sms är i dag begränsad. I de telefonförsäljningssituationer som anses problematiska ur en konsumentskyddsaspekt blir konsumenten i stället uppringd av en försäljare och blir muntligen informerad om ett avtal som konsumenten kanske inte ens övervägt att ingå innan han eller hon blev kontaktad. All information är också muntligen framställd, och konsumenten kan bli utsatt för en direkt påverkan från försäljaren och även påtryckningar att genast acceptera ett erbjudande. Ett särskilt problem med telefonförsäljning är att konsumenter ibland inte ens anser sig ha slutit ett avtal, trots att de senare får avtalsdokument hemskickade till sig. Mediet för kommunikation medger sådana missförstånd. En ansökan genom att fylla i ett formulär på en hemsida kan inte gärna missförstås av konsumenten. De bakomliggande problem som uppmärksammas vid telefonförsäljning har alltså i princip ingen motsvarighet på snabblånemarknaden. Vidare är telefonförsäljning inte sällan inriktad på komplicerade finansiella eller andra produkter, t.ex. långvariga abonnemang. I jämförelse med komplexiteten och olika möjliga alternativ på den övriga finansiella marknaden framstår snabblån som en relativt tydlig produkt när det gäller pris och andra avtalsvillkor.

13.8.3 Möjlig utformning av ett skriftlighetskrav

Utredningen anser att en möjlig utformning av ett skriftlighetskrav är följande bestämmelse, som bör införas i konsumentkreditlagen under en ny rubrik (jfr vad som anförts i avsnitt 13.8.1).

Avtal om högkostnadskredit

15 a § Ett avtal om en högkostnadskredit ska ingås skriftligen.

Konsumenten är inte bunden av ett avtal som har upprättats i strid med första stycket. Om konsumenten ingått ett sådant anknytande avtal som avses i 23 § ska denna bestämmelse tillämpas på motsvarande sätt som om konsumenten utövat sin ångerrätt.

13.8.4 Konsekvenser av ett möjligt författningsförslag

I detta avsnitt ges några synpunkter på konsekvenserna av ett möjligt författningsförslag. En fullständig konsekvensanalys finns i avsnitt 15.3 i anslutning till utredningens slutliga förslag. Utredningens slutliga bedömning av olika åtgärders konsekvenser för konsumenterna och konsumentskyddet följer av kap. 15. De konsekvenser som berörs nedan är konsekvenser för de kreditgivande bolagen. En mer fullständig beskrivning av de bolag som berörs finns i avsnitt 15.3.2.

Ett författningsförslag om skriftlighet skulle innebära administrativa kostnader för bolagen i olika utsträckning. Några bolag tillämpar redan ett skriftligt förfarande i pappersform, eller skickar avtalsdokument elektroniskt. För dessa bolag skulle kravet inte innebära några administrativa kostnader alls.

Flera andra bolag använder sig i dag av ansökningsprocesser som i olika grad ansluter till ett skriftlighetskrav, t.ex. att konsumenten kryssar i en ruta att han eller hon godkänner avtalsdokument. Redan i dag finns ett krav i 14 § konsumentkreditlagen att kreditgivaren ska dokumentera kreditavtalet och även ge konsumenten en kopia av avtalet utan kostnad för denne. Ett skriftlighetskrav innebär alltså inga kostnader för upprättande eller utgivande av avtalet till konsumenten i och för sig. Kostnaderna kommer i stället vara av engångskaraktär och avse att vissa kreditgivare kan få lägga om processen för avtalsslut så att konsumenten tillförsäkras ett avtalsdokument och en SEKKI-blankett som uppfyller kraven på skriftlighet, på papper eller i elektronisk form, så att konsumenten

därefter skriftligen kan acceptera kreditavtalet. Bolag som utredningen haft kontakt med har uppskattat de administrativa kostnaderna för att anpassa avtalsslutsprocessen på en hemsida till mellan 50 000 och 150 000 kronor, motsvarande mellan en veckas till en månads arbete, alternativt anlitande av en extern konsult. Det kan anmärkas att bolagen vid utformningen av avtalsslutsprocessen måste ta hänsyn till att konsumentkreditinstitut, liksom banker och andra kreditinstitut, måste iaktta s.k. banksekretess (dvs. tystnadsplikt som följer av 13 § lagen [2014:275] om viss verksamhet med konsumentkrediter respektive 1 kap. 10 § lagen [2004:297] om bank och finansieringsrörelse). Detta krav kan innebära att vissa former av elektronisk kommunikation inte kan användas för att skicka avtalsdokument, exempelvis e-post. Många bolag använder redan i dag former av elektronisk identifiering som gör att konsumenten kommunicerar med bolaget först efter att ha identifierat sig på ett sätt som anses säkert. Kostnader för sådana anpassningar för bolag som inte redan har sådana tekniska lösningar följer alltså av annan lagstiftning och påverkas inte av ett skriftlighetskrav i och för sig.

14 Marknadsförings- och informationskrav

14.1 Inledning

Enligt kommittédirektiven ska utredningen överväga om skärpta marknadsförings- och informationskrav bör införas i författning. I direktiven framhålls att en konsument måste förstå hur dyrt lånet är och hur det kan komma att påverka hans eller hennes ekonomi. Vidare bör utredningen överväga om det i lag ska införas krav på återhållsamhet och måttfullhet vid marknadsföring av snabblån. Det kan t.ex. handla om att införa begränsningar av i vilka situationer och under vilka villkor marknadsföring som är ägnad att locka konsumenter med svag ekonomi ska vara tillåten. En annan fråga är om det bör införas krav på information om riskerna med vissa lån.

Detta kapitel inleds med en redogörelse för gällande rätt om marknadsföring (inklusive krav på information i marknadsföringen). Sedan följer ett avsnitt med exempel på lagstiftningsåtgärder och överväganden i andra länder. Marknadsföring av snabblån och andra krediter beskrivs. Därefter följer utredningens överväganden och utformningen av möjliga författningsförslag.

14.2 Gällande rätt

Vad är marknadsföring?

Legaldefinitionen för vad som är marknadsföring finns i 3 § marknadsföringslagen (2008:486) och är formulerad enligt följande.

marknadsföring: reklam och andra åtgärder i näringsverksamhet som är ägnade att främja avsättningen av och tillgången till produkter inbegripet en näringsidkares handlande, underlåtenhet eller någon annan åtgärd eller beteende i övrigt före, under eller efter försäljning eller leverans av produkter till konsumenter eller näringsidkare.

Marknadsföring är alltså ett vidare begrepp än vad man vanligen avser med *reklam*. När det gäller innehållet på internet har det t.ex. slagits fast att en sökträff på en sökmotor är att betrakta som marknadsföring som näringsidkaren är ansvarig för, eftersom näringsidkaren har kontroll över sökträffens innehåll genom användandet av s.k. metataggar.¹

Allmänt om krav på marknadsföring av konsumentkrediter

Bestämmelserna om marknadsföring i konsumentkreditlagen gäller dels de specifika kraven på vilken information som ska finnas med i marknadsföringen under olika förutsättningar och de uttömmande kraven på förhandsinformation, 7 och 8 §§, dels de krav som anses följa av den allmänna bestämmelsen om god kreditgivningssed, 6 §. Bestämmelserna om marknadsföring i konsumentkreditlagen är ett specifikt komplement till de generella bestämmelser som finns i marknadsföringslagen.²

Bestämmelsen i 7 § genomför artikel 4 i konsumentkreditdirektivet.³ Den innebär att en näringsidkare alltid ska lämna information om den effektiva räntan i marknadsföring av ett kreditavtal. Om någon annan sifferuppgift än den effektiva räntan finns med, ska näringsidkaren därtill ge information om bl.a. krediträntan, avgifter för krediten, kreditbeloppet, kreditens löptid, kreditfordran samt uppgift om storleken på avbetalningar. Informationen får ges med hjälp av ett representativt exempel. För att ett exempel ska vara representativt ska det utgöra den vanligast förekommande kreditsituationen som kan förutses.⁴ Om denna information inte lämnas tillämpas marknadsföringslagens sanktionssystem och den uteblivna informationen ska anses vara väsentlig i enlighet med 10 § tredje stycket den lagen (11 § konsumentkreditlagen).

Som tidigare beskrivits, se avsnitt 5.3, har konsumenten också rätt till omfattande förhandsinformation som i princip ska ges före avtalsslutet och i skriftlig eller annan varaktig form (den s.k. SEKKI-blanketten, 8 §). Formkravet kan dock eftersättas om avtal sluts på

¹ MD 2010:30.

² Prop. 2009/10:242 s. 92.

³ A. prop. s. 44 f.

⁴ A. prop. s. 44.

distans och informationen inte kan ges i rätt form förrän efter avtalslutet. Om förhandsinformation inte ges tillämpas, på samma sätt som beskrivits ovan, marknadsföringslagens sanktionssystem.

De krav som gäller vid marknadsföring av krediter enligt god kreditgivningssed har framför allt betydelse som en specificering av marknadsföringslagens bestämmelse om god marknadsföringssed (5 § marknadsföringslagen). Därtill innehåller marknadsföringslagen bestämmelser om bl.a. vilseledande och aggressiv marknadsföring, som givetvis också är tillämpliga när det gäller krediter. Den följande framställningen är dock inriktad på de särskilda krav på god sed som följer av konsumentkreditlagen.

När det gäller god kreditgivningssed har detta begrepp ansetts omfatta krav på marknadsföringen sedan det infördes genom 1992 års konsumentkreditlag.⁵ Den grundläggande lydelsen av kravet på god kreditgivningssed, i första meningen i bestämmelsen, ändrades inte vid införandet av 2010 års konsumentkreditlag. Uttalanden i de tidigare förarbetena är därför fortfarande vägledande och är också i princip överförda till Konsumentverkets allmänna råd om marknadsföring av konsumentkrediter, vilka beskrivs längre fram i detta avsnitt.

Departementschefen anförde angående marknadsföring att god kreditgivningssed får anses innebära att näringsidkaren ska iaktta viss återhållsamhet och måttfullhet i sin marknadsföring. Hon anförde vidare:

Häri ligger bl.a. att en kredit inte får framställas på ett sätt som är ägnat att missleda kunden i fråga om de ekonomiska konsekvenserna av krediten. Marknadsföring som framställer krediten som en helt bekymmersfri lösning på kundens eventuella ekonomiska problem får anses strida mot god sed. Detsamma gäller sådan marknadsföring som lockar kunden att fatta ett oöverlagt beslut om att binda sig för krediten. Marknadsföring av kredit bör i princip vara neutral i den meningen att den bör överlåta åt kunden själv att avgöra i vad mån krediten är förmånlig för honom. Däremot finns det naturligtvis inte något som hindrar att fördelarna med en kredit jämfört med andra krediter framhålls på ett sakligt sätt.⁶

⁵ 5 § konsumentkreditlagen (1992:830).

⁶ Prop. 1991/92:83 s. 107.

Transaktionstestet

Enligt marknadsföringslagen ska alltså all marknadsföring vara förenlig med god sed. God sed när det gäller marknadsföring av krediter följer inte bara av marknadsföringslagens allmänna bestämmelse utan också av de krav som ställs genom bestämmelsen om god kreditgivningssed i konsumentkreditlagen. För att marknadsföringslagens sanktionssystem ska vara tillämpligt krävs därutöver att marknadsföringen ska vara otillbörlig (att marknadsföringen är otillbörlig är grunden för att t.ex. meddela ett förbud enligt 23 § marknadsföringslagen). Marknadsföring som strider mot god marknadsföringssed enligt 5 § är att anse som otillbörlig om den i märkbar mån påverkar eller sannolikt påverkar mottagarens förmåga att fatta ett välgrundat affärsbeslut (6 § marknadsföringslagen). Prövningen av om en viss marknadsföring påverkar konsumenternas förmåga att fatta ett välgrundat affärsbeslut brukar benämnas *transaktionstestet*.

Transaktionstestet infördes genom 2008 års marknadsföringslag och bygger på den bakomliggande EU-regleringen. Måttstocken är den genomsnittlige konsumenten i den krets som marknadsföringsåtgärden är riktad till.⁷

De flesta av Marknadsdomstolens avgöranden som avser bedömningen av god sed när det gäller marknadsföring av krediter hänför sig till tiden före 2008 års marknadsföringslag, och rättsfallen innefattar alltså inte någon bedömning av om transaktionstestet varit uppfyllt. I ett fall har Marknadsdomstolen prövat transaktionstestet och ansett det vara uppfyllt, vilket framgår av redogörelsen längre fram i detta avsnitt.

Konsumentverkets allmänna råd

De allmänna råd som utfärdas av Konsumentverket har i praxis bedömts vara en del av god sed vid bedömningen av marknadsföring enligt konsumentkreditlagen och marknadsföringslagen.⁸

Av de allmänna råden framgår bl.a. att uppgifter som lämnas bör vara tydliga och lätta för konsumenten att uppmärksamma. Krediten bör presenteras sakligt, korrekt och i neutrala ordalag. Informa-

⁷ Prop. 2007/08:115 s. 109 f., s. 143 och s. 66–68.

⁸ Exempelvis MD 2014:18, MD 2010:30 eller MD 2014:7.

tionen ska vara fullständig avseende sådant som kan antas ha särskild betydelse för konsumenten. När det gäller krediter som kan erhållas snabbt får inte detta i sig framhållas som ett avgörande argument i förhållande till övriga kreditvillkor. Möjligheten att få snabb kredit får inte ges en framträdande plats i marknadsföringen.⁹

Marknadsdomstolens praxis

Marknadsdomstolen har i flera avgöranden konstaterat att kravet på måttfullhet i första hand riktar sig mot sådana uttryck som typiskt sett är ägnade att särskilt locka konsumenter med svag ekonomi, bl.a. formuleringar som är ägnade att ge uppfattningen att krediten inte leder till någon belastning på ekonomin och uttryck enligt vilka en kredit kan tillhandahållas snabbt.¹⁰ I ett rättsfall från 1988 förbjöd Marknadsdomstolen en kreditgivare att i sin reklam använda följande uttryck, eller andra liknande formuleringar, som förmedlar just ett intryck av att krediten inte belastar ekonomin:

- a) Behöver du extra pengar?
- b) Vill du förstärka din ekonomi med en reserv?
- c) En kassareserv som är bra att ha!
- d) Tänk efter vilket belopp du vill ha som extra pengar.
- e) Du får en kassareserv som du använder vid behov och återbetalar efter förmåga!¹¹

Marknadsdomstolen har i några avgöranden bedömt om viss marknadsföring på ett otillbörligt sätt framhållit en kredit som snabb. I ett fall konstaterade Marknadsdomstolen att budskapet om snabbhet i marknadsföringen var iögonfallande och hade getts en framträdande plats, men att snabbheten inte syftade på *utbetalningen* av krediten, utan på *beskedet* om kredit beviljats eller inte. Annonsen gav alltså inte intrycket av att konsumenten snabbt kunde få pengar i handen.¹² I ett tidigare fall hade Marknadsdomstolen bedömt följ-

⁹ Konsumentverkets allmänna råd om konsumentkrediter, KOVFS 2011:1, avsnitt 2.2.1 och 2.2.2.

¹⁰ Exempelvis MD 2014:18, 1988:20, 2006:20, 2007:17, 2010:30, 2014:7.

¹¹ MD 1998:20.

¹² MD 2006:20.

ande formulering som otillbörlig för att den framhöll krediten som snabb: ”Tag med dig 0:-, vi öppnar [---]konto medan du väntar”. Marknadsdomstolen ansåg i det fallet dessutom att uttryckssättet gav intryck av att kredit kunde beviljas utan några som helst villkor.¹³

I senare avgöranden har Marknadsdomstolen också bedömt uttryck om snabba krediter i marknadsföring. Marknadsdomstolen ansåg att uttryck som ”Du kan snabbt låna” och ”Du har pengarna på ditt konto inom 15 minuter” var otillbörliga när de kraftigt betonades och marknadsföringen i övrigt genomgående visade situationer där man kan ha ett behov av en snabb kredit. Att använda sådana uttryck, eller att betona att krediten kan ges snabbt, var dock inte otillbörligt i annan marknadsföring där det fanns en stor mängd annan information om krediten, och marknadsföringen inte heller i sig var en direkt uppmaning att låna pengar. Marknadsdomstolen uttalade i detta sammanhang följande (det kreditgivande företags namn har utelämnats i citatet, liksom i citat som följer längre fram i texten).

Marknadsföringen i denna del måste ses mot bakgrund av att [kreditgivarens] verksamhet går ut på att tillhandahålla krediter snabbt. Enligt Marknadsdomstolens mening är detta en typ av marknadsföring som, även om den riktar sig till svaga konsumentgrupper, måste accepteras om man tillåter sådan verksamhet som [kreditgivaren] bedriver. För att förbud skall meddelas måste således krävas att snabbhetsargumentet framhålls på ett betydligt mer påträngande sätt än vad som är fallet på webbplatsen.¹⁴

Marknadsdomstolen förde samma typ av resonemang i ett senare rättsfall, där man fann att marknadsföringen var otillåten när det primära budskapet var kreditens snabbhet, utan att några andra uppgifter om krediten presenterades utöver möjliga kreditbelopp. Marknadsdomstolen uttalade i detta fall följande om marknadsföringens målgrupp.

¹³ MD 1991:8.

¹⁴ MD 2007:17.

Krediter [...] genom kredittjänsten [...] avser små belopp som kan erhållas snabbt. I enlighet med KO:s resonemang anser Marknadsdomstolen att det inte är sannolikt att personer med stabil ekonomi normalt sett har ett intresse av sådana krediter och att målgruppen måste anses utgöras av personer med svag ekonomi. Marknadsföringen får därmed anses särskilt riktad mot dessa personer. Argumentet om att kredit lämnas snabbt och enkelt får bedömas som lockande för denna målgrupp.¹⁵

I detta mål ansåg Marknadsdomstolen att transaktionstestet var uppfyllt med beaktande av vad som anförts (se citatet ovan) om målgruppen för marknadsföringen och budskapets lockelse för denna målgrupp. I ett annat fall har Marknadsdomstolen konstaterat att marknadsföring av kredit, som innefattat en kreditprövning med högt ställda krav på konsumentens ekonomi, inte riktas mot konsumenter med svag ekonomi. Å andra sidan, anförde Marknadsdomstolen, är detta inte avgörande för bedömningen av om marknadsföring är otillbörlig eller inte, utan en helhetsbedömning måste göras. Marknadsdomstolen fann dock att den i frågavarande reklamen inte direkt uppmanade till utnyttjande av krediten, inte heller användes några uttryckssätt av innebörden att ett utnyttjande av krediten gynnade konsumentens ekonomi eller var lösningen på förekommande ekonomiska problem. Marknadsdomstolen anförde följande.

[Kreditgivarens] marknadsföring syftar uppenbarligen till att öka konsumtionen med användning av det aktuella kontokortet. Med hänsyn till vad som anförts om marknadsföringens närmare utformning kan dock inte innehållet i marknadsföringen anses locka till oöverlagd konsumtion på det sätt KO har påstått eller annars på ett obalanserat sätt uppmana till ökad skuldsättning.

Marknadsföringen i målet utgjordes bl.a. av annonser i dagspress, där bilder på olika varor (stövlar, en tv och kavajer) visades samt budskapet att den som hade det aktuella kreditkortet ”redan i dag” kunde köpa produkterna.¹⁶

Marknadsdomstolen har i två fall bedömt marknadsföring av kreditköp avseende hemelektronik och vitvaror. Marknadsföringen i målen var likartad och förekom både i tryckta reklambroschyrer,

¹⁵ MD 2010:30.

¹⁶ MD 2006:12.

på företagens webbplatser och i tv-reklam. Genomgående för marknadsföringen var framhållandet av möjligheten att utan kostnader delbetala sitt köp. Budskapet var bl.a. att det "endast" eller "bara" kostade en viss summa per månad att handla olika elektronikprodukter. Konsumentombudsmannen framförde följande i båda målen.

[Företagens] marknadsföring framhåller som främsta budskap förmånligheten och möjligheten att räntefritt och avgiftsfritt omedelbart få tillgång till en tv, mobiltelefon, dator m.m. och att skjuta betalningen på framtiden med en låg månadskostnad. För nästan alla, och särskilt för den som har begränsade ekonomiska medel, är erbjudandet med en lång avbetalningstid med låga månadsbetalningar mycket lockande. Marknadsföringen ger genomsnittskonsumenten intrycket att krediten inte kommer att belasta ekonomin annat än i mycket begränsad utsträckning. Upplevelsen av att ha möjlighet att omedelbart få tillgång till något man eftertraktar till vad som upplevs som en ringa kostnad påverkar i sig konsumentens möjlighet att fatta rationella beslut. Viljan att köpa är således en stark drivkraft men förmågan att betala krediten sätter dock gränser för om en skuldsättning är ekonomiskt hållbar. Genomsnittskonsumentens intresse av att budgetera och kalkylera sina inkomster och utgifter får förmodas vara ytterst begränsad. Det är en liten sannolikhet att en genomsnittskonsumant, som konfronterats med ett förmånligt och lockande erbjudande, orkar eller har lust att göra en väl genomtänkt kalkyl över hur mycket en kredit belastar den egna ekonomin under ett antal år framåt. Även om konsumenten tar sig tid att göra en uppskattning av hur krediten kommer att belasta ekonomin i framtiden finns det flera osäkerhetsfaktorer, bl.a. när det gäller inkomst- och utgiftsförhållanden. Detta gör det svårt att avgöra hur ett kreditköp kommer att påverka hushållsekonomin, framförallt när det gäller långa avbetalningstider där kreditbeloppen dessutom är högre.

Marknadsdomstolen anförde inledningsvis att kravet på måttfullhet i första hand måste rikta sig mot sådana uttryck o.d. som typiskt sett är ägnade att särskilt locka konsumenter med svag ekonomi, exempelvis uttryck som innebär att en kredit kan fås snabbt. Marknadsdomstolen ansåg inte att något i marknadsföringen kunde uppfattas som ett erbjudande om snabb kredit eller i övrigt anses särskilt lockande för konsumenter med svag ekonomi. Vidare ansåg Marknadsdomstolen att den kreditprövning som gjordes innebar högt ställda krav på konsumentens ekonomi och att detta bekräftade att marknadsföringen inte riktade sig mot personer med svag ekonomi. Marknadsdomstolen anförde vidare:

Det finns inget stöd för att en genomsnittlig konsument bland dem till vilka marknadsföringen riktar sig skulle sakna intresse av eller förmåga till att göra en kalkyl över hur en kredit av det aktuella slaget belastar den egna ekonomin under kredittiden, särskilt i betraktande av att såväl köpbelopp som månadsbelopp och antalet månadsbetalningar är tydligt angivna. Med hänsyn till den kunskap som konsumenterna får förutsättas ha, kan marknadsföringen inte anses ägnad att missleda konsumenterna om de ekonomiska följderna av den erbjudna krediten eller att ge ett intryck av att krediten inte skulle innebära någon eller endast en ringa belastning på ekonomin.

Marknadsdomstolen ansåg alltså att marknadsföringen i målen inte kunde anses strida mot god kreditgivningssed och därmed inte heller mot god marknadsföringssed.¹⁷

14.3 Europeisk utblick

Riskenvarningar i Storbritannien, Irland och Nederländerna

Bland de särskilda krav på kreditgivare som erbjuder *high-cost short-term credit* (HCSTC) i Storbritannien ingår att ge en särskild riskvarning i marknadsföring av krediterna. Följande text ska finnas väl synlig:

Warning: Late repayment can cause you serious money problems. For help, go to moneyadviceservice.org.uk¹⁸

Money Advice Service är en statlig myndighet som ger konsumentvägledning i privatekonomiska frågor, bl.a. med avseende på finansiella tjänster. Konsumenter kan få råd och hjälp via hemsidan, men också få personlig kontakt med en rådgivare. När det gäller lönedagslån och andra korta krediter med höga kostnader finns särskilt anpassad information som bl.a. handlar om i vilka situationer man inte ska välja en sådan kredit, hur man kan planera för att få ekonomin att gå ihop, förhandla med sina borgenärer om avbetalning av skulder, m.m.¹⁹

¹⁷ MD 2014:18 och MD 2014:7.

¹⁸ Consumer Credit Instrument (2014), införd i Consumer Credit sourcebook (CONC) 3.4. Översatt ungefär: *Varning: Försenad betalning kan orsaka dig allvarliga ekonomiska problem. För hjälp, besök moneyadviceservice.org.uk*

¹⁹ För vidare information, se hemsidan i föregående not.

Brittiska Financial Conduct Authority (FCA) anförde som skäl för att införa en riskvarning, bl.a. att akademisk beteendekononomisk forskning visar att konsumenter kan fatta irrationella beslut, men att information som är utformad på ett relevant sätt kan få dem att överväga följderna av att hamna i en situation där man inte kan betala tillbaka lånet. Som underlag för FCA:s utformning av riskvarningen fanns en studie som testade olika utformningar och deras respektive effektivitet. I FCA:s ursprungliga förslag var riskvarningen något längre än den slutliga utformningen och löd:

Think! Is this loan right for you?

Over 2 million short-term loans were not paid off on time in 2011/12. This can lead to serious money problems.

If you're struggling, go to www.moneyadvice.service.org.uk for free and impartial help.²⁰

Efter att FCA inhämtat synpunkter från olika aktörer kom dock riskvarningen att utformas som ovan beskrivits, alltså i en något kortare version.²¹

I Nederländerna är kreditgivare skyldiga att publicera en varningstext vid marknadsföring av alla krediter: *Let op! Geld lenen kost geld!* (Ungefär: Obs! Att låna pengar kostar pengar!). Varningen infördes 2009 som en av flera åtgärder emot en växande skuldproblematik. I en intervjuundersökning utförd på uppdrag av den holländska tillsynsmyndigheten AFM (de Autoriteit Financiële Markten) ansåg en stor del av konsumenterna att varningen fått dem att tänka över de negativa aspekterna av att ta lån.²²

²⁰ Consultation Paper, CP13/10, *Detailed proposals for the FCA Regime for consumer credit*, October 2013, s. 68 f. Riskvarningen lyder, ungefärligt översatt: *Tänk! Är det här lånet rätt för dig? Över 2 miljoner kortfristiga lån betalades inte tillbaka i tid under 2011/12. Detta kan leda till allvarliga ekonomiska problem. Om du kämpar, besök www.moneyadvice.service.org.uk för gratis och opartisk hjälp.*

²¹ Policy Statement, PS14/3, *Detailed rules for the FCA regime for consumer credit*, February 2014, s. 56.

²² Pressmeddelande från AFM, 29 december 2009: *Let op! Geld lenen kost geld is succes*, www.afm.nl/nl-nl/professionals/nieuws/2009/dec/kredietwaarschuwingzin-succes. Som framgår av meddelandet ska varningen också innehålla en liten bild eller symbol. Denna kan beskrivas som en streckgubbe som drar en fotboja, med ett eurotecken i, efter sig.

På Irland finns ett särskilt krav på en varning till en konsument som tar ett lån med en effektiv ränta över 23 procent (se vidare avsnitt 6.6 om regleringen av sådana lån). Varningen ska ges konsumenten skriftligen i kreditavtalet och utformas enligt följande.

Warning: This is a high-cost loan.²³

Norge

I Norge finns, som nämnts, inte samma marknad för snabbblån som i Sverige, Finland och Danmark. Problem med marknadsföring, som kan bedömas bidra till impulsiva och oöverlagda beslut att ansöka om kredit, har dock uppmärksammats av Forbrukerombudet även i Norge. Forbrukerombudet har därför lagt fram ett förslag till föreskrifter om ”god kreditmarknadsföringssed”.²⁴

Förslaget innehåller bl.a. en bestämmelse om att marknadsföringen inte får fokusera på

- a) hur snabbt krediten kan ges eller hur lättillgänglig den är
- b) hur snabbt man kan få svar på en kreditansökan
- c) att framhäva att det är en låg tröskel för att kunna bli beviljad kredit
- d) att framhäva hur enkel sökprocessen är.

Som en kommentar till punkten c) anger Forbrukerombudet att bestämmelsen syftar till att förhindra marknadsföring som särskilt riktar sig till utsatta grupper, som kanske inte borde beviljas kredit. Avseende punkten d) menar Forbrukerombudet att ett budskap om en enkel ansökningsprocess inte överensstämmer med flera av de krav som ställs i finansavtaleloven, både på information, förklaringar, kreditprövning och skriftliga kreditavtal. Lagkraven förutsätter en grundlig process och implicit i detta ligger också att kon-

²³ *Consumer Protection Code for Licensed Moneylenders*, Financial Regulator, januari 2009. Föreskriftsrätten följer av the Consumer Credit Act och the Central Bank Act 1989, vilket framgår av föreskrifterna. Se även Bank of Irelands hemsida, www.centralbank.ie/regulation/industry-sectors/money-lenders/Pages/legislation

²⁴ Information om och bakgrunden till förslaget finns på www.forbrukerombudet.no/2014/12/forbrukerombudet-etterlyser-strengere-regler-for-kredittreklame. Utredningen har fått del av det fullständiga förslaget genom kontakt med Forbrukerombudet.

umenten ska ha god tid på sig att få och överväga information om kreditavtalet. Marknadsföringsbudskapet bör inte ge intryck av att någon annan ordning gäller.

Förslaget till föreskrifter innehåller vidare ett förbud mot marknadsföring som riktar sig direkt till konsumenten genom adresserade brev, telefonförsäljning eller hemförsäljning. Forbuckerombudet anför att ett beslut att ansöka om kredit bör föregås av grundliga överväganden av det egna behovet, men att sådana överväganden tillvaratas dåligt vid sådan uppsökande marknadsföring som förslaget till föreskrift omfattar i denna del.

Forbuckerombudets förslag behandlas för närvarande inom Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet.

14.4 Marknadsföringen på snabblånemarknaden och av andra krediter

Snabblån

I kapitel 7.5.6 redogörs för utredningens kartläggning av marknadsföring och information på snabblånemarknaden i dag. För att underlätta läsningen av detta kapitel ges här en kort sammanfattning.

Snabblånebranschens marknadsföring sker i huvudsak på internet.²⁵ En form av marknadsföring är banners på andra hemsidor, med kortare budskap om kreditgivningen. Den större informationsmängden finns på kreditgivarnas hemsidor, där konsumenten samtidigt kan ansöka om lån.

De allra flesta hemsidorna präglas av prisinformation och övrig information om lånen i sig. De flesta kreditgivare presenterar sina lån genom en lånesnurra, som har en framträdande, eller rent av den mest framträdande, platsen på hemsidan. I lånesnurran kan konsumenten välja ett lånebelopp och har ibland också en valmöjlighet när det gäller kredittiden. När valen är gjorda genereras t.ex. kostnader, räntesatser, återbetalningsdatum, och effektiv ränta.

²⁵ Konsumentverkets sökverktyg tv-check visar inte på att snabblånebolag marknadsfört sig i tv under en period från april 2015 t.o.m. mars 2016. Några möjligheter att göra samma systematiska kontroller av andra medier finns inte, men enligt Konsumentverkets uppfattning marknadsförs snabblån inte längre via radio eller genom affischer utomhus.

I övrigt presenteras mer allmän information om kreditgivaren, förutsättningarna för att få kredit, hur ansökan går till, när kreditbeloppet kan utbetalas. Allmänna avtalsvillkor och en SEKKI-blankett finns ofta under en särskild flik. Vad som händer vid dröjsmål framgår av allmänna avtalsvillkor, SEKKI-blanketten eller den vanligt förekommande fliken ”frågor och svar”.

De fall i Marknadsdomstolen som har avsett snabbhetsargument i marknadsföringen har, som framgår av redogörelsen ovan, avsett snabb lån i flera fall. Marknadsdomstolens avgöranden tycks i princip ha fått genomslag, eftersom argument om snabbhet inte ensidigt framhålls i marknadsföringen. Att man kan få snabbt svar och hur lång (eller kort) tid det tar att få pengarna på sitt konto ingår där emot ofta i aspekter som, tillsammans med andra argument (exempelvis ”säker” utlåning) läggs fram som skäl för att vända sig till den aktuella kreditgivaren.

Vidare har ungefär hälften av kreditgivarna information som rör i vilka situationer ett snabb lån kan vara lämpligt respektive olämpligt att ta – t.ex. för att klara en oväntad utgift men inte för att finansiera spel – och risker med att ta lån.

I några enstaka fall har utredningen funnit exempel på marknadsföring som mer eller mindre anspelar på konsumtion eller att snabb lån kan vara en lösning om man befinner sig i en besvärlig ekonomisk situation. Konsumentverket har ingripit mot snabblåneföretag där marknadsföringen gett intrycket att en kredit inte inneburit någon belastning på ekonomin och som kunde locka till oöverlagda beslut. Marknadsföringen i fallet avsåg snabb lån som var gratis och där konsumenten också fick en gåva i form av en triss-lott. I marknadsföringen framhölls också att erbjudandet var begränsat och att konsumenten borde skynda sig att ansöka för att kunna ta del av det.²⁶

Andra krediter

En viktig kanal för marknadsföring även av andra krediter än snabb lån är givetvis internet. Marknadsföring för andra krediter förekommer dock också i flertalet andra medier. Konsumentverket har möjlighet att göra sökningar avseende tv-reklam och har funnit att

²⁶ Konsumentverkets ärende 2011/332.

sådan reklam för krediter dock är ganska sparsam. Banker (men inte storbankerna) står för den största mängden tv-reklam som avser fristående krediter. Ett konsumentkreditinstitut som erbjuder kontokrediter har också gjort reklam i tv.

När det gäller fristående krediter har Konsumentverket uppmärksammat att antalet kreditförmedlare ökar. Kreditförmedlare marknadsför dels sin egen kreditförmedlartjänst, dels de krediter som de har möjlighet att förmedla. Konsumentverket har konstaterat att kreditförmedlarnas marknadsföring avseende den egna förmedlingstjänsten ofta brister i tydlighet och att information om de förmedlade krediterna, avseende priser och villkor, också kan vara bristfällig. Konsumentverket har tagit emot ett 30-tal anmälningar avseende kreditförmedling, som i huvudsak avsett telefonförsäljning.²⁷

För att få en bild av marknadsföringen av krediter har utredningen tagit del av några av Konsumentverkets granskningsärenden sedan 2011.²⁸ Som beskrivits ovan har ett snabblånebolag granskats för att ha erbjudit en gåva i samband med lån och för att ha framhållit att förmånliga kreditvillkor var tidsbegränsade. Denna typ av marknadsföring har även förekommit avseende både kreditköp och andra fristående krediter.

Konsumentverket har vidare granskat flera kreditgivare – som står för kreditköp, fristående krediter (även snabblån) – för att de inte angett effektiv ränta eller angett felaktig prisinformation i marknadsföringen (t.ex. att krediten var gratis trots att en ansökningsavgift togs ut). Konsumentverket har vidare granskat ett konsumentkreditinstitut som marknadsfört sina krediter med uttryck som ”kompisvillkor” och ”snabbt och enkelt tillskott i kassan”. Konsumentverket ansåg att sådana, och andra liknande uttryck, var tvetydiga, osakliga och kunde ge konsumenten intryck av att krediten inte medförde några negativa ekonomiska konsekvenser samt förringade betydelsen av konsumentens motprestation.²⁹

²⁷ PM 2016-04-16, *Översiktlig granskning av kreditförmedlare*, Dnr 2015/1612.

²⁸ Utredningen har haft tillgång till följande ärenden: 2011/332, 2012/415, 2015/428, 2011/374, 2011/1070, 2012/742, 2011/1129, 2012/228, 2013/364, 2013/471, 2014/28, 2015/385, 2015/1423.

²⁹ Ärende 2013/471.

14.5 Överväganden

14.5.1 Utgångspunkter

Förhållandet till grundlagarna

Marknadsföring kan ske genom en mängd kanaler. Det kan gälla medier som har det särskilda grundlagsskydd som tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) ger, t.ex. tryckta skrifter, radio- eller tv-sändningar, eller hemsidor med utgivningsbevis. När marknadsföringen sker på annat sätt, t.ex. hemsidor som inte skyddas av yttrandefrihetsgrundlagen, gäller regeringsformens grundläggande rätt till yttrandefrihet (2 kap. 1 §). Det allmänna skyddet för yttrandefrihet får dock inskränkas genom lag, under de förutsättningar som anges i 2 kap. 21–24 §§ regeringsformen. I 23 § anges särskilt att friheten att yttra sig i näringsverksamhet får begränsas. Utredningen anser inte att några av de författningsförslag som kommer att övervägas kan komma i strid med regeringsformens skydd för yttrandefriheten. Däremot måste en analys göras av det särskilda skydd som följer av TF och YGL.

På detta område har det utvecklats en praxis som i korthet innebär att grundlagarnas materiella tillämpningsområde inte omfattar näringsidkares marknadsföring.³⁰ I förarbetena till marknadsföringslagen uttalas följande.

Utanför TF:s syfte faller emellertid att skydda en näringsidkares ekonomiska intressen. Med den utgångspunkten anses stadgandet i 1 kap. 3 § TF om grundlagens straff och processuella exklusivitet inte hindra att reklam i viss utsträckning underkastas regler i vanlig lag. Allmän enighet råder t.ex. om att efterhandsingripanden mot framställningar som är av utpräglat kommersiell natur och har rent kommersiella syften och som är otillbörliga mot konsumenter och näringsidkare kan göras utanför TF:s ram. Detta innebär alltså att marknadsföringsåtgärder kan bedömas enligt marknadsföringslagen utan hinder av TF. Det anses också möjligt att föreskriva om informationsskyldighet såväl i reklam som i andra meddelanden om kommersiella förhållanden. Vissa typer av åtgärder ter sig emellertid mer tveksamma när man ska bedöma om de är förenliga med TF eller inte. Det gäller vissa varor, generella förbud mot kommersiell reklam i vissa slags tryckta skrifter eller begränsningar av reklamens volym.³¹

³⁰ Se t.ex. SOU 2012:55 s. 171 f.

³¹ Prop. 2007/08:115 s. 58.

Frågan om grundlagsenligheten när det gäller att kräva just viss information i medier som skyddas av TF respektive YGL har också uppmärksamrats i samband med lagstiftning som gäller varningstexter på cigarettpaket etc. Lagrådet har därvid uttalat följande.

En bestämmelse som påbjuder att en skrift skall ha ett visst innehåll torde i princip komma i konflikt med TF, närmare bestämt med förbudet i 1 kap. 2 § andra stycket mot hindrande åtgärder. Ett visst utrymme lär dock finnas för ålägganden i vanlig lag att förse en skrift med texter av det slag som det nu är fråga om. TF:s tillämpningsområde bestäms nämligen ytterst av dess syfte att värna det fria ordet, och det finns regleringar som träffar tryckt skrift som därför kan sägas ligga utanför ramen för TF:s skydd. Det gäller inte minst ingripanden i fråga om framställningar på det kommersiella området. Var gränsen går är i detta fall osäkert. För att ett påbud om text med visst innehåll skall kunna tolereras från tryckfrihetsrättslig synpunkt bör, i anslutning till det nyss återgivna motivuttalandet, krävas att det inte rör sig om texter av uttryckligen åsiktpåverkande eller opinionsbildande karaktär.³²

Utredningens utgångspunkt är alltså att det är möjligt att i vanlig lag införa bestämmelser både som avser krav på ytterligare information och som avser mer allmänna begränsningar när det gäller utformningen av marknadsföringen (exempelvis ett krav på måttfullhet som nämns i våra utredningsdirektiv). När det gäller utökade informationskrav måste dock det innehåll som ska ingå i informationen vara sakligt och inte kunna uppfattas som åsiktpåverkande eller opinionsbildande.

Förhållandet till EU-lagstiftningen

Konsumentkreditdirektivet är ett fullharmoniseringsdirektiv och har en utförlig reglering av vilken förhandsinformation konsumenten ska få om kreditprodukten i sig och även vilken information om kreditprodukten som ska framgå av marknadsföringen. Utredningen har därför utgått ifrån att en nationell reglering om förhandsinformation, annan individuell information till konsumenten och information i marknadsföringen inte kan avse samma eller närliggande aspekter av krediten som redan omfattas av direktivet. Information om kreditvillkoren, kostnader vid dröjsmål, m.fl. aspek-

³² Prop. 2001/02:162 s. 53.

ter av kreditprodukten som sådan bör alltså inte regleras ytterligare i svensk lag.

Utredningen uppfattar däremot inte att konsumentkreditdirektivet förhindrar mer allmänt hållna krav på måttfullhet i marknadsföringen eller information som syftar till att konsumenten ska få insikt i faror med skuldsättning. Att direktivet inte hindrar t.ex. riskvarningar i marknadsföring eller annan liknande information stöds av att andra europeiska länder har infört en sådan reglering.

Direktivet om otillbörliga affärsmetoder är ett minimiharmoniseringsdirektiv såvitt avser bl.a. finansiella tjänster.³³ Det hindrar alltså inte att bestämmelser på nationell nivå införs med striktare krav på marknadsföring när det gäller sådana produkter.

14.5.2 Allmänna skäl för och emot nya krav på marknadsföring

Mer information vid marknadsföring?

Som redan konstaterats anser utredningen alltså inte att mer information till konsumenten om själva kreditprodukten bör övervägas, eftersom den EU-rättsliga regleringen utesluter avvikande nationella författningar på detta område. Utredningen anser inte heller att det finns något generellt behov att ytterligare informera konsumenten om avtalsvillkor etc. Konsumenten får redan i dag på de allra flesta hemsidor en information om kreditens villkor som får betraktas som lättillgänglig och lättbegriplig och konsumenten har möjlighet att sätta sig in i avtalets villkor i och för sig (jfr vad som anförts om skriftlighetskrav i avsnitt 13.8.2). Det kan anmärkas att oavsett vad man anser om låneformen i övrigt, är en fördel med små krediter med korta löptider att de är särskilt lätta att beskriva – det framgår väldigt tydligt hur stor kostnaden är och när lånet ska vara till fullo betalt. Som en jämförelse kan nämnas information om lån som ska betalas under lång tid, där det kan vara svårare att få en överblick över t.ex. lånets totala kostnad. I sådan marknadsföring är det inte ovanligt att månadsbetalningen är vad som framhålls allra tydligast i marknadsföringen.

³³ Prop. 2007/08:115 s. 56 f.

De särskilda risker som finns med snabblån anser utredningen inte i första hand vara att avtalsvillkoren inte går att förstå, utan att konsumenten fattar ett mindre genomtänkt beslut att ta en kredit, t.ex. beroende på att konsumenten har en bristande insikt i sina egna ekonomiska förhållanden eller har svårt att se alternativ till att skuldsätta sig. En eventuell informationsinsats bör därför ta sikte på sådana förhållanden.

Samtidigt måste man, när det gäller information, vad den än innehåller och hur den än presenteras (individuellt till konsumenten eller i den allmänna marknadsföringen) ta hänsyn till att konsumenten redan får en stor mängd fakta presenterad för sig, inte minst på grund av de lagkrav som redan finns. Konsumenten får också av en del kreditgivare, som beskrivits i avsnitt 7.5.6, mer eller mindre omfattande information om riskerna med att ta lån. Det finns alltså en risk för informationsöverblastning (se avsnitt 4.3.4) om ytterligare krav införs.

Som beskrivits i avsnitt 14.3 finns det exempel i andra länder, exempelvis Storbritannien och Nederländerna, på krav på information i marknadsföring som ger en kortfattad upplysning om risker (som snarast kan uppfattas som en "varningsruta"). Det finns inga utförliga studier som visar om dessa informationsinsatser gett några resultat när det gäller konsumenternas medvetenhet om risker eller om upplysningarna förändrat deras benägenhet att ansöka om kredit. Företrädare för ett snabblånebolag som utredningen haft kontakt med har uppgett att bolaget haft en liknande, kortfattad upplysning om risken att ta ett lån i direktutskick till befintliga kunder. Upplysningen gav ingen effekt på kundernas benägenhet att ansöka om nya lån. Även andra aktörer har framfört synpunkten till utredningen att ytterligare upplysningar eller information till konsumenterna inte kommer att få någon effekt på marknaden. Det har också framförts att en särskild upplysning för en viss slags krediter kan komma att uppfattas som att andra krediter *inte* innebär påfrestningar på ekonomin eller risker för skuldsättningsproblematik och att upplysningen därmed bidrar till en ökad riskbenägenhet på andra delar av kreditmarknaden.

Samtidigt finns det studier som pekar på att informationsinsatser kan påverka konsumenters lånebeteende.³⁴ De svar som inkommit till utredningen från budget- och skuldrådgivare i landet tyder på att en del konsumenter som tar snabblån tar lånen för att få vardagsekonomin att gå ihop. Man kan tänka sig att någon i en sådan situation hade kunnat ha nytta av viss information, inte minst möjligheten att vända sig till en budget- och skuldrådgivare. I en enkät Konsumentverket låtit utföra och som presenteras i en rapport från 2015, ger landets budget- och skuldrådgivare också uttryck för att det behövs mer information till konsumenterna om möjligheterna att få råd och stöd. Att ett sådant behov finns bekräftas också av den enkät till allmänheten som presenteras i samma rapport, där deltagarna fick frågan vad de trodde kunde påverka fler människor till att söka hjälp när de hamnar i ekonomiska svårigheter. I samma enkät fick deltagarna frågan om vem de skulle vända sig till om de behövde bättre kontroll över sin ekonomi. Ett vanligt svar (40 procent) var att man skulle vända sig till en bank eller annan långivare. Att använda kreditgivarens marknadsföring som en kanal för att ge konsumenten information om t.ex. möjligheten att få mer opartisk hjälp framstår även mot den bakgrunden som en bra möjlighet att nå konsumenter som behöver stöd.³⁵ Om ett krav på viss information införs i författning kommer alla konsumenter vara tillförsäkrade samma information, oavsett vilken kreditgivare de vänder sig till.

Att införa ett krav på information, så länge den inte är alltför utförlig eller innebär t.ex. individuella utskick till konsumenten, är också en i sammanhanget billig åtgärd för kreditgivarna (kostnads- mässiga konsekvenser för bolagen behandlas vidare i nästa avsnitt).

³⁴ Bertrand och Morse, *Information Disclosure, Cognitive Biases and Payday Borrowing*, 2009. Studien omfattade tre olika informationsinsatser som visade sig ha olika effekt på låntagarna. En av dem, som visade på lånets kostnader samtidigt som dessa jämfördes med andra kreditmöjligheter (jämförelse i faktiska belopp, inte räntesatser), minskade antalet lån med 10 procent bland de låntagare som fick informationen jämfört med en kontrollgrupp som inte fick det. En del av informationsinsatserna hade också effekt på lånebeloppens storlek på så sätt att krediterna minskade med 17 procent. Brittiska FCA använde sig vid utformningen av sin riskvarning av en studie som testade olika formuleringar av varningen i marknadsföringen av lönedagslån. Studien tyder också på att information utformad på ett visst sätt skulle kunna påverka personer som överväger att ta en sådan kredit, Department of Business, Industry and Skills, *Payday Lending Advertising Research*, produced by Ipsos Mori, 2013.

³⁵ Rapport 2015:8, *Med väntan växer skulden. En fördjupad studie av den kommunala budget och skuldrådgivningen*, Konsumentverket 2015, s. 20, 27 och 91 f.

Utredningen anser därför att ett sådant författningsförslag bör övervägas vidare. Ett förslag på hur författningstexten i så fall bör utformas lämnas i nästa avsnitt.

Bör kreditreklam i allmänhet vara mer måttfull?

Något som utredningen också ska överväga enligt våra utredningsdirektiv är om det ska införas ett lagkrav på måttfullhet och återhållsamhet vid marknadsföringen av snabblån. Vi har också möjlighet att överväga en sådan författningsåtgärd avseende fler kreditformer än snabblån, om det är lämpligt.

När det gäller marknadsföringen av snabblån gör utredningen följande reflektioner. Dagens reklam för snabblån kan inte som en helhet betraktas som osaklig eller uppmana till vidlyftig konsumtion eller skuldsättning, även om viss marknadsföring kan diskuteras utifrån det krav på måttfullhet och återhållsamhet som redan nu gäller. Utredningen har heller inte funnit att snabblån i någon större omfattning marknadsförs genom särskilda kampanjer i radio, tv, utomhus, eller genom annonsering i tryckta skrifter. Inte heller tycks snabblån marknadsföras genom telefonförsäljning. Krediterna marknadsförs i huvudsak via internet. Det är då inte bara kreditgivarnas hemsidor, från vilka konsumenten kan ansöka om lån, utan också träffar via sökmotorer, annonsrutor på sökmotorernas, eller andra hemsidor, som utgör marknadsföringen. En annan företeelse på nätet är sidor som presenterar olika jämförelser mellan snabblån. Dessa sidor bör också anses marknadsföra lånen som sådana.

En särskild företeelse på nätet, som i och för sig gäller all marknadsföring, är att den anpassas efter användaren genom kakor (*cookies*). Den som någon gång sökt efter lånerelaterad information, eller besökt t.ex. en kreditgivares hemsida, kan senare få en mängd marknadsföring som avser lån via annonsrutor (*banners*) vid besök på helt andra hemsidor.

Ett annat fenomen som förekommer på snabblånemarknaden, men lika väl på hela kreditmarknaden, är att befintliga kunder mottar individuellt riktad marknadsföring via sms eller mejl (jfr avsnitt 5.4 om att det finns särskild reglering som gäller sådana utskick).

Utredningen har samtidigt i sitt arbete uppmärksammat att marknadsföring av andra krediter än snabblån oftare sker i tv eller genom reklam i annonser. Marknaden för kreditförmedling har växt på senare år och sådana tjänster kan också marknadsföras via särskilda annonskampanjer, genom telefonförsäljning eller postutskick. I handeln framhålls ofta möjligheten att få kredit i samband med marknadsföringen av en viss vara, särskilt när det gäller dyrare konsumtionsvaror.

Det är svårt att veta exakt vilken koppling som finns mellan marknadsföring och konsumenters beteende, både när det gäller ekonomiska beslut och i övrigt. Syftet med marknadsföring rent generellt är att påverka efterfrågan av varor och tjänster genom att påverka människors attityder och i förlängningen deras beteende. Det är inte heller orimligt att tro att vissa tendenser i människors beslutsfattande som överoptimism och tidsinkonsistens kan förstärkas genom det budskap som förmedlas genom marknadsföring. Olika inramningseffekter kan också användas i marknadsföring – ett exempel är att nedvärdera den ekonomiska betydelsen av ett åtagande genom att dela upp det i mindre delar (se avsnitt 4.3.4). I kreditreklam framhävs inte sällan att det månadsbelopp som ska betalas är relativt litet, medan det totala skuldbeloppet inte ges en lika framträdande plats.

Som beskrivits ovan (avsnitt 14.2) finns redan ett visst krav på måttfullhet och återhållsamhet vid marknadsföringen av krediter genom förarbetsuttalanden, allmänna råd och praxis. Att konsumenter med svag ekonomi kan behöva ett särskilt skydd, och att detta kan ha betydelse vid bedömningen av marknadsföringens måttfullhet, framgår också av gällande rätt. Genom införandet av en författningsbestämmelse kan måttfullhetskravet dock skärpas och förtydligas. Vid bedömningen av om det kan finnas ett behov av en sådan åtgärd är den närmare innebörden av ett måttfullhetskrav viktigt att utveckla. Nedan lämnas ett förslag på hur författningstexten kan utformas och överväganden kring vilken innebörd en eventuell bestämmelse i så fall bör ha. Utredningens överväganden gäller då alla former av konsumentkrediter, vilket utvecklas närmare i det följande.

14.5.3 Möjlig utformning av en bestämmelse om en upplysning vid marknadsföring av högkostnadskrediter

En eventuell bestämmelse om marknadsföring gällande högkostnadskrediter bör införas i konsumentkreditlagen i anslutning till övriga bestämmelser om marknadsföring.

7 b §³⁶ Vid marknadsföringen av ett kreditavtal som avser en högkostnadskredit ska näringsidkaren lämna en särskild upplysning som informerar om att kreditavtalet avser en sådan kredit. Upplysningen ska också innehålla en hänvisning till mer information i privatekonomiska frågor och om riskerna med skuldsättning. Den ska lämnas på ett minst lika framträdande sätt som annan förekommande information om krediten eller kreditgivaren.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utformningen och innehållet i upplysningen.

Om en informationsinsats ska riktas mot konsumenterna bör den i nå konsumenten så tidigt som möjligt i hans eller hennes beslutsprocess inför att ansöka om en kredit. Det lämpligaste är därmed att redan den allmänna marknadsföring som torde nå konsumenten först (och inte exempelvis individuellt utskickad förhandsinformation) innehåller någon form av upplysning som kan hjälpa konsumenten att bättre överväga sina ekonomiska förutsättningar och sitt lånebehov. På samma sätt som andra krav på information vid marknadsföring i konsumentkreditlagen, bör skyldigheten att informera gälla vid marknadsföring av ett *kreditavtal*. Innebörden av detta är att informationsplikten inträder först när en marknadsföringsåtgärd avser ett något så när bestämt eller individualiserat krediterbjudande. En allmän upplysning om att kredit lämnas omfattas därmed inte av informationskraven i 7 §.³⁷

Marknadsföring avser ofta kreditgivarens hela utbud av krediter. Kreditprodukterna kan skilja sig åt inte bara vad gäller belopp utan också kreditens löptid och kostnader. När det gäller snabblån är kostnaderna i princip alltid fasta och det går direkt att avgöra om marknadsföringen avser ett kreditavtal som är att betrakta som en högkostnadskredit eller inte. För vissa andra kreditprodukter är dock komponenter som ingår i totalkostnaden, i första hand räntan,

³⁶ Utredningen har vid numrering av paragrafer tagit hänsyn till de lagändringar som föreslås i prop. 2015/16:197.

³⁷ Prop. 2009/10:242 s. 92 och KOVFS 2011:1, avsnitt 2.2.1.

rörliga eller bestäms utifrån konsumentens individuella förhållanden. När det gäller vissa parametrar som inte kan bestämmas i förväg ger konsumentkreditdirektivets bilaga för beräkning av effektiv ränta vägledning för vilka antaganden som i så fall får ligga till grund för beräkningen (t.ex. avseende kontokrediter). I andra fall får marknadsföringen utgå från ett representativt exempel som avser den vanligast förekommande lånesituationen. Bedömningen av om marknadsföringen avser högkostnadskrediter eller inte kan komma att få avgöras av om ett sådant representativt exempel ger en effektiv ränta som över- eller understiger den gräns som framgår av definitionen av begreppet.

Resultatet av att upplysningsskyldigheten bestäms utifrån ett representativt exempel skulle dock i vissa fall kunna leda till att en konsument erbjuds en högkostnadskredit av en kreditgivare som inte upplyser om högkostnadskrediter i sin allmänna marknadsföring. Kreditgivaren kan t.ex. praktisera ett spann för räntesättningen som i sin översta del kommer att innebära att kreditens effektiva ränta överstiger gränsvärdet för vad som betraktas som en högkostnadskredit. Kreditgivarens representativa exempel kan dock gälla en kredit som inte anses vara en högkostnadskredit, om villkoren i den vanligast förekommande lånesituationen inte medför en effektiv ränta som faller inom definitionens gräns. Eftersom marknadsföringsbegreppet omfattar i princip allt agerande från näringsidkarens sida i syfte att avsätta produkter, kommer dock marknadsföringen i något skede av processen komma att gälla en högkostnadskredit för att konsumenten ska kunna erbjudas en sådan. Om näringsidkaren inte lämnat någon upplysning i sin allmänna marknadsföring kommer denne alltså att bli skyldig att lämna upplysningen i ett senare skede av kontakterna med konsumenten. Detta följer av bestämmelsens konstruktion och kommer att utvecklas i författningskommentaren om bestämmelsen föreslås.

Om en skyldighet för näringsidkaren att lämna mer information i marknadsföringen ska införas, bör informationen vara så kort som möjligt. Detta ökar förutsättningarna för att den kan särskiljas och uppfattas av konsumenten och att den inte därmed "försvinner" i den informationsmängd som marknadsföringen kan utgöra.

För att konsumenten ska få någon konkret hjälp med att överväga sina ekonomiska förutsättningar, behovet av kredit och de risker som kan finnas med att ta på sig alltför stora, eller alltför många,

kreditengagemang, behövs dock troligen mer utförlig information om dessa frågor. Upplysningen i marknadsföringen bör därför innehålla en länk, om mediet är lämpligt för det, eller en uppgift om en adress på internet, där konsumenten kan hämta sådan information. Utredningen förutsätter att det är Konsumentverket som blir den myndighet som utformar mer information som kan hjälpa en konsument som t.ex. riskerar att överskuldsetta sig.³⁸

Att upplysningsskyldigheten bör vara kortfattad och ha endast ett sakligt innehåll följer vidare av de begränsningar att ställa krav på informationsskyldighet som följer av vissa mediers grundlagsskydd och som redogjorts för ovan.

Den information om kreditprodukten som ska ges i marknadsföring enligt 7 § ska ges på ett klart, kortfattat och framträdande sätt. Det har dock visat sig att de olika delarna i denna informationsmängd inte sällan utformas så att någon viss aspekt av kreditprodukten framhålls särskilt. För att upplysningen ska få en plats i marknadsföringen som gör den lätt att uppmärksamma bör det av lagtexten framgå att den ska ges på ett sätt som är minst lika framträdande som annan förekommande information om kreditprodukten eller kreditgivaren.³⁹

14.5.4 Möjlig utformning av en bestämmelse om måttfullhet vid marknadsföring av alla krediter

Bestämmelsens utformning och några utgångspunkter

En eventuell bestämmelse om måttfullhet vid marknadsföring av krediter bör införas i konsumentkreditlagen, i anslutning till bestämmelsen om god kreditgivningssed.

6 a § Vid marknadsföring av krediter ska måttfullhet iakttas.

Marknadsföring som strider mot första stycket ska vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen (2008:486) anses som otillbörlig mot konsumenter.

³⁸ Jfr synpunkter i enkäten i den tidigare nämnda rapporten från Konsumentverket, där deltagarna anmärkte att information bör vara kortfattad, vidare nämns i svaren att möjligheten att få anonym hjälp kan vara viktig och även att en möjlighet att t.ex. fylla i formulär online för att utvärdera sin egen ekonomi skulle kunna vara en hjälp i en ekonomiskt svår situation, rapport 2015:8, *Med väntan växer skulden. En fördjupad studie av den kommunala budget och skuldrådgivningen*, Konsumentverket 2015, s. 27.

³⁹ Jfr regeringens nyss lämnade förslag att den effektiva räntan ska anges på ett minst lika framträdande sätt som andra förekommande räntesatser, se Prop. 2015/16:197, s. 36 f.

Utredningen anser att om ett lagstadgat måttfullhetskrav ska införas, bör det gälla för alla krediter. Även om utredningen inte har möjlighet att göra samma fullständiga kartläggning av marknadsföring när det gäller samtliga kreditformer som när det gäller snabblån, har det ändå framkommit tillräckligt som visar på att fler kreditgivare än snabblånebolag kan ha ett intresse av att utöva en så stark påverkan som möjligt på konsumenterna i syfte att dessa ska ta på sig krediter. Konsumentverkets granskningsärenden och Marknadsdomstolens praxis ger exempel på marknadsföring av krediter som kan diskuteras ur ett måttfullhetsperspektiv.

Eftersom det redan finns ett väl etablerat krav på måttfullhet vid marknadsföring av krediter bör behovet av att införa en författningsreglering med ett liknande krav analyseras utifrån om det finns skäl att i någon mån förändra det krav som redan finns eller att på något område skärpa eller utveckla gällande rätt.

När det gäller den språkliga utformningen av författningstexten framstår det som lämpligt att använda ordet *måttfullhet* i bestämmelsen. I förarbetena till 1992 års konsumentkreditlag nämns även ordet *återhållsamhet*. Ur ett tillämpningsperspektiv tycks det inte finnas några sådana sakliga skillnader mellan begreppen som kan motivera att båda används i lagtext. Man hade kunnat tänka sig att använda uttryckssättet *särskild* måttfullhet.⁴⁰ Regeringen har nyligen lämnat ett förslag som gäller måttfullhet vid marknadsföring av spel. Ordet måttfullhet används i förslaget. Regeringen anför att uttryckssättet *särskild måttfullhet* används för marknadsföring av alkohol och tobak, och att detta markerar de särskilda överväganden som ligger bakom lagstiftningen på dessa områden och den särskilda reglering som finns av sådan marknadsföring i TF och YGL. Regeringen anser därför att uttryckssättet inte bör användas i reglering av marknadsföring av spel.⁴¹ Utredningen anser att samma ställningstagande bör gälla även för krediter, vilket alltså innebär att kravet vid marknadsföring bör gälla *måttfullhet* och inte *särskild måttfullhet*.

I andra författningar som innehåller krav på måttfullhet anges att marknadsföring som strider mot kravet ska anses otillbörlig mot konsumenterna vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsförings-

⁴⁰ Jfr förslaget om särskild måttfullhet vid marknadsföring av lotterier i Ds 2015:46 s. 34–36.

⁴¹ Tydligare tillståndsgivning enligt lotterilagen, lagrådsremiss den 2 juni 2016, s. 30 f.

lagen. Innebörden av detta är att något transaktionstest inte behöver genomföras för att meddela ett förbud mot marknadsföringen. Utredningen anser att en sådan utformning underlättar tillämpningen och också visar på aspekter av måttfullhetskravet som eventuellt behöver skärpas och ges en ny innebörd, enligt vad som utvecklas nedan.

Utgångspunkter för bedömningen av vad som är måttfullt

En generell utgångspunkt i den rättsliga bedömningen av all marknadsföring är att den typiskt sett riktar sig till en viss målgrupp och bedöms med utgångspunkt i hur den är ägnad att uppfattas av en genomsnittlig mottagare i denna målgrupp.⁴² Som tidigare beskrivits innebär marknadsföringslagens reglering vidare att ett transaktionstest ska genomföras för att bedöma om marknadsföring, som i och för sig kan anses strida mot god sed, är otillbörlig mot konsumenten. Måttstocken vid bedömningen av om marknadsföringen påverkar, eller sannolikt påverkar, mottagarens förmåga att fatta ett välgrundat affärsbeslut, är den genomsnittlige konsumenten i den krets som marknadsföringsåtgärden är riktad till.

Frågan om målgrupp och hur en genomsnittskonsument i målgruppen påverkas av marknadsföring av krediter har bedömts av Marknadsdomstolen i bl.a. två rättsfall som avsåg avbetalningsköp (se redogörelsen ovan). Marknadsdomstolen ansåg i fallen att *en genomsnittlig konsument* bland dem till vilka marknadsföringen riktade sig inte kunde anses sakna intresse av eller förmåga till att göra en kalkyl över hur en kredit av det aktuella slaget belastar den egna ekonomin under kredittiden. Vidare ansåg Marknadsdomstolen att marknadsföringen inte kunde anses ägnad att missleda konsumenterna om de ekonomiska följderna av den erbjudna krediten eller att ge ett intryck av att krediten inte skulle innebära någon eller endast en ringa belastning på ekonomin.

Utredningen kan, mot bakgrund av dessa två fall, se ett behov av att i någon mån ändra utgångspunkten för bedömning av marknadsföring av krediter. I allmänhet bör fokus inte vara en genomsnittskonsument i den grupp som marknadsföringen riktar sig till,

⁴² Jfr MD 2015:7 p. 129.

utan snarare de konsumenter som löper risk att hamna i en ohållbar skuldsättning. Personer som löper en sådan risk kan knappast anses vara genomsnittliga, eftersom de flesta konsumenter, som exempelvis gör ett kreditköp, klarar av sitt åtagande. Marknadsföring som riktar sig till hela konsumentkollektivet omfattar dock både sådana genomsnittliga konsumenter och konsumenter som löper risk att hamna i en skuldsättningsproblematik. Utredningen avser då inte bara konsumenter som kan anses utgöra en särskild högriskgrupp och som redan kan ha förlorat möjligheten att ingå kreditavtal avseende t.ex. kreditköp, kreditkort eller vanliga former av blancokrediter (jfr avsnitt 8.2). Det handlar också om en grupp konsumenter som kan vara på väg in i en sådan situation. Att ta på sig fler och fler kreditengagemang kan vara en väg till att bli en högriskkonsument. I detta sammanhang kan erinras om vad som beskrivits i avsnitt 4.4 om finansiell förmåga – en låg finansiell förmåga kanske inte kan betraktas som genomsnittlig, men berör dock många konsumenter.

Vilken grupp man ska ta hänsyn till vid bedömningen av marknadsföringen kan exempelvis få betydelse för om marknadsföringen lockar till oöverlagda beslut, vilket de båda rättsfallen visar. Eftersom den genomsnittliga konsumenten, enligt Marknadsdomstolen, kan anses ha tämligen god kontroll över sin ekonomi och även har både förmåga och intresse att överväga sin budget varje månad, ansåg Marknadsdomstolen att den genomsnittliga konsumenten inte kunde anses lockas till oöverlagda beslut av den aktuella marknadsföringen. Om bedömningen i stället hade utgått från den grupp konsumenter som i högre utsträckning löper en risk att ta på sig för många kreditengagemang, hade bedömningen kunnat bli en annan. Enligt utredningens uppfattning bör man beakta att de konsumenter som framför allt lockas av erbjudanden om kredit får antas vara konsumenter som inte har tillräckligt stora marginaler för att en viss månad göra ett större utlägg för något, t.ex. köpa en lite dyrbarare vara kontant. Ju mer marginalerna minskar, desto mer nödvändigt blir det att dela upp utgifterna över tid. Det är denna grupp av konsumenter som torde löpa en större risk än andra att lockas till oöverlagda beslut. Det är i vart fall denna grupp konsumenter som kan komma att drabbas hårdast av följderna av ett eller flera oöverlagda beslut, eftersom sådana beslut för denna grupp konsumenter kan leda till en ohållbar skuldsättningssituation. Ett syfte med att införa ett krav på måttfullhet vid marknadsföring bör

alltså vara att förändra fokus vid bedömningen från att avse en genomsnittlig konsument till att se till den grupp konsumenter som riskerar att hamna i en skuldsättningsproblematik. Om denna grupp konsumenter utgör ett genomsnitt eller inte bör alltså sakna betydelse så länge marknadsföringen är riktad mot denna grupp konsumenter, lika väl som mot konsumenter som inte löper någon sådan risk. Det bör förtydligas att vid marknadsföring som når konsumentkollektivet i stort är utgångspunkten att denna riskgrupp ingår bland mottagarna av marknadsföringen.

Det ovan förda resonemanget hindrar inte att särskilda hänsyn kan behöva tas om marknadsföring enbart riktar sig mot högrisk-konsumenter, där man kan utgå ifrån att samtliga mottagare tillhör en särskild riskgrupp. På samma sätt finns det naturligtvis en viss möjlighet att vid bedömningen ta hänsyn till om marknadsföringen uteslutande skulle rikta sig mot en grupp konsumenter som kan sägas löpa en mycket liten risk att hamna i en skuldsättningsproblematik. Det skulle kunna vara fråga om marknadsföring som kan bedömas, p.g.a. mediet de förekommer i eller genom sitt innehåll, endast rikta sig till höginkomsttagare.

Vid avgörandet av vilka grupper konsumenter som kan anses vara målgrupp för marknadsföring av krediter ska det dock, enligt utredningens uppfattning, sakna betydelse att kreditgivaren genomför en noggrann kreditprövning. Kreditprövningen i det enskilda fallet baseras visserligen både på beräkningar av återbetalningsförmåga och på riskbedömningar. Om dessa processer var tillräckliga för att fånga upp konsumenter som riskerar att hamna i över-skuldsättning eller andra ekonomiska problem skulle det inte finnas en sådan problematik i samhället. Det är utredningens uppfattning att både kreditbedömningar baserade på statistiska risker och den nuvarande kreditprövningsprocessen kan släppa igenom konsumenter som exempelvis lever med små marginaler (se vidare avsnitt 9.2.5). Därför kan bedömningen av marknadsföringens måttfullhet inte göras beroende av hur kreditgivaren utför sin kreditprövning.

Betydelsen av att transaktionstestet avskaffas

Marknadsdomstolens beskrivning av en genomsnittlig konsument i de ovan nämnda rättsfallen ligger väl i linje med synen på genomsnittskonsumenten som ska ligga till grund för det transaktionstest som ska utföras enligt dagens reglering. Vad som är genomsnittligt i den konsumentgrupp som en marknadsföringsåtgärd riktar sig emot är i och för sig inte något som t.ex. måste undersökas statistiskt. Det är i stället en bedömning som ska kunna göras med utgångspunkten att en genomsnittskonsumenter är normalt informerad samt skäligen uppmärksam och upplyst.⁴³ Om transaktionstestet ska användas vid bedömningen av marknadsföring av krediter, skulle knappast de utgångspunkter för bedömningen av måttfullhet som utredningen beskrivit ovan kunna få genomslag. Därför bör måttfullhet gälla utan tillämpning av transaktionstestet, vilket i så fall måste framgå av lagtexten. Genom att införa ett krav på måttfullhet i konsumentkreditlagen och samtidigt ta bort kravet på att transaktionstestet ska vara uppfyllt för att sanktioner ska kunna tillgripas anser utredningen att det rådande måttfullhetskravet alltså ytterligare kan betonas och därtill bedömas med hänsyn tagen till de generella risker som finns på kreditmarknaden. Transaktionstestet i marknadsföringslagen är en följd av EU-rättslig reglering. Som tidigare anmärkts är dock direktivet om otillbörliga affärsmetoder ett minimidirektiv när det gäller finansiella tjänster. Det finns därmed inget som hindrar att transaktionstestet inte tillämpas vid bedömningen av marknadsföring av krediter, eftersom detta i praktiken innebär ett starkare konsumentskydd.

Närmare om innebörden av ett måttfullhetskrav

Det är inte möjligt att i detalj precisera hur måttfull marknadsföring ska utformas, bl.a. för att det måste bli en fråga om en helhetsbedömning i varje enskilt fall. De uttalanden som gjordes i 1992 års förarbeten och som ligger till grund för Konsumentverkets allmänna råd bör dock fortfarande vara vägledande. Måttfullhet får alltså anses innefatta även ett krav på återhållsamhet.

⁴³ Prop. 2007/08:115 s. 67, jfr *Commission staff working document, Guidance on the implementation/application of directive 2005/29/EC on unfair commercial practices*, COM (2016) 320, s. 39–41.

Även marknadsföring som i och för sig endast innehåller konkret information om kreditvillkoren kan framhäva olika aspekter av dem på ett sätt som minskar konsumentens förutsättningar att fatta ett välgrundat beslut. Ett fenomen i kreditreklam är att något eller några kreditvillkor framhålls särskilt i marknadsföringen. Detta görs uppenbarligen i syfte att få kreditmöjligheterna – eller den konsumtion som krediten möjliggör – att framstå som attraktiva för konsumenterna. Näringsidkaren måste givetvis, vilket också framhålls i de ursprungliga förarbetsuttalandena, få framhålla fördelaktigheten i den egna produkten. Ett exempel på marknadsföring som, beroende på sin utformning, dock skulle kunna anses brista i måttfullhet, är ett alltför starkt framhävande av ett litet månadsbelopp, när marknadsföringen avser krediter som ska betalas över en längre tid. När det gäller vad som är ett ”litet” månadsbelopp måste också särskild vikt fästas vid att detta är ett begrepp som är relativt i förhållande till kreditfordrans storlek.

Ett krav på måttfullhet bör också innebära att marknadsföring av krediter inte ska vara *påträngande*. Som anges i utredningsdirektiven blir marknadsföring av krediter alltmer uppsökande. Nya tekniska förutsättningar innebär att marknadsföring på ett sofistikerat sätt kan anpassas efter den enskilde konsumentens intressen och behov. Tekniska förutsättningar gör också att det blir lättare och billigare att kontakta konsumenten direkt. Marknadsföring som är anpassad efter konsumenten kan givetvis öka hans eller hennes möjligheter att hitta och jämföra olika alternativ på marknaden. Det gäller t.ex. bolån där marknadsföring i många fall riktas direkt till kunder som köper bostad eller lägger om sina lån. Det förekommer även att t.ex. fackförbund eller organisationer erbjuder s.k. medlemslån som är förmånliga och kan hjälpa medlemmarna att fördela kostnader över tiden. Sådan marknadsföring behöver inte uppfattas som påträngande enbart för att den riktar sig direkt till konsumenten. Vad som är påträngande får bedömas efter en helhetsbedömning både av med vilken frekvens konsumenten blir kontaktad eller exponerad för marknadsföringen och vilket innehåll budskapet har.

14.5.5 Konsekvenser av möjliga författningsförslag

Inledning

I detta avsnitt ges några synpunkter på konsekvenserna av möjliga författningsförslag. En fullständig konsekvensanalys finns i avsnitt 15.3 i anslutning till utredningens slutliga förslag. Utredningens slutliga bedömning av olika åtgärders konsekvenser för konsumenterna och konsumentskyddet följer av kap. 15. De konsekvenser som berörs nedan är konsekvenser för de kreditgivande bolagen samt vissa konsekvenser för det allmänna. En mer fullständig beskrivning av de bolag som berörs finns i avsnitt 15.3.2.

Kostnader för bolagen

En upplysning i marknadsföringen för högkostnadskrediter innebär administrativa kostnader för de kreditgivande bolagen. Författningsförslaget skulle träffa kreditgivare av högkostnadskrediter, dvs. som erbjuder krediter med effektiva räntor över, i dagsläget 30 procent. I princip alla marknadsför sina produkter på sina hemsidor. Ett lagkrav innebär att varje hemsida får modifieras så att upplysningen framgår där. Upplysningens utformning är dock endast några få rader text och en länk. Det handlar alltså om en tämligen liten informationsmängd som ska infogas på hemsidan. Några bolag som utredningen haft kontakt med har uppskattat kostnaden för att göra en sådan förändring från under 10 000 kronor till högst 20 000 kronor.

När det gäller kostnaden för att infoga den särskilda upplysningen i t.ex. kommande annonskampanjer, tv- eller radioreklam kan kostnaden knappast särskiljas från det totala priset för att framställa reklamen som sådan. Även i dag innebär ju kraven på marknadsföring att näringsidkaren vid varje marknadsföringsåtgärd måste överväga innehållet i gällande rätt och tillämpa vissa bestämmelser som påverkar marknadsföringens innehåll. Eftersom skyldigheten ska tillämpas vid marknadsföring av ett kreditavtal, påverkas inte all förekommande marknadsföring, utan bara de situationer då bolaget också ska lämna den information som följer av 7 §. Den tillkommande informationsmängden i form av den upplysning som övervägs är inte av en sådan omfattning att skyldigheten att

lämna upplysningen kan antas påverka storleken på exempelvis en tidningsannons, vilket annars hade kunnat bli en extra kostnad för kreditgivaren.

När det sedan gäller ett allmänt måttfullhetskrav har utredningen inte lagt märke till att en stor mängd marknadsföring som är av det mera permanenta slaget, t.ex. på hemsidor, är sådan att kreditgivare i någon större utsträckning skulle behöva göra ändringar. Ett fåtal snabblånebolag har haft marknadsföring där man skulle kunna diskutera om denna inte redan strider mot gällande rätt. Skulle dessa bolag förändra sin marknadsföring är det alltså ett resultat av krav som redan gäller.

Konsekvenser av ett utökat måttfullhetskrav?

Ett måttfullhetskrav skulle gälla för alla näringsidkare som marknadsför krediter, även t.ex. näringsidkare som erbjuder kreditköp av sina egna varor eller tjänster, finansierade av dem själva eller genom ett annat kreditgivande företag. Det är alltså en potentiellt mycket stor krets av företag som berörs av bestämmelsen. Samtidigt krävs inga särskilda åtgärder för företag som redan i dag marknadsför krediter på ett sätt som får anses måttfullt även med en något förändrad innebörd av begreppet.

När det gäller administrativa kostnader kan ett måttfullhetskrav inte anses innebära några sådana – det tar inte längre tid eller är dyrare att framställa marknadsföring beroende på om den är mer eller mindre måttfull. En annan fråga är om måttfullhetskravet, som avses innebära en viss skärpning i förhållande till dagens krav, kan anses påverka omsättningen av varor och tjänster på ett sådant sätt att det innebär intäktsbortfall för handeln.

Utredningen anser att en i viss mån större måttfullhet i marknadsföringen inte hindrar näringsidkare från att marknadsföra sina krediter eller argumentera för förmånligheten i den egna produkten. Syftet är att konsumenterna ska vara tillförsäkrade samma möjligheter att genom marknadsföring få kunskap om olika finansieringsmöjligheter som i dag. En konsument som aldrig kommer att hamna i en skuldsättningsproblematik kommer inte att få sämre förutsättningar att vare sig konsumera eller ta en kredit för att marknadsföringen av krediter blir mer måttfull. Sådana konsumenter torde

kunna inse fördelarna med ett erbjudande även om marknadsföringen av erbjudandet inte lockar andra konsumenter till oöverlagda beslut. Den allmänna ekonomiska omsättningen gynnas inte av oöverlagda beslut att ansöka om krediter eller att konsumenter som har små marginaler i sin ekonomi ingår kreditavtal. Risken är ju att dessa konsumenter hamnar i en skuldsituation där deras möjligheter att konsumera blir beskurna av de kostnader som skuldsättningen i sig för med sig.

Kostnader för det allmänna

En ny bestämmelse om marknadsföring innebär ytterligare en bestämmelse för Konsumentverket att bevaka i sitt tillsynsarbete. Vilket arbete det kommer att krävas från myndighetens sida är svårt att bedöma. Sedd för sig torde åtgärden inte kräva sådana resurser i tillsynsverksamheten att verket skulle behöva ökade anslag.

När det gäller ett krav på måttfullhet utöver Konsumentverket redan tillsyn över marknadsföring av krediter och en viss förändring av bestämmelsen utvidgar inte området för tillsyn i och för sig. Bestämmelsen kan dock i vissa fall innebära utvidgade möjligheter för Konsumentverket att ingripa mot marknadsföring av krediter. Detta kan i och för sig innebära ökade kostnader för verket, men kan inte antas innebära ett behov av ökade anslag.

Kostnadsmässiga följder för Konsumentverket vid ett eventuellt införande av flera nya bestämmelser i konsumentkreditlagen diskuteras vidare i avsnitt 15.3.5.

15 Förslag på åtgärder och konsekvensanalys

15.1 Inledning

Utredningen har tidigare (se kapitel 9–14) lagt fram de argument för och emot de åtgärder som vi ska överväga enligt våra utredningsdirektiv. Utredningen har vidare identifierat ytterligare två åtgärder avseende kravet på kreditprövning som skulle kunna innebära ett stärkt konsumentskydd. Utredningen har i de föregående kapitlen övervägt hur åtgärderna skulle kunna utformas som lagbestämmelser och placeras in i konsumentkreditlagen. I detta kapitel följer utredningens slutliga ställningstaganden avseende vilka åtgärder som föreslås.

15.2 Utredningens slutliga överväganden och förslag

Förslag: Sju nya bestämmelser införs i konsumentkreditlagen.

Vid marknadsföring av en högkostnadskredit ska näringsidkaren ge konsumenten en upplysning att krediten är en högkostnadskredit. Upplysningen ska också innehålla en hänvisning till mer information avseende bl.a. riskerna med skuldsättning.

Kreditgivaren ska inte kunna ta ut en högre kredit- eller dröjsmålsränta för en högkostnadskredit än en räntesats som motsvarar den enligt räntelagen tillämpliga referensräntan med ett tillägg om 40 procentenheter.

Konsumenten ska inte vara skyldig att betala mer i kostnader för krediten än ett belopp som motsvarar kreditbeloppet. Med kostnader avses, förutom kreditkostnaden, också inkassokostnader och dröjsmålsränta.

En högkostnadskredit ska inte kunna förlängas mer än en gång om förlängningen medför en kostnad för konsumenten. Detta ska inte hindra att konsumenten och kreditgivaren kommer överens om en betalningsplan som syftar till att konsumenten ska kunna återbetala kreditfordran under en tid som är skälig med hänsyn till konsumentens betalningsförmåga, kreditbeloppet storlek och omständigheterna i övrigt.

Vid beräkningen av konsumentens förutsättningar att återbetala en högkostnadskredit ska näringsidkaren ta särskild hänsyn till risken att konsumenten redan har, eller kommer att få, andra utgifter än vad underlaget för kreditprövningen visar. Hur beräkningen ska gå till får preciseras genom föreskrifter. Möjligheterna för Konsumentverket att meddela sanktioner vid bristande kreditprövning ska gälla om en näringsidkare inte följer den nya bestämmelsen.

Vid marknadsföring av alla sorters krediter ska måttfullhet iakttas.

Slutligen föreslås att undantaget från kravet på kreditprövning ändras så att fristående krediter alltid måste kreditprövas, även om de har kortare löptid än tre månader och även om de är räntefria och inte medför annat än en obetydlig avgift för konsumenten.

Skälen för förslaget:

Inledning

Utredningen har i tidigare kapitel övervägt hur åtgärderna som utpekats i kommittédirektiven skulle kunna utformas och lagt fram argument för och emot varje åtgärd. Utredningen har vidare identifierat ytterligare två möjliga åtgärder.

I kap. 8 har utredningen lämnat förslag på en definition av en kreditprodukt som utredningen föreslår ska kallas *högkostnadskredit*. De åtgärder som utredningen anser möjliga att föreslå är i huvudsak begränsade till att gälla endast för sådana krediter. Utredningens beskrivning av och utförliga diskussion kring olika åtgärder återfinns i följande kapitel i betänkandet:

- en civilrättslig sanktion vid bristande kreditprövning (kap. 9)
- räntetak (kap. 10)
- kostnadstak (kap. 11)
- en begränsning av möjligheten att förlänga lån (kap. 12)
- skriftlighetskrav (kap. 13)
- en upplysningsskyldighet vid marknadsföring (kap. 14)
- en skyldighet för näringsidkaren att ha en säkerhetsmarginal i kvar-att-leva-på-kalkylen (kap. 9)
- ett krav på måttfullhet vid marknadsföring av alla sorters krediter (kap. 14)

När utredningen nu anger skälen för sina förslag, ges endast kortare sammanfattande synpunkter på skäl för eller emot varje åtgärd. Utredningen lyfter fram de viktigaste argumenten och effekterna av förslagen. För en utförlig redogörelse och analys hänvisas till varje enskilt kapitel enligt ovan.

Allmänt om syftet med vårt uppdrag och med författningsförslagen

I våra kommittédirektiv anges sammanfattningsvis att syftet med vårt uppdrag är att stärka konsumentskyddet och minska risken för att konsumentkrediter leder till överskuldsättning. Vidare anges att en målsättning med de åtgärder som övervägs ska vara att minska risken för att en konsument erbjuds och beviljas ett lån som han eller hon inte klarar av att betala tillbaka. Utredningens förslag är alltså avsedda att begränsa dagens utlåning till högriskkonsumenter, skapa rimligare villkor för konsumenterna och skydda de konsumenter som trots allt beviljas ett lån som de får svårt att betala tillbaka.

När det gäller överskuldsättning har utredningen tidigare (avsnitt 8.2) gett uttryck för att en mängd faktorer ligger bakom överskuldsättning som samhällsproblematik och att det snarare är det stora utbudet av konsumentkrediter som är orsaken till överskuld-sättning och inte någon enskild kreditprodukt. När utredningen nu föreslår åtgärder för att stärka konsumentskyddet när det gäller

högkostnadskrediter, som är en mycket liten del av kreditmarknaden, kan detta knappast förväntas minska överskuldsättningens omfång. De åtgärder utredningen föreslår kommer dock att minska riskerna för att konsumenten ansöker om och beviljas en högkostnadskredit som han eller hon sedan inte kan betala tillbaka. Som utredningen utvecklat i avsnitt 8.2 gör utredningen antagandet att konsumenter som ansöker om högkostnadskrediter gör det därför att de saknar tillgång till andra kreditmöjligheter. Att man saknar andra sådana möjligheter innebär i sig att ens ekonomiska situation – när det gäller inkomster, andra kreditengagemang eller tidigare betalningsförsummelser – innebär särskilda risker att (på nytt) hamna i betalningssvårigheter. Att konsumenter som befinner sig en sådan riskgrupp fortsätter att ta krediter torde bidra till att risken för en slutlig överskuldssituation ökar, eller att en redan ansträngd ekonomisk situation förvärras. Om utlåningen till högriskkonsumenter i någon mån minskar i omfång innebär detta i vart fall att högkostnadskrediter i mindre mån bidrar till att människor hamnar i en djupare skuldsättningsproblematik.

Utgångspunkten att högkostnadskrediter erbjuds och beviljas en särskild riskgrupp konsumenter är, som utvecklats i kap. 8, ifrågasatt. Riskerna med utlåningen skulle visserligen kunna stödjas av ytterligare underlag som utredningen inte haft möjlighet att få inom utredningstiden, exempelvis genom data från bolagens inrapportering till Finansinspektionen och genom en uppföljning av den statistik som utredningen inhämtat från Kronofogdemyndigheten. Ytterligare underlag avseende marknaden för snabblån och andra högkostnadskrediter skulle också ge en säkrare slutsats om omfattningen av konsumentskyddsproblemen på marknaden. Utredningen anser dock att vad som framkommit är tillräckligt för att nu lägga fram förslag på åtgärder.

Åtgärder för att öka konsumentens riskmedvetenhet

Två av de åtgärder som utredningen anser vara möjliga att föreslå tar sikte på konsumentens medvetenhet om riskerna med lånet och syftar till att ge konsumenten bättre möjligheter att överväga ett erbjudande om kredit. Det gäller åtgärderna att införa ett skriftlighetskrav för högkostnadskrediter och att införa en skyldighet för närings-

idkaren att lämna en upplysning vid marknadsföringen, med en hänvisning till ytterligare opartisk information om bl.a. risker med skuldsättning, följderna av att inte betala i rätt tid och möjligheter att hitta lösningar på ekonomiska problem utan att ta lån.

En del av problematiken på marknaden anser utredningen hänger samman med att vissa konsumenter kan fatta oöverlagda beslut att ansöka om ett lån. Att försöka påverka konsumenten mot en större medvetenhet om risker och att ge konsumenten verktyg för att utvärdera sitt lånebehov är alltså eftersträvansvärt i sig.

När det gäller ett krav på skriftlighet anser dock utredningen att ett sådant inte kommer att leda till att ge konsumenten bättre möjlighet att överväga avtalets följder eller sitt eget behov av kredit. Även om en viss positiv effekt för konsumentskyddet skulle kunna uppnås i något enskilt fall, uppväger inte detta de kostnader som förslaget skulle föra med sig för de kreditgivande bolagen. Redan i dag får konsumenten information om avtalsvillkoren. Snabblån och andra högkostnadskrediter erbjuds och ansöks om i huvudsak på internet, vilket innebär att det är konsumenten själv som aktivt söker efter dem. Konsumenten kan redan i dag själv styra över vilken tid som han eller hon vill lägga ned på att ta del av avtalsvillkor och andra förutsättningar för att låna. Snabblånebolagens hemsidor får över lag beskrivas som tydliga i sin information om krediterna. I och med kraven på kreditprövningsprocessen måste konsumenten vidare lägga ned en viss tid på sin låneansökan. Ett skriftlighetskrav skulle mot den bakgrunden inte tillföra vare sig extra tid eller bättre möjligheter att ta till sig information om lånets villkor. Utredningen föreslår därför inte denna åtgärd.

Utredningen föreslår i stället att näringsidkaren åläggs en skyldighet att vid marknadsföring av en högkostnadskredit ge konsumenten en särskild upplysning som kan leda konsumenten vidare till mer utförlig information som presenteras av en myndighet, t.ex. Konsumentverket. Syftet med informationen är att ge konsumenten verktyg för att se över sin ekonomi och sätta sig in i följderna av att inte kunna betala kreditfordran i rätt tid. Konsumenten bör också kunna få information om vart han eller hon kan vända sig för att få hjälp med sin ekonomiska situation.

Säkert kommer många konsumenter inte att vara intresserade av att ta del av mer information än den de redan har tillgång till, alternativt kommer deras beslut att ansöka om ett lån inte att påverkas

av den ytterligare informationsmängden. Upplysningen bör dock skapa förutsättningar för att vissa konsumenter tänker till en extra gång innan de ansöker om en högkostnadskredit. Åtgärden kommer inte heller att medföra några stora kostnader för bolagen och kan därför anses befogad även om effekterna inte kommer att bli betydande.

Den föreslagna upplysningsskyldigheten kommer alltså inte att vara tillräcklig för att förhindra att konsumenter ansöker om krediter som de senare inte kommer att ha råd att betala. Utredningen gör alltså bedömningen att det måste införas åtgärder som minskar kreditgivarnas incitament att bevilja lån till högriskkonsumenter.

En civilrättslig sanktion vid bristande kreditprövning föreslås inte

För att påverka kreditgivarna till att bevilja färre riskfyllda lån kan man tänka sig flera åtgärder som ingår i utredningsuppdraget att överväga: en civilrättslig sanktion vid bristande kreditprövning, räntetak och kostnadstak. Utredningen har först gjort följande överväganden avseende en civilrättslig sanktion.

Syftet med att införa en civilrättslig sanktion vid bristande kreditprövning skulle vara att påverka kreditgivarna till att bli noggrannare i sin kreditprövning vilket skulle minska riskerna för felaktigt beviljade lån. När det gäller denna åtgärd anser dock utredningen att argumenten emot den är så tungt vägande att den inte kan föreslås. Även om det är möjligt att definiera vad som kan krävas av en kreditprövning för att den inte ska anses bristfällig, skulle bestämmelsen bli svårtillämpad och brista i förutsebarhet. Det är konsumenten som måste åberopa bestämmelsen för att den ska bli verkningsfull. Konsumenten har dock inte någon direkt insyn i hur kreditprövningen gått till. Risker är uppenbar att konsumenten i stället utgår ifrån sina egna ekonomiska förhållanden när betalningssvårigheter uppstår. Att konsumenten får problem att betala tillbaka krediten kan bero på en mängd orsaker som inte går att relatera till hur noggrann kreditprövningen varit. Det kan alltså bli många tvister i onödan. Det finns också en risk att vissa konsumenter kommer att försöka utnyttja bestämmelsen, om inte annat för att fördröja rättsprocessen och därmed få ett betalningsanstånd. Riskerna för betalningsmoralen överväger inte de eventuella positiva effekter som kan

uppnås. Till detta kommer att utredningen inte bedömer att det i första hand är kreditgivarnas bristande kreditprövning i enlighet med 12 § konsumentkreditlagen som gör att konsumenter beviljas krediter som de sedan inte kan betala tillbaka. Kreditprövningsprocessen garanterar i dag inte att konsumenter som löper risk att få problem att betala tillbaka kreditfordran nekas kredit. Detta beror på att det finns en risk för att underlaget för kreditprövningen blir missvisande om konsumentens egna uppgifter om den egna ekonomin inte stämmer. Konsumentens egna uppgifter kan till stora delar inte kontrolleras av kreditgivaren. Utredningen har utvecklat detta resonemang i avsnitt 9.2.5.

Utredningen anser alltså att andra åtgärder bör väljas för att för att kreditgivarna ska bevilja färre riskfyllda lån.

Räntetak och kostnadstak

Räntetak och kostnadstak är två åtgärder som skulle innebära ekonomiska incitament för kreditgivarna att vara mer restriktiva i sin utlåning. Utredningen föreslår att dessa båda åtgärder införs. Utredningen anser alltså som en grundläggande utgångspunkt att den konstruktion av bestämmelserna som redovisas i avsnitt 10.6.3 och 11.4.2 är ändamålsenlig.

Att införa ett räntetak är en åtgärd som övervägts vid flera tidigare tillfällen utan att leda till lagstiftningsåtgärder. Ett skäl som har framförts åtgärden emot har varit att den kan komma att leda till större restriktivitet i kreditgivningen, vilket kan ha negativa effekter både för konsumenterna och för den allmänna ekonomiska omsättningen. Andra skäl emot har angetts vara att det är svårt att konstruera en bestämmelse som inte kan kringgås och att en prisreglering kommer att påverka konkurrensen på kreditmarknaden på ett negativt sätt.

Utredningen har valt en definition av högkostnadskredit som i sig innebär att de största delarna av kreditmarknaden inte berörs av utredningens förslag. Ett räntetak kommer alltså inte att ha någon inverkan på kreditgivningen i stort. Konkurrensen och prissättningen på den större delen av marknaden kommer därmed inte heller att påverkas av räntetaket. När det gäller marknaden för högkostnadskrediter är det just en större restriktivitet i utlåningen som

kan ge den effekt som ligger i utredningens uppdrag – att minska risken för att konsumenter beviljas lån som de inte har råd att betala tillbaka. Skulle en större restriktivitet uppnås i utlåningen är det alltså positivt i sig. Skulle räntetaket i stället leda till att utlåningen fortsätter till samma konsumenter som tidigare, kommer dessa i vart fall få något rimligare villkor. Man kan visserligen argumentera för att det inte är säkert att t.ex. längre löptider för krediterna eller större kreditbelopp – en produktutveckling som branschen förutspår – automatiskt leder till ett bättre konsumentskydd. Detta gäller särskilt om utlåningen fortsätter till samma högriskkonsumenter som förut.

Om räntetaket dock kombineras med ett kostnadstak, begränsas möjligheten att skapa krediter med orimligt långa löptider. Utredningen bedömer vidare att ett kostnadstak i kombination med ett räntetak skapar incitament för en restriktivare utlåning på ett sådant sätt att utlåningen till högriskkonsumenter faktiskt kommer att påverkas. En produktutveckling mot större krediter och längre löptider behöver då inte ses som en lika stor nackdel, eftersom i vart fall vissa högriskkonsumenter inte längre kommer att ha möjlighet att låna.

Att även ett kostnadstak kan bidra till en restriktivare utlåning beror på att det inte bara är den höga räntesättningen som möjliggör utlåning till högriskkonsumenter. Det effektiva och lättillgängliga indrivningssystemet innebär också att kreditgivaren, eller den som övertagit fordran, har goda möjligheter att få intäkter även från konsumenter som inte betalar i rätt tid enligt avtalet. Att ränta kan löpa utan begränsning i tiden gör att även en fordran som inte betalats som det var tänkt kan ge avkastning. Detta är givetvis en viktig förutsättning för ett fungerande betalningssystem i allmänhet och en god betalningsmoral. En baksida av detta just när det gäller kreditgivning till högriskkonsumenter är dock att kreditgivarna tar tämligen små risker oavsett vilka kunder de lånar ut till. Med ett kostnadstak skulle kreditgivarnas risker med att låna ut till konsumenter som inte betalar i rätt tid öka och skapa ytterligare incitament – vid sidan av räntetaket – för att iaktta större restriktivitet vid utlåningen.

Kostnadstaket kompletterar alltså räntetaket, men det är också viktigt för kostnadstakets funktion att de inte införs som en ensam åtgärd. I en situation då enbart ett kostnadstak skulle gälla, skulle

kreditgivarna ha möjlighet att kompensera risken för intäktsbortfall till följd av kostnadstaket med en högre prissättning.

Som framgår av resonemangen i kap. 10 och 11 innebär både ett räntetak och ett kostnadstak vissa risker för att konsumenterna blir både mer lånebenägna och eventuellt också mer riskbenägna. Enligt utredningens uppfattning bör sådana effekter dock kunna motverkas av att kreditgivningen blir mer restriktiv. Med andra ord – att efterfrågan på krediter ökar har inga negativa effekter så länge inte en ökad efterfrågan motsvaras av en ökad tillgång, vilket inte torde bli fallet om lönsamheten att låna ut begränsas och kreditgivarna har ekonomiska incitament att vara försiktigare i sin utlåning.

En viktig fråga är hur man bör se på det förhållandet att vissa konsumenter kan komma att förlora tillgången till kredit. Den traditionella synen på krediternas roll i samhället är att de ger privatpersoner möjligheter att planera och ordna sin ekonomi samt anpassa sin konsumtion över tid. På det sättet har kreditmöjligheterna också en positiv effekt för omsättningen av varor och tjänster. När det handlar om krediter som leder till att konsumenten inte kan betala enligt avtalet, utan i stället hamnar i betalningsdröjsmål och förorsakas höga kostnader p.g.a. detta, har detta dock ingen positiv verkan för konsumentens möjlighet att konsumera och ordna sin ekonomi enligt sina egna önskemål. Att färre konsumentkrediter leder till skuldsättningsproblematik kan alltså inte anses negativt för vare sig den enskildes ekonomi eller samhällsekonomin.

Åtgärder som innebär en generellt större restriktivitet i utlåningen kommer dock att i det enskilda fallet kunna innebära att en konsument som faktiskt hade kunnat hantera sitt kreditåtagande nekas kredit. Vid en avvägning mellan vad som kan uppnås om kreditgivningen blir restriktivare och de eventuellt negativa följderna av att vissa konsumenter inte längre har tillgång till kredit, anser dock utredningen att skälen för en större restriktivitet väger tyngre.

När det gäller effekten att vissa bolag kommer att upphöra med sin verksamhet, anser utredningen att detta är en effekt som är godtagbar med hänsyn till syftet med regleringen. Som utredningen framfört i avsnitt 10.6.1 innebär det stora antalet kreditgivande bolag i sig risker för konsumenterna.

Begränsning av möjligheten att förlänga lån

Om ett kostnadstak och ett räntetak införs kan man i och för sig fråga sig om det finns ett behov av att införa en reglering som avser förlängningar av lån. Ett kostnadstak skulle innebära ett visst skydd mot alltför många förlängningar. Ett räntetak kan komma att förändra produktutbudet så att korta krediter inte längre finns kvar på marknaden. De konsumentskyddsproblem som utredningen sett när det gäller förlängningar gäller just korta krediter. De orimliga kostnader som uppstår för konsumenten vid upprepade förlängningar hänger också samman med de relativt sett höga kostnaderna för krediterna. Ett räntetak kommer innebära ett annat kostnads-läge än i dag. Utredningen anser dock att det inte är orimligt att korta krediter trots allt kommer att finnas kvar på marknaden. Så länge korta krediter erbjuds, finns också ett ekonomiskt incitament för kreditgivaren att erbjuda förlängningar, eftersom det är en säkrare intäkt att ha kvar samma kund än att låna ut samma belopp till någon annan. Konsumentens incitament för att skjuta slutbetalningen av skulden framför sig kan snarast öka om kostnaderna för lånet minskar, eftersom den summa som ska betalas varje månad kan förefalla ännu mindre jämfört med att slutbetala skulden. Samtidigt växer kostnaderna för krediten över tid på ett sätt som är svåröverblickbart för konsumenten. Det ska tilläggas att utredningen anser att räntetaket och kostnadstak inte helt kommer att förhindra utlåning till högriskkonsumenter. Kostnadsnivån för en viss grupp konsumenter kommer alltså ligga över vad som mer allmänt erbjuds på kreditmarknaden.

Som framförts i kap. 12 innebär upprepade förlängningar att konsumenten hamnar i en långvarig skuldsituation och betalar höga kostnader utan att samtidigt avbetala kreditbeloppet och därmed avveckla skulden. Införandet av en begränsning av möjligheten att förlänga lån kan innebära ett utökat skydd för konsumenter som ansöker om förlängning p.g.a. bristande betalningsförmåga. Vidare anser utredningen att det finns en risk för att den lättillgängliga möjligheten att ansöka om förlängningar bidrar till mindre välöverlagda beslut från konsumentens sida, eftersom systemet i sig innebär bl.a. att de totala kostnaderna för krediten blir svåröverblickbara (jfr avsnitt 12.6.1). Utredningen anser inte att detta är förenligt med ett gott konsumentskydd. Utredningen föreslår därför

att även en begränsning införs av kreditgivarens möjligheter att erbjuda förlängningar av kredittiden.

Krav på kreditprövningen

Utredningen har, som utvecklats i avsnitt 9.5.1, identifierat en åtgärd som skulle kunna vara en förbättring av själva kreditprövningsprocessen. Förslagets innebörd är att kreditgivare av högkostnads-krediter måste ha en viss säkerhetsmarginal i sina beräkningar av konsumentens återbetalningsförmåga. När det gäller beräkningen av återbetalningsförmågan finns det, genom vad både Finansinspektionen och Konsumentverket uppgett till utredningen, anledning att tro att vissa kreditgivare beviljar krediter trots att kvar-att-leva-på-kalkylen visar på ingen, eller en mycket liten, marginal på inkomstsidan. Detta är särskilt riskfyllt när utlåningen i hög grad är inriktad på högriskkonsumenter och eftersom säkerheten i kalkylen i så stor utsträckning beror på konsumentens egna uppgifter. Utredningen anser inte att något av de övriga förslag som utredningen lagt fram kommer att göra att tillgången till kredit helt förloras för konsumenter som får betraktas som högriskkonsumenter. Att ytterligare förbättra kreditprövningsprocessen för sådana krediter är därmed befogat. Införandet av ett krav på större säkerhetsmarginaler vid kreditprövningen kommer inte heller att medföra särskilt stora administrativa kostnader för kreditgivarna. Det ytterligare kravet på kreditprövningen bör ha samma sanktion som kreditprövningsprocessen i övrigt, och en följdändring behövs därför i nuvarande 51 § (blivande 57 §) konsumentkreditlagen.¹

Utredningen anser vidare, som utvecklats i avsnitt 9.6, att det inte är befogat att fristående krediter, även om de löper under kort tid och är ränte- och i princip kostnadsfria, kan beviljas utan krav på kreditprövning. Att ta ett lån som är gratis kan förefalla mycket förmånligt och torde bidra till oöverlagda beslut att skuldsätta sig. Resultatet kan bli att konsumenten när krediten ska betalas inte förmår detta och då ser sig tvingad att ta en ny kredit, den här gången till höga kostnader. Det är därför viktigt att det finns ett lagreglerat

¹ Utredningen utgår från konsumentkreditlagens lydelse enligt prop. 2015/16:197 i författningsförslagen, se kap. 1.

krav på kreditprövning, även om man kan utgå ifrån att många kreditgivare redan i dag utför någon form av kreditprövning innan de beviljar gratislån.

Måttfullhet vid marknadsföringen av alla krediter

Utredningen föreslår slutligen att ett krav på måttfullhet vid marknadsföring införs för alla konsumentkrediter. Utredningen har visserligen inte studerat marknadsföringen på hela kreditmarknaden på samma sätt som marknaden för snabblån. Att det finns många exempel på att kreditgivare av alla slags konsumentkrediter ibland ägnar sig åt marknadsföring som är diskutabel ur ett konsumentskyddsperspektiv framgår dock av Konsumentverkets granskningsärenden och Marknadsdomstolens praxis.

Det är i viss mån osäkert vilken påverkan marknadsföring kan ha på konsumentens vilja att ta en kredit. Att marknadsföring helt skulle sakna betydelse i det sammanhanget är dock inte troligt. Utredningen har tidigare anfört att hela kreditmarknaden och det stora utbudet av krediter är en bidragande orsak till överskuldssättning och annan skuldsättningsproblematik. Det finns därför skäl att införa ett lagstadgat krav på måttfullhet, för att marknadsföringen i möjligaste mån inte ska bidra till exempelvis oöverlagda beslut. Ett visst krav på måttfullhet finns redan vid marknadsföring av krediter. Utredningen anser dock att det finns anledning att i någon mån förändra det nuvarande kravet, framför allt när det gäller vissa utgångspunkter för bedömningen av vad som ska anses mindre måttfullt. Utredningen anser att det nuvarande måttfullhetskravet inte tar tillräcklig hänsyn till de risker för skuldsättningsproblematik som finns på kreditmarknaden i dag. Detta synsätt utvecklas i avsnitt 14.5.4.

Sammanfattning

Utredningen har alltså funnit att det behövs en rad åtgärder för att syftet med vårt uppdrag ska uppnås. En upplysning vid marknadsföring av högkostnadskrediter kan öka konsumentens medvetenhet om risker med skuldsättning och ge honom eller henne möjligheter att se över sin ekonomi och sitt lånebehov. Detta kan bidra till

större eftertänksamhet innan konsumenten ansöker om ett lån och bidra till att färre konsumenter ansöker om riskfyllda lån. Utredningen anser dock att detta inte är tillräckligt för att stärka konsumentskyddet, utan att det också behöver införas åtgärder som innebär ekonomiska incitament för att kreditgivarna ska bevilja färre krediter till högriskkonsumenter. Utredningen anser att ett räntetak i kombination med ett kostnadstak är de mest ändamålsenliga åtgärderna för att åstadkomma detta.

Ett särskilt konsumentskyddsproblem på marknaden för högkostnadskrediter är att konsumenter lockas att gång på gång förlänga en kort kredit, vilket kan resultera i höga kostnader utan att skulden betalas tillbaka. Även om ett ränte- och ett kostnadstak införs kommer korta krediter, och därmed incitamentet att förlänga dem, troligen finnas kvar. Utredningen föreslår därför att en begränsning införs av möjligheten att bevilja sådana förlängningar.

Utredningens ovan nämnda förslag syftar till en restriktivare utlåning till högriskkonsumenter. Eftersom det fortfarande kommer finnas utrymme för att ge riskfyllda lån bör särskilda krav ställas på kreditprövningen, som i dag, enligt utredningen, inte alltid garanterar att endast konsumenter med verklig återbetalningsförmåga beviljas krediter. För att ytterligare stärka konsumentskyddet på marknaden för högkostnadskrediter föreslår utredningen därför att kreditgivarna inte ska kunna bevilja sådana krediter till konsumenter som har alltför små ekonomiska marginaler när deras återbetalningsförmåga beräknas. För att åstadkomma detta föreslås en särskild reglering av kreditprövningen av högkostnadskrediter. Vidare föreslås att alla fristående krediter, även lån som är gratis, ska kreditprövas på samma sätt som andra lån. Även en kredit som är helt kostnadsfri innebär risker för att dras in i en skuldsättning och större krav bör därför ställas på kreditgivare som erbjuder sådana krediter.

Slutligen föreslår utredningen att ett krav införs på måttfullhet vid marknadsföring av alla konsumentkrediter. Konsumentkreditmarknaden i stort innebär risker för överskuldsättning. Större hänsyn bör tas till dessa risker vid bedömningen av marknadsföringens måttfullhet, så att denna inte lockar konsumenter till oöverlagda beslut.

Alla de åtgärder som utredningen föreslår bidrar till utredningens mer övergripande syfte, men på olika sätt. Utredningen anser

att samtliga behövs för att åstadkomma ett högt konsumentskydd och för att i tillräcklig mån minska riskerna för att konsumenter ansöker om och beviljas krediter som de inte kommer att kunna betala tillbaka.

15.3 Förslagets konsekvenser

15.3.1 Allmänt om regleringens syfte och olika regleringsalternativ

Den föreslagna regleringens syfte är, som utvecklats i föregående avsnitt, att stärka konsumentskyddet på marknaden för högkostnadskrediter och minska risken för att konsumenter erbjuds och beviljas krediter de inte kommer att ha råd att betala tillbaka.

De regleringsalternativ utredningen har haft att ta ställning till framgår av våra kommittédirektiv. Utredningen har i ett kapitel avseende varje möjlig åtgärd, beskrivit effekter som kan uppnås med varje åtgärd och argument för och emot åtgärderna. I föregående avsnitt görs en slutlig bedömning av vilka regleringsalternativ som kan förväntas ge tillräckliga effekter för att uppnå de eftersträlvade syftena. Som framgår av resonemanget där hade det varit möjligt i och för sig att föreslå endast åtgärder som skulle ha medfört lägre kostnader och mindre inkomstbortfall för de kreditgivande bolagen (konsekvenser av de åtgärder som inte föreslås, en civilrättslig sanktion och ett skriftlighetskrav, framgår av avsnitten 9.4.3 respektive 13.8.4). Med beaktande av de konsumentskyddsproblem som utredningen identifierat i avsnitt 8.2 anser utredningen dock att det inte är förenligt med vårt uppdrag att föreslå mindre långtgående åtgärder.

Om inga åtgärder alls införs, kommer de konsumentskyddsproblem som identifierats på marknaden troligen att bestå. Konsumenter kommer alltså även i fortsättningen ansöka om och beviljas högkostnadskrediter som de inte kommer att kunna betala tillbaka i rätt tid. Skuldsättningen innebär höga kostnader för dessa konsumenter.

15.3.2 Företag som påverkas av utredningens förslag

Regleringen av högkostnadskrediter

Utredningen föreslår i huvudsak åtgärder som berör kreditgivande företag som erbjuder högkostnadskrediter. Om man ser på marknaden som den ser ut i dag innebär definitionens utformning att alla snabblånebolag och vissa andra kreditgivande konsumentkreditinstitut kommer att omfattas av regleringen. Med konsumentkreditinstitut avses bolag som har, eller har möjlighet att få, tillstånd att bedriva verksamhet enligt lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter. Vid tidpunkten för utredningens färdigställande var det ännu i viss mån osäkert hur många bolag som kommer att beviljas tillstånd. Vissa bolag som inte beviljats tillstånd av Finansinspektionen har överklagat besluten och har fortsatt bedriva verksamhet under utredningstiden. Alla ansökningar om tillstånd har heller inte behandlats av Finansinspektionen. I utredningens slutskede var resultatet av tillståndsprövningen enligt följande.

- 27 bolag som ger fristående krediter har beviljats tillstånd, varav 11 snabblånebolag.
- 9 snabblånebolag har fått avslag men för sex stycken av dessa har beslutet om avslag inte vunnit laga kraft.
- 4 snabblånebolag har ännu inte fått något beslut avseende sin tillståndsansökan.

Sammanfattningsvis kan det alltså röra sig om mellan 11 och 20 snabblånebolag som berörs av förslagen. När det gäller andra konsumentkreditinstitut som ger fristående krediter som kan komma att beröras gör utredningen bedömningen att det handlar om ungefär tio stycken. Detta är alltså bolag som i dag, så vitt kan utläsas av information på deras hemsidor, erbjuder effektiva räntor överstigande det gränsvärde som utredningen satt för en högkostnadskredit.

Majoriteten av alla bolag som berörs av våra förslag är vad Finansinspektionen brukar beteckna som mindre företag, dvs. med färre än tio anställda. Två snabblånebolag och två andra konsumentkreditinstitut har mellan tio och drygt 30 anställda. För bolag med mindre än tio anställda varierade omsättningen för det senast redo-

visade räkenskapsåret från någon miljon till ungefär 55 miljoner kronor. De två snabblånebolagen med fler anställda omsätter knappt 70 respektive 250 miljoner kronor. De två större andra konsumentkreditinstituten omsätter mellan 150 och 250 miljoner kronor.²

Även något enstaka kreditinstitut kan komma att beröras av utredningens förslag. Det finns i dag kreditinstitut som erbjuder kreditprodukter med högre effektiv ränta än (i dagsläget) 30 procent. Det handlar då inte om någon av de s.k. svenska storbankerna, utan mindre kreditinstitut.

Om de ovan beskrivna bolagen i realiteten kommer att beröras kommer slutligen bero på om de väljer att ha kvar sitt nuvarande produktutbud. Särskilt de enstaka kreditinstitut som berörs kan komma att i någon mån förändra sina avtalsvillkor så att de inte längre omfattas av regleringen. Eftersom det handlar om att i så fall sänka räntan eller minska storleken på avgifter för krediterna, kommer detta alltså att innebära ett visst intäktsbortfall för dessa aktörer. Utredningen anser inte att det är möjligt att göra någon närmare beräkning av hur stort detta intäktsbortfall skulle kunna bli. I förhållande till att högkostnadskrediter endast i undantagsfall erbjuds av kreditinstitut och att det skulle krävas en mindre justering av avtalsvillkoren för att inte längre träffas av den föreslagna definitionen av en högkostnadskredit, bör intäktsbortfallet och de administrativa kostnaderna för förändringen dock vara försumbart.

Även för bolag som i och för sig berörs av regleringen eftersom de faller inom ramen för den definition av högkostnadskredit som utredningen föreslår, kommer övriga åtgärder att få konsekvenser på delvis olika sätt. Detta utvecklas i det följande.

Måttfullhet vid marknadsföring

Utredningens förslag om måttfullhet vid marknadsföring berör hela marknaden för konsumentkrediter. De gäller således många, tämligen vitt skilda, kreditprodukter såsom fristående krediter, bostadskrediter, blacolån och kreditköp. Kreditgivare av fristående krediter, blacolån och bostadskrediter är i första hand kreditinstitut.

² Uppgifterna är hämtade från www.allabolag.se

Marknaden för kreditköp berör potentiellt hela marknaden för varor och tjänster om finansieringsmöjligheten att ta en kredit erbjuds konsumenter.

15.3.3 Kostnader och andra ekonomiska konsekvenser för företagen

Upplysning vid marknadsföring

I första hand innebär bestämmelsen att kreditgivande bolag lämnar en upplysning i sin allmänna marknadsföring, om denna avser högkostnadskrediter. Kostnader kommer framför allt att uppstå för att lägga till upplysningen i marknadsföring som är av mer permanent natur, dvs. i första hand bolagens hemsidor. Att lägga till några rader text på en hemsida innebär en försumbar kostnad för ett bolag – uppskattningsvis högst 20 000 kronor (för en utförligare redogörelse, se avsnitt 14.5.5). Att inkludera en upplysning i marknadsföring som är mer tillfällig, t.ex. en annonskampanj i tryckta skrifter, tv eller radio, kan inte särskiljas från kostnaden att framställa marknadsföringen i sig.

Intäktsbortfall till följd av räntetak, kostnadstak och en begränsning av möjligheten att förlänga lån

Räntetaket kommer endast att beröra bolag som erbjuder högkostnadskrediter och därtill tar ut en kreditränta över (i dagsläget) 40 procent. Det kan anmärkas att i den mån något enstaka kreditinstitut erbjuder högkostnadskrediter torde det ändå inte erbjuda krediträntor som är så höga att de påverkas av räntetaket. För några konsumentkreditinstitutet gäller redan i dag detsamma – kreditprodukterna faller inom definitionen, men den erbjudna räntan är lägre än det föreslagna räntetaket.

Som utredningen utvecklat i avsnitt 10.5 är det i viss mån osäkert vilket det ”verkliga” ränteläget är på snabblånemarknaden är. Utredningen har dock utgått från att det är betydligt lägre än vad som framgår av vissa kreditgivares hemsidor, som ibland kan ange krediträntor på flera hundra procent. Utredningen bedömer dock att alla snabblånebolag i dag erbjuder högre krediträntor än det föreslagna räntetaket.

Räntetaket kommer alltså att innebära ett intäktsbortfall för snabblånebolag och några andra konsumentkreditinstitut. En trolig effekt, som utvecklats närmare i avsnitt 10.6.4, är att bolagen utvecklar sina produkter i syfte att motverka intäktsbortfallen. Det skulle alltså kunna bli fråga om större kreditbelopp, längre löptider och en ny inriktning mot kontokrediter.

Eftersom rapporteringen till Finansinspektionen, som nämnts ovan, än så länge inte är heltäckande och för vissa bolag inte avser särskilt lång tid, får dagens ränteintäkter uppskattas. Ränteintäkterna för de snabblånebolag som fått tillstånd kan uppskattas till 535 miljoner kronor om året och kreditförlusterna till 115 miljoner. Ett av syftena med en reglering av krediträntan är att ränteintäkterna ska minska och att bolagen i första hand ska kompensera sig genom att minska kreditförlusterna. Ränteinkomsterna måste ändå bedömas minska, men hur mycket går därför inte att beräkna.

Dröjsmålsräntorna i dag tycks inte ligga högre än det föreslagna taket, eller endast överskrida det obetydligt (jfr avsnitt 7.5.4, där utredningen konstaterat att dröjsmålsräntorna ligger mellan mellan 24 och 42 procent.) Detta förslag bedöms därför få endast försumbara konsekvenser när det gäller intäktsbortfall för bolagen.

Som utvecklats i kap. 11 kommer kostnadstaket i första hand att innebära att dröjsmålsränta kommer att kunna löpa endast under en begränsad tid. Utredningen bedömer visserligen att ett kostnadstak kommer att innebära ett ekonomiskt incitament att vara restriktivare i utlåningen. Utredningen har dock ingen möjlighet att bedöma vilket intäktsbortfall som kan bli följden av kostnadstaket. Trots allt är det troligt att fordringar drivs in och slutbetalas före den tidpunkt då kostnadstaket skulle innebära en begränsning av intäkterna. Det handlar då om en mindre del av de fordringar som över huvud taget blir föremål för indrivning. Bolagen rapporterar att i medeltal 7 procent av deras fordringar blir föremål för en ansökan om betalningsföreläggande. En fjärdedel av alla ansökningar som lämnades till Kronofogdemyndigheten under 2015 betalas innan ett utslag meddelas, i enlighet med vad som framgår av den statistik som utredningen inhämtat från Kronofogdemyndigheten, se avsnitt 7.7.3. Det kan alltså inte röra sig om mer än ungefär 5 procent av bolagens fordringar som kommer att påverkas av kostnadstaket. Någon mer exakt uppskattning av hur många lån det gäller och till vilka värden går inte att göra. Ett kostnadstak kan komma att på-

verka fordringarnas andrahandsvärde så att de blir svårare att sälja vidare. På kort sikt kan detta komma att påverka bolagens likviditet.

När det gäller intäktsbortfall till följd av att möjligheten att förlänga lån begränsas får man anta att bolagen kommer att förlora en del intäkter på att inte kunna erbjuda förlängningar. Hur stora intäkter förlängningar genererar anser utredningen inte vara möjligt att uppskatta. Rapporteringen till Finansinspektionen innehåller ingen information som särskiljer intäkter från just förlängningar. Inget bolag har gett någon uppskattning av hur stort intäktsbortfallet kan komma att bli. Ett bolag har dock anmärkt att en begränsning av möjligheten att erbjuda förlängningar också kan komma att innebära att nya produkter utvecklas för att kompensera för det intäktsbortfall regleringen annars skulle innebära.

Administrativa kostnader till följd av räntetak, kostnadstak och en begränsning av möjligheten att förlänga lån

Införandet av framför allt ett räntetak, men också en begränsning av möjligheten att erbjuda förlängningar och eventuellt också kostnadstaket, kommer att innebära att bolagen måste ta fram ett nytt produktutbud som överensstämmer med kraven och även eventuellt förändra sina kreditgivningsmodeller. Att förändra produktutbudet medför administrativa kostnader då bl.a. nya avtalsdokument ska tas fram och information förändras på bolagens hemsidor. Som framförts i avsnitt 10.6.4 och 12.6.3 kan sådana kostnader uppskattas till mellan 50 000 kronor och 300 000 kronor per bolag beroende på arbetets omfattning. Att införa både ett räntetak och en begränsning av möjligheten att förlänga lån kan inte förväntas öka de administrativa kostnaderna i jämförelse med att endast införa en av åtgärderna.

Kostnadstaket bedöms i sig inte leda till någon produktutveckling som innebär administrativa kostnader, i vart fall ökar inte förslaget de administrativa kostnaderna för att förändra produktutbudet som redogjorts för ovan. En viss administrativ engångskostnad kan dock uppkomma eftersom bolagen behöver utveckla system eller rutiner för förfallna fordringar, så att kostnadstaket inte överskrids. Kostnaden för detta kan uppskattas till högst 50 000 kronor per bolag, se avsnitt 11.4.3.

Säkerhetsmarginal i kvar-att-leva-på-kalkylen m.m.

Alla de grundläggande kraven för att göra beräkningar av en konsuments återbetalningsförmåga framgår redan av lag och allmänna råd, se vidare avsnitt 9.2.1. Den ytterligare parametern i beräkningen av konsumentens återbetalningsförmåga kan inte anses innebära någon tidsåtgång i sig för varje enskild kreditprövning. Däremot kan bolagen komma att behöva i någon mån ändra rutiner eller system och informera personal som utför kreditprövningen. Kostnaderna är av engångskaraktär och kan uppskattas till som mest 20 000 kronor, se vidare avsnitt 9.5.3.

Bestämmelsen kan, som redogjorts för i avsnitt 9.5.3, komma att innebära att något fler krediter än i dag inte kommer att beviljas. Det är mycket osäkert hur många krediter det skulle kunna röra sig om. Syftet med regleringen är att konsumenter, vars återbetalningsförmåga är osäker, inte ska beviljas krediter. Detta torde i princip kunna anses vara positivt även för kreditgivarna. Någon närmare bedömning av det eventuella intäktsbortfallet kan inte göras.

När det gäller att ett krav på kreditprövning införs för alla fristående krediter, oavsett om de är räntefria och löper på en kortare tid, kan detta inte bedömas medföra mer än marginella administrativa kostnader för bolagen. Någon form av kreditprövning torde alltid göras, även om det inte finns ett lagkrav, se vidare avsnitt 9.6.1.

Måttfullhet vid marknadsföring

Kravet på måttfullhet berör en vid krets av företag, både finansiella företag och företag som erbjuder varor och tjänster. Att framställa mer måttfull reklam kan i sig inte anses innebära några administrativa kostnader. Kravet begränsar inte heller företagets möjligheter att marknadsföra krediter, utan det är utformningen av marknadsföringen som avses. Visserligen är förhoppningen att kravet ska innebära att marknadsföring i något mindre utsträckning ska locka konsumenter till oöverlagda beslut och minska riskerna för att konsumenter tar på sig alltför många kreditengagemang. Detta skulle då kunna leda till intäktsbortfall för finansiella företag och allmänt påverka omsättningen av varor och tjänster. Att konsumenterna tar färre oöverlagda beslut att ta en kredit innebär dock i förlängningen att de i mindre mån riskerar att bindas upp i en skuldsättning som

på lång sikt minskar deras möjlighet att bidra till omsättningen i stort. Förslaget torde därför inte missgynna någon aktör på kreditmarknaden, vare sig kreditgivare eller konsumenter.

15.3.4 Konsekvenser för konkurrensen och företagens förutsättningar i övrigt

Som anförts tidigare berör förslagen en liten del av kreditmarknaden. På den del av marknaden som berörs kommer regleringen att gälla lika för alla bolag och är på det sättet konkurrensneutral.

Det är dock en möjlig konsekvens av förslagen att vissa företag inte längre kommer anse det vara tillräckligt lukrativt att fortsätta bedriva verksamhet. Det kan noteras att det finska räntetaket inneburit att företag lagt ned sin verksamhet (se vidare avsnitt 10.4.2). Större företag som har ett större kapital att tillgå kommer troligen ha lättare att lägga om sitt produktutbud mot större krediter med längre löptider. Man kan alltså konstatera att regleringen indirekt missgynnar mindre företag. Att ta någon särskild hänsyn till detta förhållande vid utformningen av regleringen bedöms inte vara möjligt (jfr 7 § 6 förordning [2007:1244] om konsekvensutredning vid regelgivning).

Att det blir färre företag kvar på marknaden får anses påverka konkurrensen i och för sig. Utredningen anser dock att detta får ses i ljuset av att konsumentskyddet förstärks. Det ska då särskilt noteras att det stora antalet bolag i dag innebär möjligheter att ansöka om många små krediter, genom att vända sig till flera olika bolag som inte har möjlighet att kontrollera konsumentens övriga kreditengagemang. Detta utgör en särskild risk för skuldproblematik för de konsumenter som utnyttjar detta förhållande.

Det är vidare oklart på vilket sätt konkurrensen i dag bidrar till en sundare utlåning eller rimligare villkor. Många konsumenter tycks snarast vara intresserade av hur lättillgängliga krediterna är och inte av vilka villkor i övrigt som erbjuds (se vidare avsnitten 7.8 och 7.9).

Utredningen anser alltså att den inverkan på konkurrensen som rimligen kommer att uppstå är acceptabel vid en avvägning mot det syfte som regleringen ska uppnå.

Utredningen har gjort bedömningen att förslaget om räntetak inte kommer att leda till en ökad illegal kreditmarknad, se vidare avsnitt 10.6.1.

15.3.5 Kostnader för det allmänna

Förslaget innebär att nya bestämmelser införs i konsumentkreditlagen. Det är Konsumentverket som står för tillsynen över konsumentkreditlagen för de företag som i huvudsak berörs, alltså konsumentkreditinstitut (se vidare avsnitt 5.3). Förslagen som helhet kan inte anses medföra att tillsynen blir mer kostnadskrävande än den är i dag. Som utredningen anmärkt i avsnitt 10.6.1 kommer införandet av ett räntetak innebära ett särskilt incitament för kreditgivarna att lägga om sin prissättning så att en större del av kreditkostnaderna tas upp som avgifter. Räntetakets effektivitet är beroende av att Konsumentverket utövar tillsyn över avgiftsuttaget, särskilt i ett inledande skede. Det vore givetvis önskvärt om verket prioriterar denna tillsyn. Kostnaderna för tillsynen bedöms dock kunna rymmas inom befintliga anslag.

De flesta företag som berörs av de nya bestämmelserna är konsumentkreditinstitut. För sådana institut utövar Finansinspektionen inte tillsyn över efterlevnaden av bestämmelser i konsumentkreditlagen (se 49 §). I stort sett innebär därför regleringen ingen ökad tillsyn för Finansinspektionen, i vart fall för närvarande.

En förväntad effekt av regleringen är att antalet ansökningar om betalningsförelägganden kommer att minska. Eftersom Kronofogdemyndighetens kostnader för hanteringen av sådana mål finansieras av avgifter innebär regleringen inte några minskade kostnader för myndigheten. Det får dock anses positivt för myndighetens verksamhet att måltillströmningen i någon mån minskar, även om dessa mål sammantaget står för en liten del av det stora antal ansökningar som kommer in varje år.

När det gäller domstolarna och Allmänna reklamationsnämndens (ARN:s) verksamhet påverkar troligen inte regleringen verksamheten där i någon större omfattning. Relativt få mål överlämnas till tingsrätt från Kronofogdemyndigheten och antalet mål i ARN som rör högkostnadskrediter är troligtvis inte särskilt många. Visserligen innebär de föreslagna bestämmelserna en civilrättslig reglering som kan åberopas av konsumenten i en tvist med näringsidkaren. Att antalet tvister skulle öka till följd av detta kan inte anses troligt, eftersom man får förutsätta att kreditgivarna kommer att följa regleringen.

15.3.6 Samhällsekonomiska konsekvenser och konsekvenser för konsumenterna

Den föreslagna regleringen kommer att stärka konsumentskyddet och utredningen har tidigare utvecklat vilka konsumentskyddsproblem som finns på marknaden och vilka positiva effekter förslaget kan komma att få för konsumenterna, bl.a. rimligare villkor för högkostnadskrediter. I föregående avsnitt har utredningen utvecklat sin syn på att förslaget kan komma att innebära en restriktivare kreditgivning och att förslagen kan komma att innebära att vissa konsumenter förlorar tillgången till högkostnadskrediter. Utredningen har utvecklat sin syn på detta i avsnitt 10.6.1 och 15.2.

Eftersom marknaden för högkostnadskrediter är så pass liten i relation till den övriga kreditmarknaden kan förslagen, även om syftet till viss del är att minska utlåningen, inte anses ha någon negativ påverkan på den ekonomiska omsättningen i stort.

15.3.7 Tidpunkten för ikraftträdande och behov av särskilda informationsinsatser

I kapitel 16 lämnar utredningen förslag till ikraftträdande som tar hänsyn till branschens behov att anpassa sig till regleringen. Utredningen bedömer inte att det behövs några särskilda informationsinsatser till följd av att regleringen införs. Information om regleringens innebörd kommer att finnas tillgänglig på samma sätt som all annan lagstiftning. Utredningen har också informerat branschen om att utredningen pågår och om kommittédirektiven genom att inbjuda kreditgivande konsumentkreditinstitut som utredningen kunnat identifiera till en hearing. Deltagare på hearingen har fått tämligen utförlig information om vilka författningsförslag som utredningen övervägt. Flera andra kreditgivare än konsumentkreditinstitut har deltagit på hearingen. Berörda företag har alltså haft möjlighet att på olika sätt överväga och förbereda sig för en kommande reglering.

15.3.8 Övriga konsekvenser

I det följande går utredningen igenom de övriga konsekvenser som ska utredas och bedömas enligt kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Förslagen innebär inga kostnader eller konsekvenser för

- kommuner, landsting eller den kommunala självstyrelsen,
- sysselsättning eller offentlig service i olika delar av landet eller
- möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

När det gäller konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet har utredningen gjort bedömningen att förslagen inte kommer att leda till någon illegal kreditmarknad (avsnitt 10.6.1).

Förslagen kan heller inte antas få några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män. När det gäller fördelningen av ansökningarna om betalningsföreläggande mellan kvinnor och män, se avsnitt 7.7.

I avsnitten 9.5.1, 9.6 och 14.5.1 har utredningen särskilt gått igenom förhållandet till relevant EU-lagstiftning. Den föreslagna regleringen strider inte mot någon reglering på EU-nivå. Regleringen går därmed utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

16 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

16.1 Ikraftträdande

Förslag: De nya bestämmelserna träder i kraft den 1 juli 2018.

Skälen för förslaget: Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling bör de bestämmelser vi föreslår tidigast kunna träda i kraft 1 januari 2018. För att branschen ska få tid att anpassa avtalsvillkor m.m. föreslås att ikraftträdande skjuts ytterligare något framåt i tiden, till den 1 juli 2018.

16.2 Övergångsbestämmelser

Förslag: På kreditavtal ingångna före ikraftträdandet och på marknadsföringsåtgärder som vidtagits före ikraftträdandet tillämpas äldre bestämmelser.

Skälen för förslaget: De föreslagna bestämmelserna får inverkan på vilken utformning avtal om högkostnadskrediter kan ha och på marknadsföring av både högkostnadskrediter och andra konsumentkrediter. Av allmänna principer följer att civil- och marknadsrättslig lagstiftning tillämpas från ikraftträdandet, dvs. på avtal som ingåtts före ikraftträdandet tillämpas äldre bestämmelser och detsamma gäller för marknadsföringsåtgärder som vidtagits före ikraftträdandet. I konsumentskyddande lagstiftning är det lämpligt att låta dessa allmänna principer komma till uttryck i en övergångsbestämmelse.¹

¹ Lagrådets yttrande, bil. 4 (s. 12) i prop. 2015/16:84, jfr t.ex. prop. 2009/10:242 s. 81 f.

17 Författningskommentar

17.1 Förslaget till lag om ändring i konsumentkreditlagen (2010:1846)

2 §

I paragrafen har gjorts ett tillägg med en definition avseende begreppet *högkostnadskredit*. Överväganden finns i avsnitt 8.6.2.

Av definitionen framgår att begreppet avser fristående krediter, alltså inte kreditköp eller bostadskrediter. Vad som avses med kreditköp och bostadskredit framgår av dessa begrepps definitioner i samma bestämmelse. Att krediter som huvudsakligen avser kreditköp undantas innebär bl.a. att definitionen inte omfattar sådana krediter som är knutna till kreditkort utfärdade av en bank eller annat kreditinstitut och som huvudsakligen är avsedda för köp av varor och tjänster (jfr prop. 2009/10:242 s. 87). Bedömningen av om krediten huvudsakligen avser ett kreditköp utgår ifrån kreditavtalets innehåll och inte från konsumentens egna avsikter med krediten. Kreditkort som i och för sig kan användas för kontantuttag, men har särskilda villkor knutna till uttagen, exempelvis särskilda uttagsavgifter, omfattas därmed inte. Ett lån som betalas ut till ett förbetalt kort (ett s.k. *pre-paid card*), som alltså är ett debetkort och inte ett kreditkort, innebär inte att lånet avser kreditköp, även om kortet huvudsakligen används för att köpa varor och tjänster. Kontokrediter som inte huvudsakligen avser kreditköp omfattas annars av definitionen om den effektiva räntan överstiger det gränsvärde som anges i definitionen.

4 §

Paragrafens *första stycke* har ändrats. Överväganden finns i avsnitt 9.6 och 15.2.

Ändringen innebär att det tidigare undantaget från kreditprövning för räntefria krediter som endast är förenade med en obetydlig avgift inte längre gäller för fristående krediter. Näringsidkaren ska alltså för en sådan kredit även om den är helt kostnadsfri eller förenad med endast en obetydlig avgift, utföra en kreditprövning. Näringsidkaren har även den underrättelseskyldighet som följer av 13 §. För en räntefri kredit som endast är förenad med en obetydlig avgift och avser ett kreditköp gäller dock fortfarande ett undantag från 12 och 13 §§. Detta innebär exempelvis att en näringsidkare som säljer mot faktura, och endast tar ut en obetydlig avgift för betalningsansåndet, inte är skyldig att utföra en kreditprövning (jfr prop. 2009/10:242 s. 88 f.).

6 a §

Paragrafen är ny. Överväganden finns i avsnitten 14.5 och 15.2.

Första stycket innebär att marknadsföring av krediter ska vara måttfull. Det är en för konsumentkrediter specifik utfyllnad av vad som ska anses vara god marknadsföringssed enligt 5 § marknadsföringslagen (2008:486). I övrigt påverkas inte tillämpningen av marknadsföringslagens bestämmelser på marknadsföring av krediter, exempelvis när det gäller bedömningen av vilseledande eller aggressiv marknadsföring.

Med *marknadsföring* avses detsamma som i marknadsföringslagen. Det kan alltså vara fråga om flertalet åtgärder från näringsidkarens sida. All marknadsföring av krediter omfattas, även marknadsföring som inte är så specificerad när det gäller krediterbudanddet att marknadsföringen avser ett *kreditavtal* (jfr de skyldigheter som följer av 7 § och författningskommentaren till den bestämmelsen, prop. 2009/10:242 s. 92).

Innebörden i kravet på måttfullhet är i huvudsak detsamma som vad som tidigare ansetts följa av god kreditgivningssed enligt förarbeten och praxis. Vad som framgår av förarbetena till 1992 års konsumentkreditlag är alltså alltjämt vägledande. En kredit får inte framställas på ett sätt som är ägnat att missleda konsumenten i fråga

om de ekonomiska konsekvenserna av krediten. Marknadsföring som framställer krediten som en helt bekymmersfri lösning på konsumentens eventuella ekonomiska problem får anses strida mot kravet på måttfullhet. Detsamma gäller sådan marknadsföring som lockar konsumenten att fatta ett oöverlagt beslut om att binda sig för krediten. Marknadsföring av kredit bör i princip vara neutral i den meningen att den bör överlåta åt konsumenten själv att avgöra i vad mån krediten är förmånlig för honom eller henne. Däremot finns det inte något som hindrar att fördelarna med en kredit jämfört med andra krediter framhålls på ett sakligt sätt (se prop. 1991/92:83 s. 107).

För att avgöra om en marknadsföringsåtgärd är måttfull ska en helhetsbedömning göras. Innehållet i och utformningen av marknadsföringen samt det medium som används har betydelse för bedömningen. Även den krets konsumenter som marknadsföringen riktar sig till har betydelse. Det är dock inte en genomsnittlig konsument i den grupp som marknadsföringen riktar sig till som är måttstocken, utan de riskgrupper som i förekommande fall kan finnas bland de konsumenter som är målgrupp för marknadsföringen. Emellertid kan det vid marknadsföring av högkostnadskrediter få betydelse att en sådan kredit generellt erbjuds en särskild riskgrupp. I ett sådant fall kan det därför behöva tas hänsyn till att konsumenter i denna grupp ofta är hänvisade till sådana relativt sett dyra krediter. Det är därför av särskild vikt att marknadsföringen inte lockar till oöverlagda beslut. Vid marknadsföringsåtgärder som riktar sig mot konsumentkollektivet i stort, exempelvis i tv, radio eller i tryckta skrifter med allmän spridning, ska utgångspunkten vid bedömningen vara hur marknadsföringen är ägnad att uppfattas av konsumenter som i någon mån löper risk att hamna i skuldsättningsproblematik, exempelvis för att hushållets marginaler i ekonomin är små. Bedömningen av vad som är måttfullt kan också påverkas av om det står klart att marknadsföringen endast riktar sig till en krets konsumenter som löper en mycket liten risk att hamna i en skuldsättningsproblematik, exempelvis personer med mycket goda inkomster. Vilken kreditprövning kreditgivaren utför eller vilka kreditrisker denne tar saknar dock betydelse för bedömningen av vilka konsumenter som marknadsföringen riktar sig till eller hur marknadsföringen över huvud taget ska bedömas ur ett måttfullhetsperspektiv.

I kravet på måttfullhet ligger att marknadsföring av krediter inte får vara påträngande. Ett exempel är att samma kreditgivare kontaktar en konsument gång på gång för att påminna om möjligheterna att ansöka om kredit eller om möjligheten att utöka sitt kredit-engagemang. Även när det gäller påträngande marknadsföring ska en helhetsbedömning göras, där även budskapets utformning och vilken metod som används för att nå konsumenten personligen har betydelse.

Av *andra stycket* framgår att marknadsföring som inte är måttfull också ska anses otillbörlig mot konsumenter. Sanktioner kan därmed tillgripas mot marknadsföringen utan att det s.k. transaktionstestet genomförs (6 § marknadsföringslagen).

7 b §

Paragrafen är ny. Överväganden finns i avsnitten 14.5 och 15.2.

Första stycket innebär en skyldighet för kreditgivaren att lämna konsumenten en upplysning vid marknadsföring av ett kreditavtal som avser en högkostnadskredit. Vad som avses med en *högkostnadskredit* framgår av definitionen i 2 §. Bestämmelsen är, liksom annan specialreglering av marknadsföring i konsumentkreditlagen, ett komplement till marknadsföringslagens (2008:246) bestämmelser (jfr prop. 2009/10:242 s. 92).

Med marknadsföring avses detsamma som i marknadsföringslagen. Det kan alltså vara fråga om flertalet åtgärder från näringsidkarens sida. Frågan om när skyldigheten att ge upplysningen inträder kommer att besvaras olika beroende på vilken sorts marknadsföring det är frågan om. När det gäller reklam genom annonser, webbplatser, tryckta skrifter etc., måste en näringsidkare ange effektiv ränta med angivande av ett representativt exempel (7 §). Om den effektiva ränta som anges i det representativa exemplet överstiger det gränsvärde som anges i definitionen av en högkostnadskredit, står det klart att reklamen avser en sådan kredit. Näringsidkaren ska då alltså lämna upplysningen (utöver den information om krediten som anges i 7 §). Det representativa exempel som lämnas enligt 7 § skulle dock kunna ha en effektiv ränta som gör att exemplet inte avser en högkostnadskredit. Om kreditgivaren i ett senare skede, t.ex. efter att ha utfört en kreditprövning, anser att

konsumenten endast kan erbjudas en högkostnadskredit och sedan marknadsför en sådan kredit till konsumenten, t.ex. genom ett erbjudande eller ytterligare information om krediten, uppstår skyldigheten att ge den särskilda upplysningen vid denna senare tidpunkt.

Skyldigheten gäller vid marknadsföring av ett *kreditavtal*. Detta ska uppfattas på samma sätt som motsvarande uttryckssätt i 7 §. En marknadsföring som allmänt talar om att en kreditgivare ger lån, är inte tillräckligt specifik för att anses avse ett kreditavtal. Om marknadsföringen innehåller till exempel argumentation om kreditens förmånlighet eller faktauppgift om krediten, anses den dock gälla ett kreditavtal (jfr KOVFS 2011:1 och prop. 2009/10:242 s. 92).

När upplysningen ska ingå i marknadsföringen, ska den dels innehålla informationen att marknadsföringen avser en högkostnadskredit, dels en hänvisning till mer information, t.ex. på en myndighets hemsida.

Upplysningen ska lämnas på ett lika framträdande sätt som annan förekommande information om krediten eller kreditgivaren. Den ska alltså vara lika lätt att läsa (eller höra) och lägga märke till som annan väsentlig information i marknadsföringen. Om kreditgivaren har gett någon viss uppgift en särskilt framträdande utformning eller plats i marknadsföringen, ska upplysningen utformas på ett motsvarande sätt, som gör den lika lätt att uppfatta.

Av *andra stycket* framgår att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om innehållet och utformningen av upplysningen.

Tillämpliga sanktioner vid utebliven information följer av 11 §.

12 b §

Paragrafen är ny. Överväganden finns i avsnitten 9.5 och 15.2.

Paragrafen utgör ett för högkostnadskrediter speciellt komplement till bestämmelsen om kreditprövning i 12 §. Vid beräkningen av konsumentens återbetalningsförmåga när det gäller en högkostnadskredit ska kreditgivaren ta särskild hänsyn till att konsumenten kan ha, eller kan komma att få, fler utgifter än vad som framkommit vid kreditprövningen enligt 12 §. För att ta hänsyn till sådana utgifter ska kreditgivaren göra ett tillägg på utgiftssidan i kvar-att-leva-på-kalkylen, så att kalkylen har ett utrymme för sådana utgifter

som inte redan framkommit, t.ex. genom uppgifter från konsumenten eller av en kreditupplysning. Om utgiftssidan i kalkylen, efter ett sådant tillägg, överstiger inkomstsidan, ska konsumenten alltså inte anses ha återbetalningsförmåga för krediten. Krediten får då inte beviljas i enlighet med vad som framgår av 12 §.

Av paragrafens *andra stycke* framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter som närmare beskriver hur bestämmelsen ska tillämpas.

18 a §

Paragrafen är ny. Överväganden finns i avsnitten 11.4 och 15.2.

I paragrafens *första stycke* anges ett tak för de kostnader som konsumenten är skyldig att betala med anledning av ett kreditavtal som avser en högkostnadskredit (kostnadstak). Det innebär att konsumenten aldrig ska vara skyldig att betala kreditgivaren mer än det dubbla kreditbeloppet.

För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs för det första att konsumenten har en betalningsskyldighet *med anledning av ett kreditavtal som avser en högkostnadskredit*. Vad som avses med högkostnadskredit framgår av begreppets definition i 2 §. Det är alltså kreditavtalets egenskaper som avgör om kostnadstaket är tillämpligt. Näringsidkaren ska enligt 8 § ge konsumenten information om en kredits effektiva ränta innan ett kreditavtal ingås. Uppgiften om effektiv ränta ska också återges i den dokumentation av kreditavtalet som näringsidkaren är skyldig att göra enligt 10 §. Den effektiva räntan beräknas med en formel och i förekommande fall med stöd av vissa antaganden som anges i en bilaga till konsumentkreditdirektivet och som tagits in i svensk författning (förordning [2010:1855] om beräkning av effektiv ränta vid konsumentkrediter).

De kostnader som ska räknas med i kostnadstaket anges i bestämmelsen *andra mening*. Kreditkostnaden ingår i taket. Vad som omfattas av kreditkostnaden framgår av definitionen av detta begrepp i 2 §. Vidare omfattas dröjsmålsränta. Denna är i sig reglerad i den nya 19 b §.

Om konsumenten krävs på ersättning som följer av lagen (1981:739) om ersättning för inkassokostnader m.m. ingår även dessa i kostnadstaket.

Om kreditgivaren har utnyttjat möjligheten att bevilja en förlängning av högkostnadskrediten, är kostnaden för detta att betrakta som en del av kreditkostnaden, och den ska räknas in i kostnadstaket.

Processkostnader, t.ex. kreditgivarens kostnader för att ansöka om betalningsföreläggande, ingår inte i kostnadstaket.

Beräkningen av kostnadstaket utgår från kreditbeloppets storlek. Kreditbeloppet framgår av parternas avtal. Om avtalet avser en kontokredit ska kostnadstaket beräknas med utgångspunkt från det belopp som konsumenten faktiskt lånat. Detta belopp kan både över- och understiga det beviljade kreditutrymmet. Detta framgår av *andra stycket*.

Av *tredje stycket* framgår hur kostnadstaket ska tillämpas om kreditgivaren refinansierat en högkostnadskredit med en annan sådan kredit. Kostnaden för den första krediten räknas då in i kostnadstaket för den andra krediten.

19 a §

Paragrafen är ny. Överväganden finns i avsnitten 10.6 och 15.2.

Paragrafen reglerar den högsta kreditränta som är tillåten för en högkostnadskredit. Vad som avses med *kreditränta* och *högkostnadskredit* framgår av definitionerna av begreppen i 2 §.

Bestämmelsen utgör en övre gräns för krediträntan. Om ett kreditavtal som avser en högkostnadskredit har en kreditränta som överstiger den gräns som anges i bestämmelsen, är ett sådant avtalsvillkor inte giltigt mot konsumenten i enlighet med 5 §. Avtalsvillkoret får också anses oskäligt i enlighet med 3 § lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden (avtalsvillkorslagen). En näringsidkare som erbjuder krediträntor över taket kan därmed förbjudas att i framtiden använda sådana räntevillkor i enlighet med samma bestämmelse. Taket för krediträntan innebär däremot inte att krediträntor under taket inte skulle kunna förbjudas, om omständigheterna i det enskilda fallet gör att förutsättningarna i 3 § är uppfyllda. På samma sätt skulle även en kreditränta som i och för sig ligger under det angivna taket kunna bedömas som oskälig enligt 36 § avtalslagen, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Begränsningen av krediträntan i förevarande paragraf har heller ingen direkt koppling till det straffrättsliga ansvaret för ocker (9 kap. 5 §

brottsbalken) på det sättet att krediträntor över det angivna taket alltid skulle vara att bedöma som ocker, eller krediträntor under taket aldrig skulle kunna vara det. Den straffrättsliga bedömningen görs alltså på i princip samma sätt som tidigare.

19 b §

Paragrafen är ny. Överväganden finns i avsnitten 10.6 och 15.2.

Paragrafens *första stycke* reglerar den högsta dröjsmålsränta som får tas ut för en högkostnadskredit. Vad som avses med *högkostnadskredit* framgår av definitionen av begreppet i 2 §.

Om ingen ränta avtalats mellan parterna, gäller, som tidigare, bestämmelserna i räntelagen (1975:635).

Av paragrafens *andra stycke* följer att kreditgivaren inte heller får ta ut någon annan ersättning för dröjsmålet än dröjsmålsränta. Parterna kan alltså inte exempelvis avtala om en engångsavgift vid försenad betalning. Konsumenten kan däremot, liksom tidigare, bli skyldig att betala ersättning för exempelvis inkassokostnader i enlighet med lagen (1981:739) om ersättning för inkassokostnader m.m. Ersättningsskyldigheten i den lagen gäller åtgärder som syftar till att förmå konsumenten att betala en redan förfallen skuld. De ersättningar som omfattas av förevarande paragraf är alltså andra former av avtalade ersättningar som inte avser indrivningsåtgärder.

Ett villkor i ett kreditavtal som har en dröjsmålsränta som överstiger den som anges i bestämmelsen, eller som innehåller ett villkor som avser någon annan ersättning än ränta vid dröjsmål, är inte giltigt mot konsumenten i enlighet med 5 §. En näringsidkare som använder något sådant villkor kan också förbjudas att i framtiden använda villkoret i enlighet med 3 § avtalsvillkorlagen. Angående förhållandet till 36 § avtalslagen och 9 kap. 5 § brottsbalken, se kommentaren till 19 a §.

36 a §

Paragrafen är ny. Överväganden finns i avsnitten 12.6 och 15.2.

Av paragrafens *första stycke* framgår att kreditgivaren inte får förlänga löptiden för en högkostnadskredit mer än en gång. Vad som avses med *högkostnadskredit* följer av definitionen av begreppet

i 2 §. Helt kostnadsfria anstånd med betalningen omfattas dock inte av begränsningen. Med *kostnad* avses sådana kostnader som också utgör kreditkostnader enligt den definition av begreppet som följer av 2 §. Av första stycket framgår vidare att om kreditgivaren, i stället för att förlänga löptiden för krediten, refinansierar den med en annan högkostnadskredit, är detta att betrakta som en förlängning av kredittiden. Det är således inte möjligt för kreditgivaren att först refinansiera och sedan förlänga krediten, eller vice versa. Även refinansieringar av en annan kreditgivare omfattas, om kreditgivarna har nära förbindelser i enlighet med angiven bestämmelse i lagen om bank- och finansieringsrörelse. Det har ingen betydelse om refinansieringen görs med en kredit som är större än den första.

Enligt paragrafens *andra stycke* förhindrar inte första stycket att konsumenten beviljas en avbetalningsplan. Har kreditgivaren först förlängt löptiden eller refinansierat krediten en gång, kan kreditgivaren alltså medge att villkoren för krediten, däribland kredittiden, får en ny utformning i syfte att konsumenten ska kunna avbetala kreditfordran. Denna möjlighet ska dock inte kunna utnyttjas för att sätta upp avbetalningsplaner som i praktiken innebär att situationen för konsumenten blir likartad den som kan uppstå vid upprepade förlängningar av kredittiden. För att vara tillåten ska alltså återbetalningen av kreditfordran göras under en tid som är skälig med hänsyn till konsumentens betalningsförmåga, kreditbeloppets storlek och omständigheterna i övrigt. En avbetalningsplan förutsätts i första hand vara påkallad när konsumenten hamnat i ekonomiska svårigheter på ett sådant sätt att han eller hon inte kan betala hela kreditfordran enligt de ursprungliga avtalsvillkoren. En avbetalningsplan ska i sådana fall anpassas efter konsumentens ekonomiska förhållanden så att tiden för återbetalning blir skälig för konsumenten. Det finns dock inget som hindrar att konsumenten och kreditgivaren kommer överens om att modifiera ett kreditavtal även utan att konsumenten har råkat i några särskilda betalnings-svårigheter, i vart fall inte några som kreditgivaren känner till eller har möjlighet att få kännedom om vid en sedvanlig kreditprövning. Även vid sådana modifieringar gäller kravet på att avbetalningsplanen ska vara skälig i enlighet med vad som redan kommenterats. Vad som är skäligt får avgöras från fall till fall, men en utgångspunkt bör normalt sett vara att konsumenten ska avbetala kreditfordran så snabbt som möjligt med hänsyn till sitt betalningsutrymme.

Det finns inget som hindrar att kreditgivaren tar ut ränta för den förlängda löptid som avbetalningsplanen kommer att innebära. Om det omförhandlade kreditavtalet innebär en effektiv ränta som gör att krediten är att betrakta som en högkostnadskredit, gäller dock det i 19 a § angivna räntetaket. Övrig reglering för högkostnadskrediter är också tillämplig.

Det är näringsidkaren som har bevisbördan för att en avbetalningsplan har upprättats i enlighet med kraven i andra stycket. Det ligger alltså i näringsidkarens intresse att dokumentera överenskommelsen om avbetalning och vilka uppgifter om konsumentens ekonomi som denna grundat sig på (jfr näringsidkarens bevisbörda för att en tillräcklig kreditprovning gjorts i enlighet med 12 §, prop. 2009/10:242 s. 101).

57 §

Paragrafen har ändrats i *första stycket*. Överväganden finns i avsnitten 9.6 och 15.2. Ändringen innebär att Konsumentverkets möjlighet att meddela sanktioner vid bristande kreditprovning omfattar även brister i tillämpningen av den nya 12 a §.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Överväganden finns i kap. 16.

Enligt *punkten 1* träder lagändringarna i kraft den 1 juli 2018.

Enligt *punkten 2* tillämpas, i enlighet med allmänna principer, äldre bestämmelser på avtal som ingåtts före ikraftträdandet. De nya bestämmelserna tillämpas på marknadsföringsåtgärder från ikraftträdandet. Detta innebär att sanktioner mot bristande information vid marknadsföringen inte kan vidtas om bristerna gäller en marknadsföringsåtgärd som vidtagits före ikraftträdandet, t.ex. en annonskampanj som påbörjats och avslutats före 1 juli 2018. När det gäller marknadsföring av mer permanent natur, exempelvis på en hemsida, kan sanktioner tillämpas om hemsidan efter ikraftträdandet inte anpassats efter de nya bestämmelsernas krav.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Anders Dölling

Den som har stora skulder och har tappat kontrollen över sin ekonomi befinner sig i ett svårt och utsatt läge som påverkar hela livssituationen – familj, barn, vänner och arbete – och som det är besvärligt att ta sig ur. Därför är det viktigt att motverka att enskilda individer hamnar i en situation av överskuldsättning. Branschen har här ett viktigt ansvar att agera etiskt på kreditmarknaden. Vidare har staten en roll att sätta ramarna för en välfungerande balanserad kreditmarknad. Utredningen bidrar med överväganden och förslag efter en grundlig kartläggning, särskilt av den svenska snabblåne marknaden. Jag vill dock framföra följande kommentarer till vissa avsnitt och förslag av utredaren.

I debatten kring kreditmarknaden och skuldsättning kan man ibland få intrycket att krediter enkom är av ondo. Tyvärr ger även betänkandet delvis en sådan känsla. I sammanhanget kan det vara lätt att glömma att konsumentkrediter har en central roll för ett fungerande samhälle och medför fördelar för enskilda konsumenter. Genom att ta en kredit kan utgifter fördelas över tid och även en person utan ett stort sparkapital kan skapa likviditet i sin ekonomi vid behov. Det kan handla om att köpa en ny värmepump när det är kallt, laga en trasig tvättmaskin eller köpa en bil för att kunna åka till arbetet. Men det behöver naturligtvis inte handla om livsnödvändiga ting. Det finns de som prioriterar att köpa sin TV strax före ett stort idrottsarrangemang istället för efter, medvetna om att det medför en kreditkostnad som hade kunnat undvikas. Detta är viktigt att beakta utan att för den skull förringa de svårigheter en enskild överskuldssatt person ställs inför.

För att kreditmarknaden ska fungera till godo för både konsumenterna, kreditgivarna och samhällsekonomin måste vissa grundläggande förutsättningar värnas. En sådan är den till synes givna utgångspunkten att lån ska betalas tillbaka och betalningsmoralen i samhället upprätthållas. Därför är det välkommet att utredningen inte föreslår införandet av en civilrättslig sanktion vid bristande kreditprovning. Betänkandet visar att den åtgärden skulle innebära stora tillämpningssvårigheter med betydande rättsosäkerhet som följd. Det är vidare positivt att utredningens förslag inte förhindrar att dröjsmålsräntan kan fastställas på en tillräckligt hög nivå för att skapa incitament för låntagare att betala sina skulder i tid.

Betydligt mer tveksamt på ett principiellt plan är däremot förslaget om ett kostnadstak. Inom EU är det bara Storbritannien som har ett sådant och effekterna har ännu inte utvärderats. Ett kostnadstak sänder låntagaren signalen att kreditkostnader man åtagit sig att betala enligt sitt kreditavtal inte behöver betalas. Än mer bekymmersamt blir förslaget i ljuset av att kostnadstaket även föreslås tillämpas på en utnyttjad kredit inom ramen för en kontokredit (för övrigt ett förslag som är alltför teoretiskt och svårtillämpbart för kreditgivare som därmed kommer att behöva förstå hur kundens enskilda inbetalningar förhåller sig till tidigare uttag då flera uttag över tid kan innebära att flera kostnadstak förekommer inom ramen för samma kontokredit). Huruvida det föreligger ett behov av ett kostnadstak bör för övrigt beaktas i ljuset av att utredningen föreslår en kombination av ett flertal nya åtgärder som inte förekommer sedan tidigare samt att konsumentkreditlagen i nuvarande lydelse begränsar kreditgivarens möjlighet att ta ut avgifter av en konsument. Jag kan därför inte ställa mig bakom förslaget om ett kostnadstak.

Genom marknadsföringslagen genomförs i Sverige direktivet om otillbörliga affärsmetoder. Direktivet bygger på en väl inarbetad logik enligt vilken marknadsföring i varje enskilt fall bedöms utifrån det sammanhang som den förekommer i, vem den riktar sig till – genomsnittskonsumenten i det enskilda fallet – samt om den kan leda till att konsumenten fattar ett affärsbeslut (transaktions-test). Sedan tidigare gäller ett måttfullhetskrav för kreditmarknadsföring. Dess innebörd har preciserats i tidigare förarbeten som också återges i betänkandet. Om utredaren ser ett behov av att förtydliga innebörden av måttfullhetskravet skulle detta t.ex. kunna ske genom att måttfullhetskravet införs i författningstexten och

dess innebörd utvecklas i förarbetena. Att däremot, såsom nu föreslås, frånga marknadsföringslagens systematik, med genomsnittskonsument och transaktionstest, är ett mycket långtgående steg vars konsekvenser inte är överblickbara och utredningen har inte klarlagt förslagets effekter. Förslaget skulle medföra stor rättsosäkerhet för annonsörer och kreditgivare. Möjligheten till argumentation på objektiv grund kring en enskild marknadsföringsåtgärds måttfullhet är begränsad. Det är värt att notera att det finns viktiga skillnader mot alkohol- och spelreklam som gör att utredningens jämförelse med den speciallagstiftningen blir mindre relevant. Om det finns en vilja hos lagstiftaren att gå i den riktning som föreslås i betänkandet krävs ytterligare utredning där konsekvenserna blir tydliggjorda. Skulle förslaget bli verklighet ställs stora krav på lagstiftaren att precisera och exemplifiera innebörden av begreppet "måttfullhet" och dess förhållande till "särskild måttfullhet" i nämnda alkohol- och spelreklamslagstiftning. Jag kan därför inte ställa mig bakom utredarens förslag i denna del.

Särskilt yttrande av experten Magnus Sjögren

Jag ansluter mig till expert Anders Döllings särskilda yttrande och får i tillägg framföra följande avseende delar av utredningens övriga förslag.

Som utredningen noterat är en sannolik följd vid införande av ett räntetak att de bolag som i dag erbjuder snabblån kommer att börja erbjuda större krediter med längre löptid. Enligt min bedömning riskerar därför införandet av ett räntetak att öka skuldsättningen – tvärt emot vad utredaren hoppas ska bli fallet. Det kan inte anses vara ett önskvärt scenario. Det ska därvid noteras att den EU-utredning från 2010 om räntetak som utredningen granskat, inte visar att ett lands överskuldsättning minskar genom införandet av ett räntetak. Jag kan inte ställa mig bakom utredningens förslag i denna del.

Utgångspunkten för utredningens förslag har varit att minska den så kallade riskfyllda utlåningen, och där har utredningen funnit att snabblån är särskilt riskfyllda. Utredningen har emellertid även funnit att snabblånen utgör endast en liten del av konsumentkreditmarknaden och att det inom denna lilla del av konsumentkreditmarknaden är – relativt sett – ett stort antal snabblåntagare som återbetalar sin kredit och inte blir föremål för en ansökan om betalningsföreläggande.¹ Tillgänglig statistik från Svenska Konsumentkreditföretagen (SKEF)² visar vidare att antalet ansökningar om betalningsföreläggande från SKEFs medlemmar har minskat både i relativa och absoluta tal, trots att både lånebelopp och antalet kunder har ökat sedan snabblånen introducerades på den svenska marknaden under våren 2006. Detta talar för att branschens åtgärder för självsanering sedan 2013 har börjat ge resultat i rätt riktning. SKEFs medlemmar har åtagit sig att följa SKEFs etiska regler, som exempelvis uppställer begränsningar av möjligheterna att förlänga en kredit. I denna del är jag helt enig med utredningens förslag om åtgärd.

Utredningen föreslår införande av en extra marginal i kvar-att-leva-på-kalkylen. En naturlig följd av en extra säkerhetsmarginal är att ett antal konsumenter som i dag beviljas krediter – som betalas

¹ Se, exempelvis, avsnitt 7.7.4.

² www.konsumentkreditforetagen.se

tillbaka i tid – inte längre kommer att få tillgång till sådan kredit. Om en extra marginal i kvar-att-leva-på-kalkylen ska införas ska den ur konkurrens- och konsumentskyddssynpunkt rimligen omfatta samtliga olika typer av konsumentkrediter, inklusive fakturakrediter och kreditköp. Jag kan inte ställa mig bakom utredningens förslag i denna del.

Utredningen har genom information från Kronofogden och budget- och skuldrådgivare funnit att det begränsade antal konsumenter som har svårt att betala sina snabblån har haft sådana svårigheter under en längre tid och dessutom har haft svårt att betala andra fordringar. Sådan skuldsättningsproblematik ska tas på allvar, men bekämpning av överskuldsättning enbart genom ytterligare regleringar för snabblån framstår inte som en effektiv åtgärd. Utredaren har av olika skäl inte funnit det möjligt att inom ramen för denna utredning med säkerhet kartlägga någon tidsföljd för snabblåneskulderens uppkomst i förhållande till annan skuldsättning, men information i utredningen visar att konsumentkredittagarnas skulder hänför sig till olika slags krediter – fakturakrediter, kreditköp och andra fristående krediter. Mot bakgrund av utredningens övergripande uppdrag är det olyckligt att inte övriga, betydligt större, delar av konsumentkreditmarknaden än snabblån har funnits lämpliga för åtgärder på sätt som utredningsdirektiven medger. Det uttalade syftet med utredningen är att uppnå ökat konsumentskydd och minskad risk för överskuldsättning, och då framstår enligt min uppfattning exempelvis fakturakrediter och kreditköp – och den relativa frånvaron av konsumentskyddande regler knutna därtill – som ett lämpligt område för utredning och övervägande om ökad reglering. Jag kan inte ställa mig bakom utredningens snäva tolkning av vad som befunnits vara en lämplig omfattning för inkludering i utredningens arbete, särskilt avseende fakturakrediter och kreditköp.

En generell invändning, och som Finansinspektionen framförde redan i arbetet med att ta fram föreskrifter till den kommande lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter (då vid överväganden huruvida ett räntetak skulle föreslås som en del av regleringen för att uppnå en sund verksamhet med konsumentkrediter), är att det ännu återstår att se vilken effekt lagen, som träffar snabblånebolag och andra bolag som inte är banker eller andra

kreditinstitut vilka tidigare inte stått under tillsyn, kan komma att få på marknaden.³ Denna invändning äger alltså generell giltighet.

När förevarande utredning tillsattes av Regeringen utgick de flesta i utredningen, så även jag själv, från att lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter (LVK), som började gälla i juli 2014, skulle ha varit i full tillämpning under minst ett års tid när utredningen skulle lämna sitt förslag under hösten 2016, med en etablerad och tillämpad praxis hos Finansinspektionen för tillståndsgivning, uppföljande tillsyn, statistik och – potentiellt – även återkallande av beviljade tillstånd. Utredningen skulle då ha kunnat ta del av sådan mycket värdefull offentlig information i utredningsarbetet. Emellertid har inte den första tillståndsgivningsprocessen med övergångsregler avseende de ansökningar som lämnades in under 2014 avslutats, och den nya lagen har således inte ännu kommit i full tillämpning med krav om sundhet för samtliga aktuella aktörer på marknaden. Lagen ställer upp stränga licenskrav, vilket får förväntas medföra att uppdaterade eller helt nya organisationsstrukturer inrättas inom bolagen, med utökat tydligt fokus på sundhet, risk och regelefterlevnad. Att vi inte ännu har kunnat se effekterna av denna lagstiftning är enligt min mening i sig ett starkt vägande skäl att avvakta ytterligare lagstiftningsåtgärder. Jag kan även mot denna bakgrund ifrågasätta utredningens förslag till omedelbara åtgärder innan nuvarande lagstiftning etablerats fullt ut och Finansinspektionens praxis och lagens kort- och långsiktiga påverkan på samtliga marknadens aktörer (LVK) kunnat utvärderas.

Utredningen föreslår en kombination av ett flertal nya åtgärder som inte förekommer sedan tidigare, och det måste som ovan anförts rimligen ställas som krav inför varje nytt förslag att man dels har utvärderat vilka och hur stora skyddande effekter som kan uppnås direkt eller indirekt genom redan befintlig, i många avseenden ännu ej tillämpad, lagstiftning (LVK), dels måste det rimligen krävas innan marknadsstyrande och konkurrensbegränsande åtgärder som räntetak och utökad kvar-att-leva-på-kalkyl för enbart vissa bolag införs, att avsedda konsumentskyddande positiva effekter med en sådan ytterligare lagstiftning faktiskt kommer att uppnås

³ Se avsnitt 10.2.5 och Finansinspektionens remisspromemoria 2014-03-26, Förslag till föreskrifter och allmänna råd om viss verksamhet med konsumentkrediter – motivering samt behovs- och konsekvensanalys, FI Dnr 13-6297 s. 12–14.

eller åtminstone med hög grad av sannolikhet kan komma att uppnås. Dessvärre ser jag tvärtom uppenbara risker med att de avsedda effekterna uteblir och att exempelvis förslaget om räntetak kan få direkt negativ inverkan på överskuldsättningen när större lån med längre löptid erbjuds till tidigare snabblånekunder.

Jag får avslutningsvis framföra att individens eget ansvar och på vilket sätt samhället kan stärka konsumenter genom utbildning och kunskap synes, åtminstone för närvarande, enligt min uppfattning vara viktigare faktorer för ökat konsumentskydd och minskad risk för överskuldsättning än ytterligare reglering gentemot enbart snabblåneföretagen, som naturligtvis ska ta sin del av ansvaret inom nu gällande lagstiftning.

Kommittédirektiv 2015:43

En mer ansvarsfull marknad för konsumentkrediter

Beslut vid regeringssammanträde den 23 april 2015

Sammanfattning

En särskild utredare ska överväga åtgärder för att åstadkomma en mer ansvarsfull marknad för konsumentkrediter. Syftet med uppdraget är att stärka konsumentskyddet och minska risken för att konsumentkrediter leder till överskuldsättning.

I uppdraget ingår att överväga följande åtgärder:

- att införa en civilrättslig sanktionsregel vid bristande kreditprövning,
- att begränsa den kreditränta och dröjsmålsränta som kreditgivaren får ta ut (räntetak),
- att begränsa det totala belopp för kostnader som en konsument kan bli skyldig att betala (kostnadstak),
- att begränsa möjligheten att förlänga lån,
- att införa ett skriftlighetskrav vid ingående av kreditavtal, och
- att skärpa marknadsförings- och informationskraven.

Utredaren ska lämna de förslag till författningsändringar och andra åtgärder som behövs.

De åtgärder som föreslås ska i första hand vara riktade mot s.k. snabb lån. Om det bedöms lämpligt, får utredaren föreslå att åtgärderna även ska gälla andra slags konsumentkrediter.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2016.

Behovet av en utredning

I dagens samhälle har krediter en betydelsefull roll för konsumenters privatekonomi. Genom tillgången till olika krediter – alltifrån större bostadslån till mindre konsumtionslån i form av kreditkorts-köp och fakturakrediter – ökar konsumentens möjligheter att planera och ordna sin ekonomi samt anpassa sin konsumtion över tiden. Det bidrar till tillväxten i samhället och ger människor frihet att göra sina val i livet. Samtidigt kan tillgången till krediter i vissa fall skapa problem. Om en konsument inte kan betala sina krediter, kan det leda till betalningsanmärkningar och till att konsumenten riskerar att hamna på det sluttande planet mot överskuldsättning, som i sin tur kan leda till sociala problem. En utgångspunkt för regleringen kring konsumentkrediter bör enligt regeringen vara att minimera risken för negativa följder av kreditgivningen, utan att försämra betalningsmoralen eller försvåra för de delar av kreditmarknaden som fungerar väl.

Allt sedan snabblånen (inklusive sms-lånen) introducerades på den svenska kreditmarknaden 2006 har de varit omdebatterade och kritiserade. Debatten har till stor del handlat om att dessa lån – som kännetecknas av sin lättillgänglighet och av att de avser relativt små belopp som lånas ut under en kort tid – ofta riktar sig till och beviljas ekonomiskt svaga konsumenter och har ofördelaktiga räntevillkor. Dessa faktorer kan bidra till att konsumenten inte har råd att betala tillbaka lånet och att skulderna hamnar hos Kronofogdemyndigheten för utmätning. Det har också visat sig att snabblån är ett lockande sätt för en del konsumenter att kortsiktigt lösa sina ekonomiska problem, vilket emellertid på lite längre sikt kan leda till större ekonomiska bekymmer.

Vissa åtgärder har vidtagits för att motverka problem som snabblån kan orsaka. Åtgärderna har bestått i bl.a. strängare krav i konsumentkreditlagen (2010:1846) på att kreditgivaren ska lämna information och pröva om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra vad han eller hon åtar sig enligt kreditavtalet (kreditprövning). Sedan 2011 granskar Konsumentverket att snabblåneföretagen följer dessa regler.

Våren 2014 skärptes sanktionssystemet genom att Konsumentverket gavs möjlighet att ta ut en sanktionsavgift av kreditgivare som inte gör tillräckliga kreditprövningar. Sedan juli 2014 omfattas

även snabblåneföretagen av tillståndsplikt och tillsyn från Finansinspektionen med ett tydligt krav på sundhet i rörelsen. Vilken effekt dessa åtgärder har fått på snabblånemarknaden är för tidigt att bedöma. Statistik från Kronofogdemyndigheten visar dock att nivån på antalet ansökningar om betalningsföreläggande avseende obetalda snabblån är historiskt hög. Detta är en oroande utveckling som regeringen ser allvarligt på.

Till detta kommer att Konsumentverkets tillsyn visar på brister i flera av snabblåneföretagens kreditprovning. Under senare år har verket varnat ett antal företag på grund av otillräckliga kreditprovningar. Under 2014 har ett snabblåneföretag av samma skäl förbjudits att låna ut pengar till konsumenter och ett annat meddelats en varning förenad med sanktionsavgift. Denna vårdslöshet med kreditprovningen leder till att vissa konsumenter beviljas lån som de inte har råd med. Detta beteende måste enligt regeringen upphöra.

Ytterligare en oro gäller räntesättningen av snabblån, som möjliggör för kreditgivare att låna ut till högriskkonsumenter. Genom att låna ut pengarna till en förhållandevis hög ränta kan företagen kompensera sig för kreditförluster som uppstår i verksamheten när konsumenter inte har råd att betala tillbaka lånen. En sådan räntesättning – tillsammans med tillkommande avgifter – innebär dessutom i det långa loppet en risk för att konsumenten fastnar i en skuldspiral som han eller hon inte kan ta sig ur.

Det finns dessutom en risk för att de konsumenter som överväger att ansöka om ett snabblån inte är medvetna om lånets kostnader och de risker som är förknippade med det. Studier visar att de konsumenter som ansöker om snabblån ofta har en låg inkomst och andra lån, t.ex. tidigare snabblån, abonnemangsskulder och kreditkortsskulder, som de redan har svårt att betala. En betydande del av dessa konsumenter har också svårt att ta till sig finansiell information.

Marknadskommunikation har på senare tid blivit mer snabbriktig och uppsökande. Det förekommer numera oftare att marknadsföring riktar sig mot utsatta konsumentgrupper, såsom äldre personer och ungdomar. Det gäller inte minst i samband med marknadsföring av krediter.

Det är av stor vikt att kreditgivningen till konsumenter bedrivs på ett ansvarsfullt sätt och att konsumenter inte beviljas krediter som de inte har råd med. Regeringen finner det därför angeläget att

ge en särskild utredare i uppdrag att överväga åtgärder som kan stärka konsumentskyddet inom marknaden för konsumentkrediter och minska risken för att konsumentkrediter leder till överskuld-sättning.

Uppdraget

Utgångspunkter

Utredarens uppdrag är att överväga åtgärder för att åstadkomma en mer ansvarsfull marknad för konsumentkrediter. De åtgärder som föreslås ska i första hand vara riktade mot snabblån. Om det bedöms lämpligt, får utredaren föreslå att åtgärderna även ska gälla andra slags konsumentkrediter.

En målsättning med de åtgärder som övervägs ska vara att minska risken för att en konsument erbjuds och beviljas ett lån som han eller hon inte klarar av att betala tillbaka. Åtgärderna bör minska incitamentet för kreditgivare att låna ut till konsumenter som har en svag ekonomi och som riskerar att inte kunna sköta räntebetalningar och amorteringar. I praktiken handlar det om att det inte ska vara lönsamt att låna ut i strid med gällande krav på kreditprövning. Dessutom bör lönsamheten vid utlåning till högriskkonsumenter begränsas. I förlängningen kan detta också leda till en mer ansvarsfull handel med snabblån mellan fordringsägare.

En annan viktig målsättning med uppdraget är att minska risken för att konsumenten hamnar i en skuldspiral på grund av beviljade lån. En konsument bör i så liten utsträckning som möjligt behöva oroa sig för att en liten skuld växer sig stor och okontrollerbar.

En ytterligare målsättning är att öka konsumentens medvetenhet om följderna av och riskerna med lånet. Konsumenten har ett ansvar för att sätta sig in i sina ekonomiska förhållanden och för att bedöma om han eller hon har förutsättningar att klara av att betala tillbaka lånet. En konsument som överväger att ansöka om ett lån bör därför erbjudas goda möjligheter att förstå kostnaderna för lånet och hur lånet kan påverka hans eller hennes ekonomiska situation. Även i situationer där konsumenten är medveten om detta, är det värdefullt att konsumenten uppmuntras att fundera ytterligare en gång över frågan om han eller hon verkligen bör ansöka om lånet.

Sammanfattningsvis är utredarens uppdrag i huvudsak att överväga åtgärder som ska

- minska risken för att en konsument erbjuds och beviljas ett lån som han eller hon inte klarar av att betala tillbaka,
- minska risken för att en konsument hamnar i en skuldspiral på grund av beviljade lån, och
- öka konsumentens medvetenhet om följderna av och riskerna med vissa slags lån.

Utredaren ska lämna de förslag till författningsändringar och andra åtgärder som behövs. I sitt arbete ska utredaren sträva efter att skapa enkla och tydliga regler. Det ska stå klart för både konsument och kreditgivare under vilka förutsättningar en kredit får erbjudas och beviljas samt vilka rättigheter och skyldigheter parterna har, om en kredit beviljas. Utredaren ska också sträva efter att utforma förslagen så att åtgärderna inte lätt kan kringgå och säkerställa att det finns en effektiv tillsyn. De åtgärder som föreslås ska som utgångspunkt omfatta även kreditförmedlare. Förslagen ska vara balanserade och ta hänsyn till både intresset av ett regelverk som ger en hög konsumentskyddsnivå och intresset av en effektiv och stabil kreditgivningsverksamhet. Förslagen ska även ta hänsyn till redan vidtagna åtgärder på detta område och utredaren ska därför följa upp och redogöra för vilken effekt dessa åtgärder har haft.

Det finns ett brett spektrum av åtgärder som skulle kunna övervägas. I följande avsnitt redovisas sådana som regeringen bedömer är mest verkningsfulla och angelägna och som utredaren framför allt ska överväga. Utredaren är dock oförhindrad att överväga även andra närliggande åtgärder.

En civilrättslig sanktionsregel vid bristande kreditprövning

Enligt konsumentkreditlagen ska kreditgivaren pröva om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra vad han eller hon åtar sig enligt kreditavtalet. Krediten får beviljas endast om så bedöms vara fallet.

Ett välfungerande kreditsamhälle förutsätter att båda parter har ett ansvar. En utgångspunkt vid kreditgivning är därför att den som

väljer att ingå ett kreditavtal sätter sig in i avtalets konsekvenser och överväger dess följder. Med snabblån är det dock tydligt att detta inte alltid fungerar. I dessa fall är det fråga om lättillgängliga lån på mindre belopp som konsumenten kan ansöka om på ett enkelt och snabbt sätt, något som i sig kan minska konsumentens betänksamhet och återhållsamhet. Som beskrivs ovan kan konsumenten dessutom vara i en ekonomiskt svag situation och ha svårt att ta till sig av den finansiella informationen. Sammantaget finns det därför anledning att överväga ett utökat ansvar för den professionella och i detta sammanhang betydligt starkare parten, kreditgivaren.

En möjlighet att öka kreditgivarens ansvar för att bedöma konsumentens ekonomiska förmåga är att införa en civilrättslig sanktionsregel vid bristande kreditprövning. En sådan regel kan t.ex. innebära att om en näringsidkare har brustit i kreditprövningen, och en noggrann kreditprövning skulle ha visat att konsumenten inte hade förmåga att återbetala krediten, så ska konsumenten inte behöva betala tillbaka hela eller delar av det lånade beloppet. Det finns även exempel på sanktionsregler i flera av EU:s medlemsstater. Till exempel gäller i Frankrike att kreditgivarens rätt till ränta går förlorad, om denne underlåter att kontrollera konsumentens kreditvärdighet innan kreditavtalet ingås.

För att kunna koppla en civilrättslig sanktionsregel till bristande kreditprövning krävs att det är tydligt vilka uppgifter som ska vara avgörande för att en kredit ska beviljas eller inte. Om en sanktionsregel ska införas, är det därför särskilt viktigt att det beskrivs hur en kreditprövning normalt ska gå till och att parterna ges en god vägledning för hur regeln ska tillämpas.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om en civilrättslig sanktionsregel vid bristande kreditprövning ska införas, och
- utveckla vilka krav som ska ställas på en kreditprövning.

Räntetak

Vid en konsumentkredit är konsumenten normalt skyldig att betala ränta och avgifter till kreditgivaren. En avgift får tas ut endast om den avser kostnader som kreditgivaren har för själva krediten (18 § konsumentkreditlagen), t.ex. kostnaden för den kreditprövning som ska göras. Uttagandet av ränta – s.k. kreditränta – är däremot kreditgivarens möjlighet att generera vinst och täcka kreditförluster. Om konsumenten skulle komma i dröjsmål med betalning, har kreditgivaren rätt till dröjsmålsränta. Dröjsmålsräntans uppgift är framför allt att tjäna som påtryckningsmedel mot konsumenten, dvs. bidra till att han eller hon betalar skulden i rätt tid.

Kreditgivarens möjlighet att ta ut avgifter för krediten är alltså redan begränsad. Däremot finns det i dag inte någon specifik begränsning av kreditgivarens möjlighet att ta ut kreditränta eller dröjsmålsränta. I stället gäller generella regler om ocker och oskäliga avtalsvillkor (se 31 och 36 §§ lagen [1915:218] om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område, avtalslagen). Dessa innebär i korthet att en konsument inte ska kunna ingå eller bli bunden av ett lån med ockerliknande eller oskäligen villkor. Om så ändå sker, kan avtalet jämkas eller förklaras ogiltigt. Trots dessa bestämmelser och att det i många fall getts uttryck för att olika snabblån skulle ha en ockerliknande ränta, har få – om ens några – fall angående snabblåns räntesättning prövats i domstol.

Att dessa regler inte kommer till användning kan bero på att de är verktyg som inte i första hand riktar in sig på själva grundproblemet, nämligen att konsumenter felaktigt beviljats lån.

En annan anledning kan vara att det inte är möjligt att ange generellt hur hög räntan för ett snabblån får vara innan gränsen för ocker är nådd. Vid tillämpningen av dessa regler kan nämligen inte räntan bedömas för sig. För en rättvisande bedömning måste det i stället göras en samlad bedömning av räntan och lånevillkoren i övrigt (se rättsfallet NJA 1995 s. 430). Detta innebär i sin tur att det är svårt för både konsument och kreditgivare att på förhand – och utan prövning i domstol – avgöra om det är fråga om ocker i det enskilda fallet.

Till detta kommer att det för överskuldssatta konsumenter är svårt att betala den avtalade räntan oavsett om den är oskäligen eller inte.

Mot denna bakgrund bedömer regeringen att det inte är ändamålsenligt att ändra reglerna om ocker och oskäligen avtalsvillkor. I stället anser regeringen att det finns skäl att överväga om det ska införas en specifik begränsning av kreditgivarens rätt till kreditränta och dröjsmålsränta (räntetak). En sådan åtgärd bedöms på ett mer verkningsfullt sätt kunna hantera frågor kring räntesättningen av snabblån än regler om ocker. Olika former av räntetak förekommer dessutom redan i flera av EU:s medlemsstater.

Att begränsa krediträntan och dröjsmålsräntan skulle kunna leda till att en kreditgivare blir mer noggrann med vem som får låna pengar. Skälet till detta är att åtgärden innebär en begränsning av kreditgivarens möjligheter att beakta kreditrisken vid bestämmandet av räntenivån och att få täckning för kreditförluster som uppstår i verksamheten när konsumenterna inte har råd att betala tillbaka lånen. På så sätt minskas kreditgivarens incitament att låna ut till högriskkonsumenter.

Införandet av tak för krediträntan och dröjsmålsräntan skulle också kunna minska risken för att konsumentens kostnader för lånet eskalerar och att enbart räntekostnaderna blir svåra att klara av att betala. Detta gäller särskilt i de fall snabblånet löper under en längre tid eller då konsumenten hamnar i dröjsmål med betalning.

En sådan begränsning skulle dessutom på ett effektivt sätt kunna göra det tydligt för både konsument och kreditgivare vilken kreditränta och dröjsmålsränta som får tas ut. Det behöver inte då göras någon samlad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet som vid ocker, utan parterna vet redan på förhand vad som gäller.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det ska införas en begränsning av den kreditränta och dröjsmålsränta som får tas ut (räntetak).

Kostnadstak

För snabblån med en längre löptid och för snabblån där konsumenten är i dröjsmål med betalning finns en risk för att kostnaderna med anledning av krediten snabbt blir stora och svåra för konsumenten att klara av att betala. Förutom ränta kan konsumenten med tiden behöva betala t.ex. aviavgifter, påminnelseavgifter och inkassokostnader.

Det finns därför skäl att överväga regler som skyddar konsumenter från kraftigt stigande kostnader vid snabblån. Sådana regler har nyligen införts i Storbritannien. Dessa innebär att de totala kostnaderna i samband med ett snabblån inte får överstiga det kreditbelopp som konsumenten har lånat, dvs. om en konsument har lånat 1 000 kr, ska han eller hon inte behöva betala kreditgivaren mer än totalt 2 000 kr.

Vid sidan av att skydda konsumenten från stigande kostnader skulle ett kostnadstak kunna medföra ett ökat incitament för kreditgivaren att göra en ordentlig kreditprövning. Anledningen till detta är att kreditgivaren riskerar att inte få full ersättning för de kostnader som uppkommer, om konsumenten inte kan betala tillbaka lånet. Av samma skäl skulle ett kostnadstak kunna leda till en mer ansvarsfull handel med snabblån mellan fordringsägare.

Om ett kostnadstak ska införas, bör det inriktas på sådana kostnader av civilrättslig karaktär som uppkommer med anledning av krediten. Kostnaderna kan avse t.ex. ränta och avgifter för krediten, dröjsmålsränta, påminnelseavgift och inkassokostnad.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det ska införas en begränsning av det totala belopp för kostnader som en konsument ska kunna bli skyldig att betala (kostnadstak).

En begränsning av möjligheten att förlänga en konsumentkredit

Vissa snabblåneföretag erbjuder konsumenten en möjlighet att förlänga eller förnya lånet mot tillkommande avgifter och ränta. I vissa situationer kan det finnas goda skäl för konsumenten att förlänga ett lån. Det finns dock en risk för att sådana förlängningar leder till att konsumentens skuld ökar snabbt. Vidare kan möjligheten att förnya eller förlänga lån dölja konsumentens överskuldsättningsproblem och leda in honom eller henne i djupare skuldsättning.

I Storbritannien har det nyligen införts regler som innebär att ett snabblån endast kan förlängas två gånger. En liknande begränsning förekommer i Svenska Konsumentkreditföretagens etiska regler. Dessa etiska regler gäller dock inte för en kreditgivare som inte är medlem i föreningen.

För att säkerställa ett effektivt skydd mot att konsumenten skjuter skuldproblemen framför sig finns det därför skäl att överväga att i lag införa regler av detta slag.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det ska införas en begränsning av möjligheten att förnya eller förlänga en konsumentkredit.

Skriftlighetskrav

Enligt 1992 års konsumentkreditlag (1992:830) skulle ett kreditavtal vara skriftligt och undertecknas av konsumenten. Ett kreditavtal som inte hade ingåtts skriftligt var ogiltigt i den del som det innehöll villkor som var till nackdel för konsumenten. Skriftlighetskravet gällde inte för engångskrediter där kredittiden var högst 45 dagar och hela beloppet skulle betalas på en gång och inte heller för krediter under 1 500 kronor.

Konsumentkreditdirektivet från 2008 förutsätter att konsumentkreditavtal kan ingås även per distans och muntligen; det finns inte något krav på konsumentens undertecknande. Direktivet innehåller dock inget förbud mot ett skriftlighetskrav. Skriftlighetskrav förekommer också i vissa av EU:s medlemsstater. Till exempel uppställs i Tyskland krav på kredittagarens underskrift vid avtal om konsumentkrediter som överstiger 200 euro.

Vid införandet av den nuvarande konsumentkreditlagen 2011 togs skriftlighetskravet bort. Det konsumentskydd som skriftlighetskravet tidigare avsåg att uppfylla ansågs i stället tillgodoses genom kravet på skriftlig dokumentation av avtalsinnehållet. Dessutom är viktiga rättsverkningar, t.ex. ångerrätten, knutna till att avtalet undertecknas och överlämnas till konsumenten (prop. 2009/10:242 s. 60 f.).

I betänkandet Telefonförsäljning av finansiella tjänster och produkter (SOU 2014:85) anges att de flesta kreditavtal i praktiken ingås genom skriftlig bekräftelse. Detta gäller även i de fall försäljning sker per telefon. Utredningen anser dock att konsumentskyddet bör stärkas och att införandet av ett krav på skriftlig bekräftelse bör övervägas.

Ett krav på konsumentens undertecknande eller annan skriftlig bekräftelse kan ge konsumenten mer tid och bättre möjlighet att överväga erbjudandet innan han eller hon accepterar det. På detta sätt skulle konsumenten få bättre förutsättningar att fatta välgrun-

dade beslut. Ett sådant krav skulle därmed kunna bidra till att färre konsumenter ansöker om och beviljas impulsiva och förhastade lån.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera i vilken utsträckning det slopade skriftlighetskravet för konsumentkrediter har inneburit ett minskat konsumentskydd, och
- ta ställning till om det ska införas ett krav på konsumentens undertecknande eller annan skriftlig bekräftelse.

Skärpta marknadsförings- och informationskrav

Regler om information vid marknadsföring och om förhandsinformation (dvs. information som konsumenten ska få innan kreditavtalet ingås) finns i konsumentkreditlagen och i lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler. Dessa regler, som motsvarar bestämmelser i konsumentkreditdirektivet, anger bl.a. vilken information som ska ges, i vilken form informationen ska ges och när konsumenten ska få del av den. Reglerna kompletteras av bl.a. Konsumentverkets allmänna råd om konsumentkrediter.

Som nämns ovan har konsumenter emellertid inte alltid möjlighet att förstå ett snabblåns kostnader och risker. Marknadsföringen har också blivit mer snabbbrörlig och uppsökande och riktar sig ofta mot utsatta konsumentgrupper. Det finns därför anledning att se över marknadsförings- och informationsreglerna och undersöka om det finns behov av att införa regler som innebär att konsumenten ges tydligare information om lånet. En konsument måste förstå hur dyrt lånet är och hur det kan komma att påverka hans eller hennes ekonomi. Det bör övervägas om det i lag bör införas krav på återhållsamhet och måttfullhet vid marknadsföring av snabblån. Det kan t.ex. handla om att införa begränsningar av i vilka situationer och under vilka villkor marknadsföring som är ägnad att locka konsumenter med svag ekonomi ska vara tillåten. En annan fråga är om det bör införas krav på information om riskerna med detta slags lån.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det ska införas skärpta marknadsförings- och informationskrav.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma vilka ekonomiska och andra konsekvenser som förslagen kan få för näringslivet, enskilda och det allmänna.

Utredaren ska bedöma vilken påverkan som förslagen kan få för kreditmarknaden och dess olika aktörer. I denna del ska utredaren särskilt dels bedöma i vilken utsträckning som förslagen kan medföra att vissa konsumentgrupper stängs ute från kreditmarknaden eller att vissa låneformer kommer att sluta erbjudas på marknaden, dels belysa hur förslagen kan påverka konsumenters beteende på kreditmarknaden. Utredaren ska därutöver bedöma vilken påverkan som förslagen kan få för tillsynsmyndigheternas arbete.

Utredaren ska redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas kan få för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Om förslagen medför ökade kostnader för det allmänna, ska utredaren redovisa förslag till finansiering.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska göra de internationella jämförelser som är befogade. Utredaren ska vidare uppmärksamma och beakta Sveriges EU-rättsliga och internationella åtaganden.

Utredaren ska inhämta synpunkter från Finansinspektionen, Kronofogdemyndigheten, Konsumentverket och Allmänna reklamationsnämnden. Utredaren ska i övrigt inhämta synpunkter från berörda myndigheter och organisationer, i den utsträckning som det bedöms lämpligt.

Utredaren ska följa och beakta arbetet i Regeringskansliet med de förslag som Utredningen om konsumentskydd vid telefonförsäljning (Ju 2013:15) senare kommer att redovisa för regeringen (dir. 2013:95, dir. 2015:19). Utredaren ska även i övrigt hålla sig informerad om relevant arbete som pågår i Regeringskansliet i frågor om konsumentkrediter och överskuldssättning.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2016.

(Justitiedepartementet)

Inbjudan till hearing om vissa konsumentkrediter

Datum: Tisdagen den 5 april 2016

Tid: 13–16

Plats: Centralt i Stockholm – meddelas till anmälda deltagare.

Anmälan: Senast den 26 februari till
hedvig.burman@regeringskansliet.se.

Obs! Eftersom antalet platser är begränsat är utgångspunkten att endast en person kan delta från varje företag eller organisation. Beroende på antalet anmälda kan eventuellt fler personer beredas plats. Om fler personer önskar delta, ange detta i er anmälan.

Utredningen om vissa konsumentkrediter (Ju 2015:04) har fått regeringens uppdrag att överväga åtgärder för att åstadkomma en mer ansvarsfull marknad för konsumentkrediter. Syftet med uppdraget är att stärka konsumentskyddet och minska risken för att konsumentkrediter leder till överskuldsetting. De åtgärder som föreslås ska i första hand vara riktade mot s.k. snabblån. Om det bedöms lämpligt, får utredningen dock föreslå att åtgärderna även ska gälla andra slags konsumentkrediter. Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2016. Utredningens direktiv i sin helhet finns bifogade denna inbjudan, se separat pdf-fil.

Utredningen bjuder nu in till en hearing, som vänder sig till kreditgivande företag och intresseorganisationer.

Under hearingen kommer utredningen att presentera sitt uppdrag och något om det arbete som bedrivits hittills. Några slutliga ställningstaganden kommer inte att redovisas, däremot vilka åtgärder som utredningen ser som möjliga alternativ och som kommer att analyseras vidare.

Deltagarna kommer att få möjlighet att lyfta frågeställningar relevanta för utredningsuppdraget. Utredningen kommer också att informera om vilka frågeställningar som utredningen anser är mest relevanta för det fortsatta arbetet och som deltagarna gärna får ge synpunkter på, under hearingen eller genom kontakter längre fram. Det är viktigt för utredningen att få information och synpunkter från branschen, bl.a. för att kunna analysera konsekvenserna av möjliga författningsförslag.

Ett mer detaljerat program kommer att skickas ut senare till anmälda deltagare.

Välkomna!

Johan Löfstrand
Särskild utredare

Hedvig Burman
Utredningssekreterare

Program för hearing om vissa konsumentkrediter

Datum: Tisdagen den 5 april 2016

Tid: 13–16

Plats: City Conference Centre Norra Latin, Drottninggatan 71B,
Stockholm

Obs! Vår bokade lokal kommer att bli fullsatt. Inga andra än anmälda deltagare kan alltså beredas plats.

Kaffepaus ca 14.15.

-
1. Utredaren och sekreteran presenterar kort sig själva, utredningens övergripande syfte enligt utredningsdirektiven och utredningens arbetssätt.
 2. En definition av snabblån – utredningens överväganden och diskussion med deltagarna.
 3. En genomgång av varje åtgärd som utredningen ska överväga enligt direktiven:
 - en civilrättslig sanktion vid bristande kreditprovning
 - räntetak
 - kostnadstak
 - en begränsning av möjligheten att förlänga lån
 - skriftlighetskrav
 - skärpta marknadsförings- och informationskrav

För varje åtgärd konkretiserar utredningen hur åtgärden kan utformas om den ska föreslås och tänkbara konsekvenser av ett sådant förslag. Deltagarna får sedan tillfälle att ställa frågor och lämna synpunkter.

4. Utredningen presenterar en tänkbar åtgärd som bör kunna föreslås inom ramen för ”närliggande åtgärder” enligt utredningsdirektiven. Synpunkter från deltagarna.
5. I mån av tid: Diskussion om vilken åtgärd som skulle påverka marknaden mest och/eller på bästa sätt leda till att utredningens syfte kan uppnås. Vilka tänkbara konsekvenser finns för olika kombinationer av åtgärder?
6. Övriga frågor från deltagarna.

Välkomna!

Johan Löfstrand
Särskild utredare

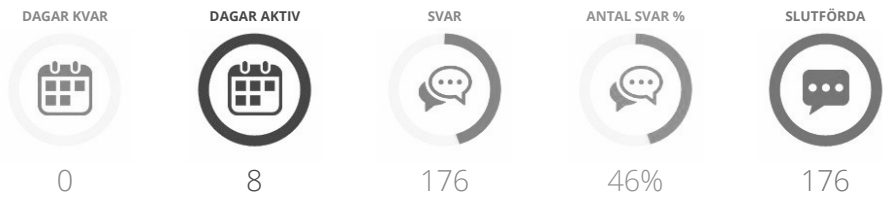
Hedvig Burman
Utredningssekreterare



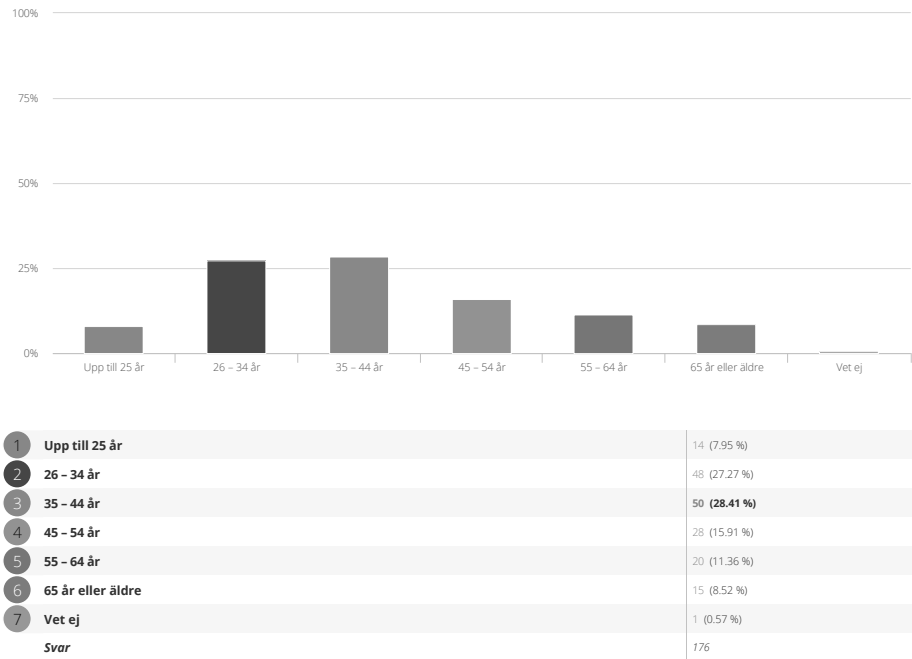




Snabblån

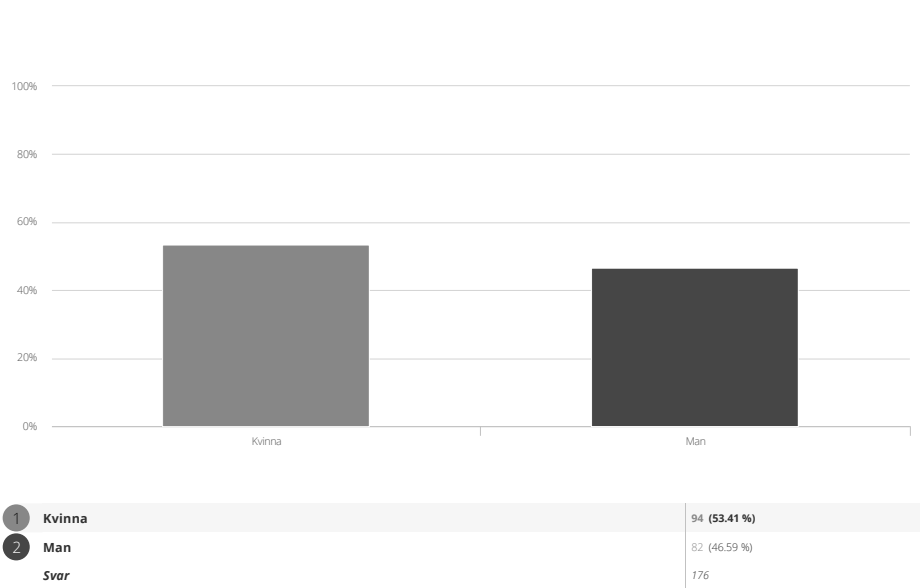


Ålder:
Välj det alternativ som stämmer bäst överens med den person som ditt senaste ärende avser.



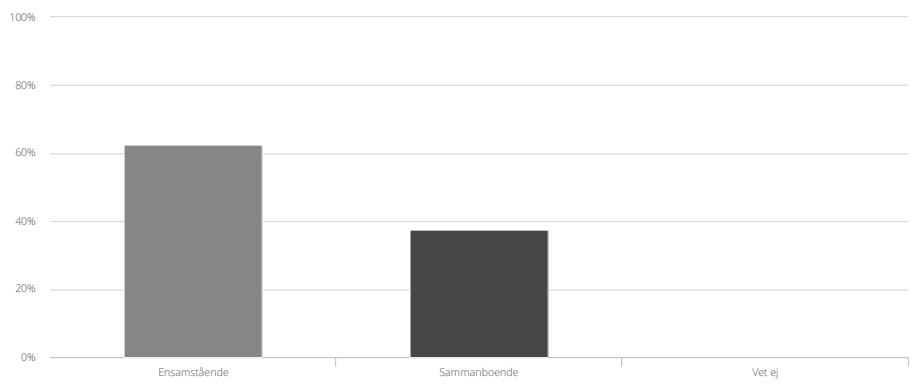
Kön:

Välj det alternativ som stämmer bäst överens med den person som ditt senaste ärende avser.



Familjesituation:

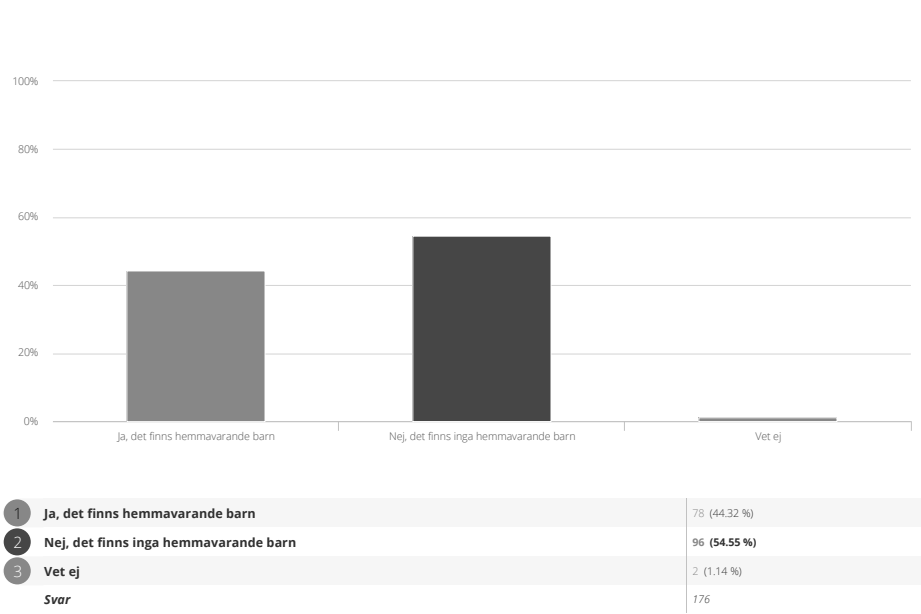
Välj det alternativ som stämmer bäst överens med den person som ditt senaste ärende avser.



1	Ensamstående	110 (62.5 %)
2	Sammanboende	66 (37.5 %)
3	Vet ej	0 (0 %)
Svar		176

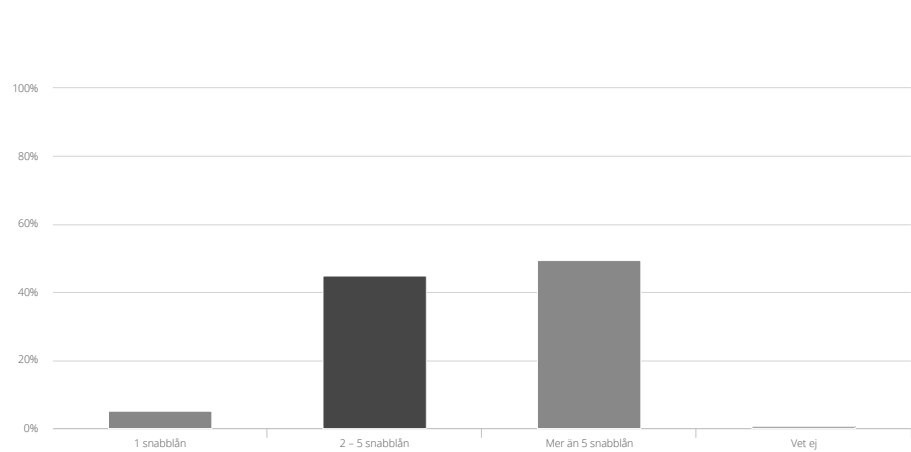
Hemmavarande barn:

Välj det alternativ som stämmer bäst överens med den person som ditt senaste ärende avser.



Uppskatta hur många snabbblån personen hade:

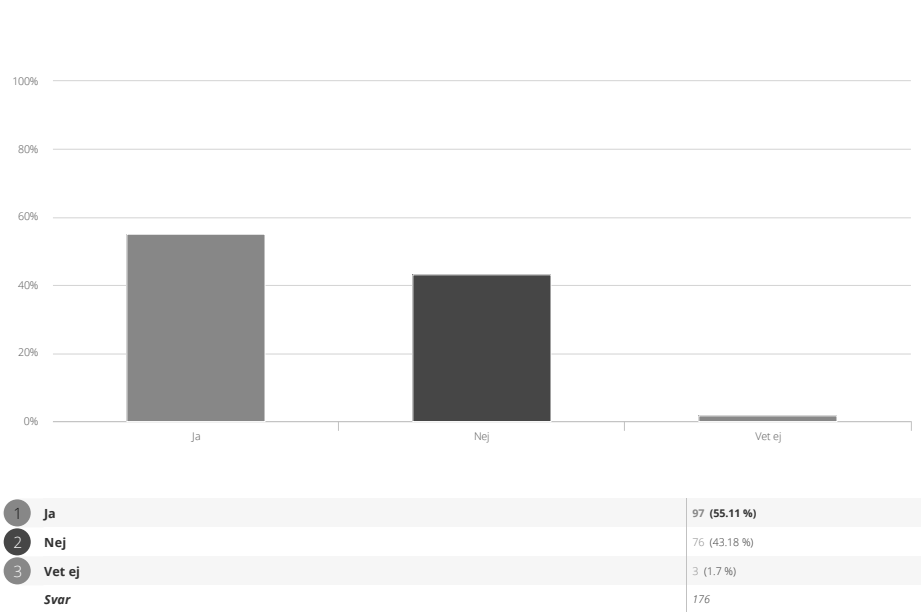
Välj det alternativ som stämmer bäst överens med den person som ditt senaste ärende avser.



1	1 snabbblån	9 (5.11 %)
2	2 - 5 snabbblån	79 (44.89 %)
3	Mer än 5 snabbblån	87 (49.43 %)
4	Vet ej	1 (0.57 %)
Svar		176

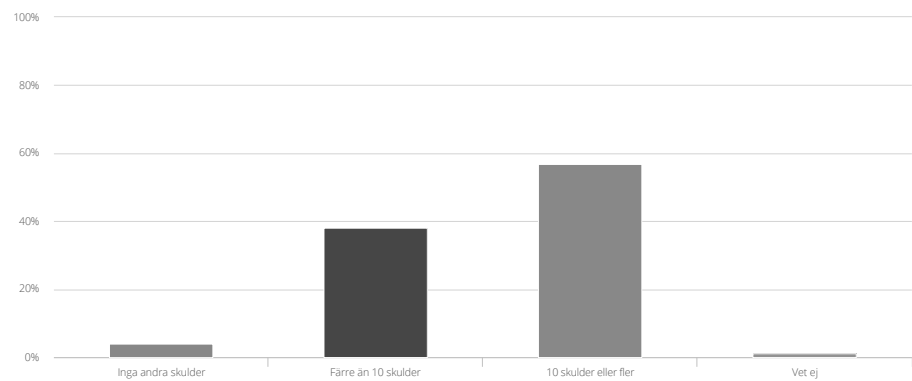
Hade personen skuld hos Kronofogden?

Välj det alternativ som stämmer bäst överens med den person som ditt senaste ärende avser.



Hur såg skuldsituationen ut i övrigt?

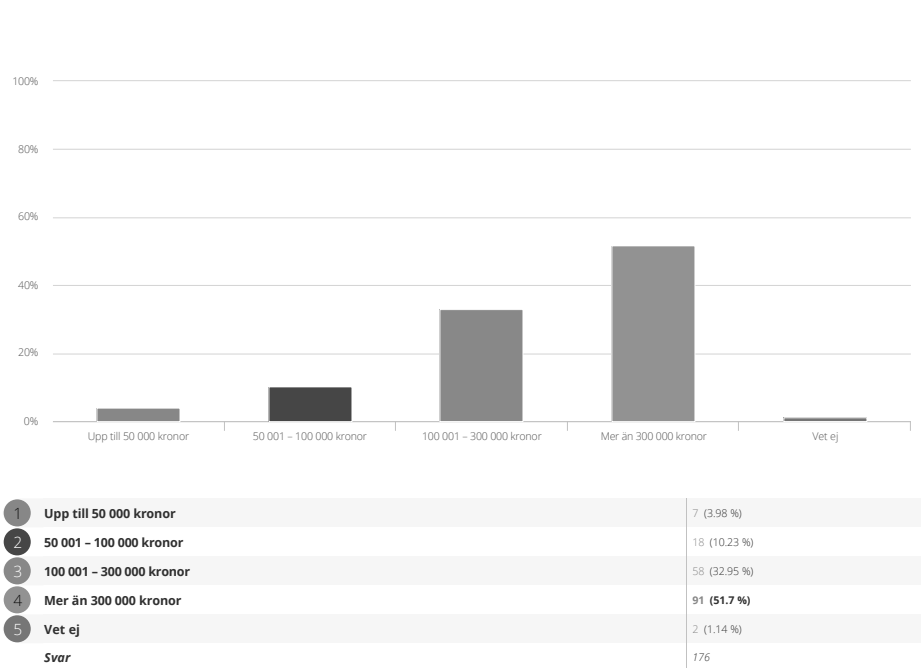
Välj det alternativ som stämmer bäst överens med den person som ditt senaste ärende avser.



1	Inga andra skulder	7 (3.98 %)
2	Färre än 10 skulder	67 (38.07 %)
3	10 skulder eller fler	100 (56.82 %)
4	Vet ej	2 (1.14 %)
Svar		176

Uppskatta hur stor personens totala skuldbörda var:

Välj det alternativ som stämmer bäst överens med den person som ditt senaste ärende avser.



Vad skulle pengarna från snabblånen användas till?

Skönhetsoperation

Viss konsumtion (saker som sonen behövde) men ffa till de vardagliga levnadsomkostnaderna.

Betalning av räkningar/tidigare skulder. Ett felaktigt sätt att hantera en redan svår skuldsituation.

För att betala andra lån och utgifter.

Spel och betala räntor på lån som hen redan hade

Ett försök till att betala löpande räkningar och inte hamna hos kronofogden.

Avbetalning av andra lån.

Klara av att betala månadsbetalningar på andra lån.

Betala gamla skulder för att de inte skulle gå till kronofogden. Hon tog nya lån hela tiden för att betala gamla krediter, det blir som en ond cirkel.

För att kunna finansiera sitt spelberoende.

Lösa gamla skulder.

konsumtion

Täcka andra krediter, köp av bil, kläder

Betala tidigare tagna skulder och inköp för att klara vardagen. "Ekorrhjulet"

Betala andra lån

Konsumtion

Mat, hyra och liknande

Klara sig fram till nästa lön.

lösa andra lån för att inte hamna hos Kronofogden

Vet ej - bara träffat personen en gång. Men gissningsvis som ett sista försök att lösa skuldsituationen och undvika KFM

Konsumtion för vardagliga utgifter som mat hyra samt mat till fd, sjuklig make samt två vuxna barn

Spel

Betala andra skulder/faktura som förfallit

Betala räkningar

För att lösa andra lån + löpande ekonomi.

för att betala skulder som uppstod efter en försäljning av bostadsrätt. Personen hade skilt sig och köpt ett bostadsrätt för sig och sina barn som skulle bo växelvis med honom. Han var tvungen att sälja lägenheten ett år efter inköpet. Försäljnings med vinst men han hade andra skulder som skulle betalas. Måste betala vinsskatt i med ca 70.000Kr pga för bostaden. Andra skulder kvar upp till 250.000Kr som innehåller ett antal sms och snabblånen men även skulder på konsumtion under skilsmässan.

Saknade inkomst under sommaruppehåll för studier. Ej rätt till a-kassa eller försörjningsstöd. Misstänker även spelmissbruk.

Spel

Användes för familjens försörjning bla kostnad för hotellboende eftersom familjen var bostadslös.

Köpa in saker till hemmet.

Spel.

Betala lån/räkningar samt konsumtion.

Klara vardagsekonomin i familjen

Betala räkningar, handla mat till barnen

Betala andra skulder för att slippa hamna hos Kronofogden.

De togs för att betala på de tidigare samt för livsmedel då all inkomst gick för att betala fakturor.

Lösa andra skulder, komma ifatt

Upprätthålla en standard i vardagsekonomin som hon vant sig vid då inkomsterna var högre.

Uppehålle

Betala andra skulder och tandvård

Att betala andra skulder/lån för att inte hamna hos KFM

Konsumtion, samt till vuxen datters konsumtion.

För att betala av å andra krediter samt löpande levnadsomkostnader

Bland annat betalning av hyra då det inte funnits kvar pengar när räkningen skulle betalas

Uppehålle

Levnadsomkostnader

Betala andra lån samt löpande räkningar.

att betala andra skulder

Pengarna används för att betala räkningar.

K hade haft företag och blev sjuk. Fick ingen sjukpeng och K hade 45 dagars karens för A-kassa så pengarna användes till hyra m m.

Vardaglig konsumtion

Lösa andra lån o krediter + konsumtion.

Månadsutgifter för familjen och avbetalning på tidigare lån.

Olika konsumtionskrediter samt inbetalningar på andra lån.

spel

Till att betala andra krediter och utgifter.

Konsumtion. (som egentligen inte säger någonting eftersom alla pengar konsumeras förr eller senare och egentligen bara kan antingen konsumeras eller sparas.)

Dels betala på andra skulder men även konsumtion.

Betala löpande räkningar och nödvändiga utgifter.

För att täcka matkostnader etc.

För att klara sin situation och kunna betala tillbaka på de skulder hon hade, det fanns inga pengar kvar när hon betalat sina löpande räkningar.

Konsumtion

Betala andra skulder.

Spel på internet o betala räkningar.

Troligtvis att spela med, betala andra lån eller för att betala vanliga räkningar då hans inkomst försvann till spel.

Betalning för andra lån och krediter.

Spel online

nytt bohag och hjälpa dottern

Betala andra krediter och skulder som uppkommit pga av konsumtion

Vardagsräkningar då maken blev allvarligt sjuk och sedan avled.

Hushållsuppgifter och konsumtion

Handla betala andra skulder

Snabblånen/smslånen togs/gavs när personen redan var så skuldsatt att inga banker beviljade lån. De skulle användas till att betala på andra lån/löpande utgifter och var de sista desperata lånen innan skulderna gick till kronofogden.

konsumtion

Betala andra lån.

Konsumtion

eftersom lönen gick till att betala alla lån och övriga skulder så tog lönen slut och det blev snabblån för henne och barnen att leva på.

Betala andra krediter

vet ej

Spel i huvudsak

Rädda den ekonomiska situationen. Ett av de sista lånen som togs innan det blev övermäktigt och det inte längre gick att betala av på alla lån och skulder.

Amortera på andra krediter.

Konsumtion samt betala på andra lån och skulder.

Betala räkningar

Spel, räkningar.

För att betala andra skulder.

Vet ej!

Betala andra skulder och lån

Hushållsutgifter, för att klara löpande räkningar och lånebetalningar, då hennes företag är olönsamt.

Betala andra eftersläpande lån och/eller löpande utgifter ex. mat, kläder, medicin etc.

Klara av betalning av tidigare lån samt hålla sin levnadsstatus någorlunda intakt.

för att kunna betala hyra och andra hushållsomkostnader

dataspel

Löpande utgifter och lånebetalningar för att skulderna inte skulle hamna hos Kronofogden.

Betala krediter och löpande räkningar. Rädda personen från betalningsanmärkning vilket ändå inte gick att förhindra.

Betala tidigare krediter samt för att spela ihop mer pengar

För att betala lån på huset samt andra blanco lån.

Betala andra skulder/räkningar.

Att leva på när ingen annan inkomst fanns.

Spel

Finansiera spel

Pengarna skulle användas till att betala ränta och amortering på andra skulder

Betala de andra krediterna som personen hade svårt att betala pga skilsmässa och till följd av separationen psykisk ohälsa

Konsumtion, alkohol, narkotika missbruk

Betala andra skulder, försöka komma ikapp.

Löpande konsumtion/uppehålle

Löpande hushållsutgifter samt betalningar på andra lån.

Betala övriga lån

personen hade blivit ensamstående under 2015, tog snabblånen för att klara de löpande kostnaderna

Vet ej

Tågbiljetter, åka på konserter, kläder, hjälpa kompisar

Betala gamla lån, och kunna leva på.

Betala löpande utgifter, täcka andra lån

Konsumtion, kläder,sport varor.

Skickas till biologiska föräldrar

Spel och konsumtion

Från början att täcka vardagskostnader - för att inte hamna hos KFM (vilket han ändå gjorde). Senare började han spela på nätet. Där är det inga son helst problem att få lån, alla kategorier och kollen verkar vara noll

Lösa en månads försörjning

Till spelande.

Betala andra lån

Konsumtionslån

Betala räkningar och och andra lån

Betala andra skulder

För att betala andra skulder så som postorderköp.

Konsumtion och att täcka tidigare snabblån.

Spel

Vanlig konsumtion, dataprylar, fordon mm

Betala räkningar samt gamla lån

att betala andra skulder

Tillfällig finansiering av hushållets kostnader

Troligen för att lösa andra krediter samt stötta missbrukande son.

Först nöjen, därefter lösa skuldsituationen!

Konsumtion

Betala räkningar och avbetala på tidigare lån och krediter, handla mat, kläder, husgeråd till sig och barnen.

Klara julen - mat julklappar räkningar

Betala räkningar, andra lån samt övriga levnadskostnader.

Betala andra räkningar

Hon skulle hjälpa en god vän som uppgav att han blivit sjuk och kom inte tillbaka till sitt hemland. Han skulle betala tillbaka alla pengar till henne men hon har inte fått en krona tillbaka.

Konsumtion

till övrigt

betala löpande utgifter och andra lån

Att betala övriga lån

spel på nätet

Betala andra lån och löpande räkningar

Personen i fråga har spel och alkoholmissbruk. Har mycket dålig psykisk hälsa. Pengarna gick till spel och konsumtion. Finns inget kvar i värde som går att inlösa.

Att få ekonomin att gå runt

Hon blev lurad av en kille på nätet som skrev att han och hans dotter var i behov av sjukvård. Hon tog lån för att hjälpa dem.

Löpande utgifter per månad såsom mat mm

Lösa andra lån

casino på nätet

att betala andra skulder

Betala andra skulder tex tidigare snabblån, mat mm

spel

betala räkningar

För att lösa månadsekonomin, denne persons låga inkomst ställde till det och utgifterna blev större än inkomsterna

Spela på nätet

Att betala på ordinarie lån

betala av andra skulder

Hjälpa en dotter.

konsumtion och betalning av andra lån

Avbetalningar av andra lån och krediter

Betalning av andra snabblån/räkningar.

spel

För att betala andra lån.

Han köpte bil. Och bytte bil.

Konsumtion och att betala löpande räkningar.

Spel

Festande

Han blev "sol och vårad" av en kvinna och lånade mer och mer till henne. När pengarna skulle betalas tillbaka försvann hon och inga skuldebrev fanns.....

Hus och bil

Har inte fått det bekräftat av personen men jag tror att det gick till droger.

Kläder, husgeråd/inredning, handdukar/sängkläder, presenter till barn och barnbarn, kylskåp

Att betala av andra lån.

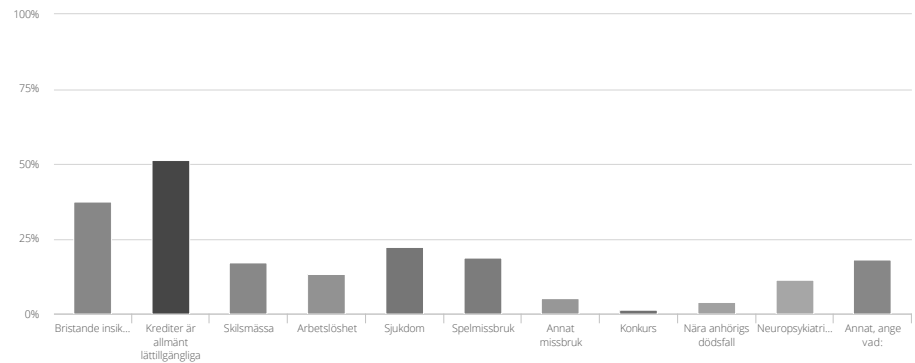
Konsumtion

Fick fördyrade kostnader i samband med vård av nära anhörig. Under perioden juli till augusti 2014 pendlade kvinnan mellan Stockholm och Uddevalla i stort sett varje vecka och ibland var det till och med flera gånger under samma vecka. Bodde på hotell i närheten av sjukhuset. Detta bidrog till ökade utgifter för kvinnan som tar nya lån/krediter (snabb lån) som i sin tur medför att månadsutgifterna ökar ännu mer. Den uppkomna ekonomiska situationen lyckas kvinnan balansera fram till sommaren 2015.

Betala andra skulder

Vad tror du var den/de främsta orsakerna till att personen hamnat i ekonomiska problem?

Välj det alternativ som stämmer bäst överens med den person som ditt senaste ärende avser.



1	Bristande insikt i privatekonomiska frågor	66 (37.5 %)
2	Krediter är allmänt lättillgängliga	90 (51.14 %)
3	Skilsmässa	30 (17.05 %)
4	Arbetslöshet	23 (13.07 %)
5	Sjukdom	39 (22.16 %)
6	Spelmissbruk	33 (18.75 %)
7	Annat missbruk	9 (5.11 %)
8	Konkurs	2 (1.14 %)
9	Nära anhörigs dödsfall	7 (3.98 %)
10	Neuropsykiatrisk funktionsnedsättning	20 (11.36 %)
11	Annat, ange vad:	32 (18.18 %)
Svar		176

Skicka pengar utomlands till föräldrarna

Minskad inkomst vid byte av arbete, högre hyra vid separation.

hemlöshet

Hög bet.moral, ville betala tillbaka de större lånen.

lurad av ex pojkvän

sonens grogsmisbruk

Relationsmakt

Fick vänta länge på ersättning från bl a FK

Låga inkomster

Hon ville hjälpa sina släktingar som har det svårt ekonomiskt och så hamnar hon själv i problem

Försäljning av hus vid skilsmässa.

Extrakostnader för eget boende

våld i nära relation

romance scam, typ nigeriabrev, i samband med depression

Bristande kunskaper om det svenska samhället

oklart

minskad lön

förändrad livssituation

tappade kontroll

dåligt nätverk

höga bokostnader, utbränd av för mycket arbete

shoppingmissbruk

bedrägeri

Låg inkomst är den avgörande variabeln alla kategorier givetvis, bara att kolla detta.

oväntad graviditet

ensamhet

Partners köpmisbruk

De pratade inte med varandra om skulderna.

Shoppingberoende

godtrogen

Inser att pensionen inte räcker till att betala tillbaka det som lånats

stress på arbetsplats

Varför tror du att personen tog ett snabblån och inte en annan typ av kredit?

Saknade andra tillgångar och trodde sig kunna lösa skulden.

Det var lättillgängligt och kunde göras mer "anonymt"

För att det är just ett SNABBLÅN. Det är enkelt. Det går fort. Kreditprövningen är under all kritik, personen hade redan över 400 000:- i blankolån och krediter innan hon fick alla dessa snabblån. Jag skulle vilja omformulera frågan - varför kom personen inte till BuS-rådgivningen, istället för att fortsätta att skuldsätta sig? Svar: det kan vara för att vi är en liten osynlig kommunal verksamhet som redan går på knäna. Se mer om detta nedan.

Förmodligen för att som sagt de är så lättillgängliga och inte gör så grundlig bedömning av personens betalningsförmåga.

Hen hade redan tagit så många lån och krediter, så till slut återstod bara snabblån

För att det tydligen är jätte enkelt att få/ta.

Lättare och snabbare än andra krediter. Mindre kontroll av den ekonomiska situationen.

Enkelt att få dessa lån

Hon fick inget lån på banken, hade för många förfrågningar på UC. Ej kreditvärdig, samt att hon inte hade en fast anställning.

Var redan överbelånad och kunde inte få ytterligare typ av krediter. Hade också lånat privat.

Lättare att ta dessa för att lösa gamla skulder.

Det var lätt/snabbt att kunna få ett lån via datorn när paniken infann sig och man såg att månadens inkomst inte räckte.

Andra vägar var uttömda

Lättast och snabbaste sättet att få tillgång till pengar. Ett annat lån skulle hon inte fått, för låg inkomst + betal anmärkningar

Gäldenären hade en tuff månad p.g.a. höga lånekostnader och inte råd med vardagskostnader som mat, hyra och el m.m.

enkelt sätt at snabbt lösa problemet

En snabb lösning.

Vet inte - men gissningsvis för att han inte längre beviljades andra krediter. Troligen lånat för att kunna betala andra krediter innan han till slut fick ställa in betalningarna. Nu ligger alla skulder hos Kronofogden.

Tillgängligt snabbt

Hade redan tagit lån från bank

Enkelt att både ansöka och beviljas...ingen eller dålig kontroll...

För att snabblån ej kollar så noga ang betalningsanmärkning. Hade ej fått av andra låneinstitut pga betalningssanmärkning.

Banken gick inte med på att hjälpa honom när han hade som värst. Hade behövt lite hjälp innan försäljning av bostadsrätt! Han har bra lön och hade kunnat klara av situationen men Banken hade tydligen för hårda krav för att han skulle få hjälp.

Snabba pengar.

lätt och snabbt att få

Lättillgängligt och snabbt, bristande kunskaper om konsekvenserna.

Ville få pengarna snabb och för att inköpa saker till hemmet.

Det var redan stopp hos "vanliga" kreditgivare.

Hade nog inget val, då han redan hade andra krediter. Fick inte "saneringslån".

Låg inkomst, bristande kunskaper, akut behov av pengar.

Bråttom med pengarna, samt brist på insikt av konsekvensen med lånen i en väldigt stressad situation

Lätt tillgängliga och andra kreditinstitut har börjat reagera på skuldsituationen. Behövde inte ens diskutera med sin sambo om problematiken med !!!

Troligen för att snabblån är enklare att få och snabbare, hade mest troligen inte fått någon annan kredit

Mådde dåligt, svårt att se helheten, annars mycket kapabel.

Hon skulle haft svårt att få någon annan kredit beviljad p.g.a. låga inkomster.

Lätt och anonymt

Lättillgängligt, mycket reklam på t.ex radio.

Det var en sista utväg för att kunna få månadens ekonomi att gå runt.

Enkelt och lättillgängligt.

Ej kreditvärdig

Ingen kreditvärdighet, snabblån är idag alldeles för enkla att få de gör sällan en kreditprövning.

Hög betalningsmoral (vill undvika inkasso och Kronofogden).

Inte medveten om vad det var för sorts lån och den höga räntesats som det innebar.

Har betalningsanmärkningar och får inga banklån men snabblån går bra. Höjer eller skaffar flera lån av samma långivare

Hon har/hade betalningsanmärkningar

Personen är överskuldssatt och andra krediter svårt att få.

Det var enklare enl K.

Enkelt och utan kontroll

Hade redan för många lån/krediter hos "traditionella" borgenärer.

Personen fick inga andra (vanliga) lån.

Lätta och snabba att få.

Missbruket var en konsekvens av skilsmässa och problem med anställning

Inga andra lån är möjliga!!

Det finns en belåningsprocess där lånen blir allt mer dyra eftersom att man inte beviljas "billiga" lån efter ett större antal förfrågningar.

Hon har skulder hos kronofogden så det var nog hennes enda alternativ

På grund av låga inkomster hade personen sannolikt inte beviljats något lån eller kredit. Snabblån går snabbt att få och är lättillgängligt när man upptäcker att man inte har pengar till alla räkningar.

Svårt att få annan kredit eftersom personen var arbetslös.

Lättillgängligt, enkelt och snabbt. Snabblånen löste hennes kris om än tillfälligt men bollen var i gång med fler sms lån för att lösa tidigare sms lån...

Det var en 20-åring som ville ha snabba pengar för att köpa diverse prylar för.

Lättillgängligheten till snabblån.

Lätt att få igenom, snabba pengar när han satt vid datorn o skulle spela. Dåligt genomtänkt men så lättillgängliga pengar! Han erhåller försörjningsstöd idag.

Han hade redan för många andra lån och fick inga fler sådana lån. Snabblåneföretagen var troligen de enda som beviljade honom lån.

När han tagit alla andra lån hos bank, krediter mm och maxgränsen är nådd där ställs inga frågor för att kunna ta snabb, sms-lån. Är lättillgängliga pengar för stunden.

Personen hade inte blivit beviljad en kredit hos seriösa aktörer med en korrekt kreditprövningsprocess.

gick inte

Han ville inte hamna hos kronofogden. Tog fler lån för att lösa andra lån innan de gick vidare till inkasso och kfm

Låg inkomst och skulle ej beviljas andra lån eller krediter. Lättaste sättet i trång situation.

Saknade ekonomiska möjligheter

Enkelt inga krav o snabb

Personen hade redan många blancolån och fick inte lån hos andra än snabblånegivarna typ Cash buddy, Cash2you, Avida, Folkia, Ferratum mfl. Och för att det var så enkelt, gick fort, ingen ställde frågor och FÖR ATT DET GÅR även när det inte borde gå.

Fick inga andra lån pga betalningsanm.

Avsaknad av insikt så blev det nog den snabba lösningen i stunden.

Han fick erbjudanden och det var enkelt och snabbt.

Hade redan för många lån och bankerna sa nej

Kunde förmodligen inte få andra krediter

vet ej

Är du på spelsajter finns möjligheter att låna (köpa fler insatser) ytterligare väldigt lättillgängligt.

Därför att det var en nödlösning för att klara av löpande utgifter och kunna betala på andra lån och krediter.

De hade redan använt de mer seriösa alternativen.

Det går snabbt att få pengar och ingen strikt kreditprövning.

Fått nej hos "sin bank" och någon annan bank tidigare. Gick snabbt och lätt.

För lätt tillgängliga!!

För att dem var mest lätt tillgängliga.

Lätt att få.

Ville ha så lite kontakt som möjligt med fordringsägaren, snabba pengar

De var enkla och snabba att få. Genom enkel ansökan på nätet.

Snabb lösning för att betala och undvika att hamna hos Kronofogden. Hamnade där ändå tillslut

Banker m fl har nekat fler lån.

snabba pengar, desperat att kunna betala månadsutgifter, samt arbetslös. Tills man får pengarna från A-kassa det tar sin tid och då tror man att man kommer ikapp.

"snabba pengar" för att betala på andra lån och fortsätta spela

För att den tidigare tagit samlingslån och nu inte får fler samt för att snabbt kunna betala de mest akuta utgifterna.

Beviljades inte andra krediter.

Det fanns tillgängligt i samband med spelsituationen på nätet

Det är lättillgänglig och snabb lösning månad för månad.

Personen hade skulder som betalades när personen jobbade heltid. Inga marginaler. När personen blev sjuk och inkomsten minskade klarade inte personen av att betala alla lån och avbetalningar. Tog då snabblån för att klara av de närmaste månaderna så att inte skulderna skulle gå till kfm. Personen trodde inte att hen skulle bli så långvarigt sjukskriven. Snabblån togs för att det var möjligt. Fick inte annat lån genom banken.

Hade redan andra krediter som var fullt utnyttjade.

Lätt att få dessa lån/krediter.

Fanns inga andra alternativ.

Personen hade tagit ofördelaktiga lån för att köpa sjukvård och alternativa mediciner till sin cancersjuka mamma som senare avled. Snabblånen blev ett alternativ att få snabba pengar när räntor och amortering på biancolånen blev för höga.

Fick inga andra bättre krediter pga den stora skuldbördan

Lätt och snabbt att få pengarna i sin hand. Med bristande impulskontroll måste allt hända omedelbart.

Han tänkte inte på fler alternativ. Lättillgängligt och det blir lite mer "sekretess" istället för att blotta sina ekonomiska problem med att gå till banken. Det kan kännas "retligt" att man som långvarig bankkund går in och ber om lån för att betala räkningar som släpar efter.

Kunde ej få andra typer av lån

Hade fått nej från andra kreditgivare.

Blev nekad andra krediter (hade inga betal.anmärkningar men för många förfrågningar), snabblånen togs snabbt (snabba beslut), ingen som ställde "frågor"

Personen hade redan ett större banklån och hon provade där först, men blev nekad eftersom personen var ensamstående.

Vet ej

På grund av att hon har låg inkomst, då är det lättare att ta snabblån på grund av dom inte gör samma kreditprövning

Enkel lösning, tillgängligt

Var pressad och tog ett beslut snabbt.

Lättillgängligt, snabba Cash, betala andra lån.

Fick inga andra typer av krediter.

Tillgängligt och snabb lösning

Lättillgängligheten. Pengarna fanns just där han var för att tillgodo se hans behov

Hittade ingen annan utväg

Han hade ett familjeliv och var hemma och tog hand om barnen när sambon jobbade. När barnen hade lagt sig, så blev det ett sug att spela. Sedan var spelande igång med många snabbblån som följd

Storbankerna lånar inte gärna ut till pensionärer och man vill betala sina räkningar.

Enkelhet

Lättillgängligt. Behöver inte ha personlig kontakt. Räcker med att ansöka via nätet och få in pengar ganska snabbt.

Enkelt och snabbt

Han fick inga andra lån, bara snabbblån som inte gör någon proffsig kreditprövning

Enklare att få och snabbare

Behövde snabblösning.

Enkelt, snabbt och inga krav. Marknadsföringen lättillgänglig

Gjorde inget noggrant övervägande. Orkade inte. Var deprimerad.

Då han inte hade några skulder hos Kronofogden tidigare (har ställt in alla betalningar till dessa skulder pga en akut hyresskuld) så var det lätt och snabbt att få denna typ av lån. All reklam i TV är troligen en bidragande orsak.

Det var så enkelt!

En före detta sambo, som idag har skuldsanering, började att ta krediter/snabbblån för att familjen skulle ha liknande standard som andra familjer i området.

antagligen för det är snabbt utan frågor eller koll

Lättillgängligt.

Det var den enda möjligheten för henne just då.

Personen tog snabbblån för att kunna betala på sina andra krediter. Hon var också övertygad att hon skulle få tillbaka pengarna av den andra personen som lurade henne.

Kunskapsbrist p g a brist i skolans prioriteringar. Det är också en klassfråga (jag är inte socialist) dvs det är personer från socialgrupp 3 och lägre som trillar dit. Inte minst för att de inte kan betala åter så bra. Finns socialgrupp 3 med i vokabulären förresten? Konkurs är väl ingen orsak till ett problem utan en konsekvens av dessa. Den orsaken måste ni ju lyfta bort!

han kunde inte få någon annan kredit

han fick inte ta något lån via bank och hade redan så många andra krediter

Enkelt och snabbt (=troligt dålig kreditprövning)

han fick erbjudande av sms lån under tiden han spelade det kom som erbjudande på samma sidan

Hade redan andra krediter med bättre villkor och fick inte låna mer från de fordringsägarna

Det är lätt tillgängligt. Snabba pengar.

Sista utvägen och ett snabbt, lättillgängligt sätt

snabb utbetalning

möjligheten till kredit

Det var det snabbaste alternativet för att tillfälligt lösa sin ekonomiska situation.

Snabbt och enkelt

Alltför låg årsinkomst för att få banklån.

Det skulle gå fort och denne person hade redan fått sin första betalningsanmärkning.

Eskalerande skuldsituation

Stress

skulle betala av andra snabblån

Är personen pensionär eller närmar sig pensionsålder, och har eller kommer att få låg pension, lånar ingen "vanlig" bank med låg ränta ut.

Kan inte få ytterligare lån på huset

Behövde pengar snabbt till avbetalningar när pengarna inte räckte.

Skulle tro att de flesta i denna situation, skäms för att gå till sin bank.

Det går snabbt och lätt.

Fick inte lån på annat håll det var lätt att få snabblån.

Det var hans enda alternativ.

Det verkar som hon har uttömt möjligheterna att få mer krediter på vanliga banker. Kreditprövningen är inte tillräcklig på snabblån, så det är lättare att få sådana om du redan har många krediter.

Har betalningsanmärkning men ville testa om det gick

tillgängligheten

Enkelt och snabbt utan frågor/ grundlig kreditprövning

För att betala annat lån.

Lätt och snabbt att få pengar.

Snabblånen är enkelt att få.

Det är lättast att få. Ibland enda alternativet.

Fick inte låna på grund av skulder

Stress, dåligt med tid och hade tappat överblicken över hur många lån/krediter som hon hade och hur mycket det var.

För många olika krediter hade förmodligen inte kunnat få fler lån

Övriga kommentarer:

Har du synpunkter, förtydliganden eller annat kan du lämna dem här:

Kravet vi har på oss är att undvika köer till rådgivningen. Vi ska också arbeta förebyggande och erbjuda professionell och rättsäker rådgivning. Allt detta ska vi göra på 2 heltidstjänster i en stadsdel om 85 000 invånare varav drygt 3 000 redan förekommer i kronofogdens register. Vi vill mer än gärna arbeta utåtriktat/förebyggande, vi vill "marknadsföra" verksamheten så att den blir mer känd bland stadsdelens invånare, men vi har inga resurser till det, tyvärr. All fokus ligger på handläggning och att alla ska få en tid hos oss inom kortaste möjlig tid.

När det gäller snabblånen så är min erfarenhet att de tas för att undvika att hamna hos kronofogden, tas i panik och att de tas vid spel- och köpberoende. Ofta handlar det om psykisk ohälsa.

Detta exempel är på en ung människa men tyvärr ser jag dessa lån i precis alla åldrar. Troligtvis för att de är så lätta att få/ta. Personer som tar dessa har oftast "stoppat huvudet i sanden" och ser inte att det bär utför. Personligen tycker jag att dessa människor också har väldigt dåliga ekonomiska kunskaper. Jag får ofta frågan, vad är det? ränta, amortering mm. De som dåliga ekonomiska kunskaper tittar bara till vad kostnaden per månad blir, inte hur länge de ska betala.

Jag anser det angeläget att det skapas ett centralt register där alla krediter finns så att lånebolag kan se vad den sökande av lån redan har. Ännu mer angeläget: att det låneföretag som inte gör kreditprövning omfattas av lagen och inte får återkräva lånet. Varför tillämpas inte den paragrafen? Också mycket angeläget: lag- eller tillämpningsändring så att inbetalade belopp på en skuld räknas av på kapitalet först och inte ränteskulden, det skulle göra mycket för att skuldsatta ska kunna ta sig ur skuldproblemen.

I regel vet de som tar dessa lån att de inte kan betala tillbaka, men det är en lösning för tillfället.

Det bör inte gå så fort att bevilja ett lån och personens ekonomi måste klara återbetalningen. De borde kontrollera/fråga hur många lån personen har, vilket påverkar återbetalningsmöjligheten.

Fördröjd bouppteckningsprocess.

Önskar räntetak på alla slags lån, samt minska lättheten att få snabba pengar, typ att det införs minst 24 timmars betänketid innan pengar betalas ut. Kanske impuls-lånen försvinner.

Snabblånen har varit ett återkommande problem. Personen ifråga har inga betalningsanmärkningar och borde därför kunna få ett lån med bättre villkor men snabblånen har fungerat som en snabb lösning för honom när pengarna är slut p.g.a. höga avbetalningar till andra låneinstitut. Detta ledde till att han var "tvingen" att ta ett nytt snabblån varje månad, en ond karusell som han håller på att bryta nu.

Jag har arbetat i över 16 år som budget- och skuldrådgivare och tycker att låneinstitut det sista året blivit mer "givmilda" med att ge lån. Det gäller alltså inte enbart sms - företag utan även andra långivare tex Marginalen Bank, Santander osv. Även om personen inte har betalningsanmärkning så anser jag att de ej tar tillräckliga uppgifter tex om de har anställning, sjukskrivning, hur många lån de alla redan har osv.

"Vanliga" banker är rädda att låna, kräver väldigt bra marginaler dit man inte når utan en borgensman. Vi rekommenderar inte att gå i borgen. Folk borde planera ekonomin bättre...Planera redan vid vigseln eller när man flyttar ihop om hur man gör med boendet, pengarna och barnen vid skilsmässa, sjukdom, barns sjukdom... Juridisk rådgivning borde vara tillgängligt för alla lika mycket som budget- och skuldrådgivning!

Det skulle inte vara lagligt att ta ut sådana räntor på 95% tex.

Alldeles för lätt att ta krediter. Ca 300K i skuld efter 6 månaders spelande inkl tidigare krediter för blancinköp, dock ej så stora summor. Dålig kreditkontroll.

Vi ser att snabblånen alltid kommer i slutet på en stor skuldsättning.

Generellt sett verkar de personer som vi träffar som tagit snabblånen vara människor i akut behov av pengar - till mat, hyra osv - eller personer med spelmissbruk och liknande. Framför allt rör det sig om snabblånen över internet, inte sms-lån.

Beviljar man ny kredit till någon som redan har tre gånger sin årsinkomst i blancokrediter så kan kreditbedömningen inte vara professionell. Konsumenten har absolut ett eget ansvar, men jag anser att företag som arbetar med krediter och ekonomi bör ha kravet på sig att ge god rådgivning. Och det är god rådgivning att avråda från ytterligare kredit istället för att ytterligare öka någons skuldbörda.

Funderar på varför SMS-lån är vanligare kreditform i Sverige än i våra grannländer. Marknadsföringen via nätet, direkttriktade SMS mm borde vara förbjuden. Korttidslånen är för de flesta sista utvägen innan det rasar ordentligt. Det känns ansvarslost mot våra medborgare och även mot mer seriösa långivare att ha denna form av krediter. Det är sorgligt att träffa unga människor, ofta under 30 år som kommer att ha en skuldbörda att dras med i stort sett fram till

pensionen. Friheten och möjligheterna att låna är inte i proportion till vad en medborgare kan tänkas stå emot. Frestelsen och okunskapen är för stor och dessa personer behöver hjälp från staten att skyddas. Många säger att det är värre med konsumtionslånen än ett fängelsestraff.

Det är för enkelt för många att få snabblån och det görs lite för dålig kontroll personligen anser jag att de är en skuldfälla.

Genomgående av mina kunder som har SMS-lån har det som toppen av "isberget". Man börjar med "bra" lån och sedan när man inte kan betala dessa toppar man med sämre lån och sist snabblån

Det borde vara enkelt att bara förbjuda dessa snabblån. Har du en funktionsnedsättning är det svårt att förutse konsekvenser av en handling du gör.

En ny lag om ocker borde införas och begränsa högsta tillåtna räntesats till max 5 % ÖGR.

Anledningen till att familjen hamnat i en skuldsituation berodde på att sambon blivit arbetslös och det strulade med a-kassan. Ett byte av a-kassa hade medfört att något i bytet inte fungerat och han var inte berättigad till ersättning. Familjen fick leva på mammans/kvinnans lön och då det inte räckte till, skuldsatte hon sig för att få pengarna till att räcka till mat mm.

Känner att alla långivare inte gör en seriös bedömning på återbetalningskravet. De tittar på inkomsten och tycker det ser bra ut. Funderar ibland på om dom kollar UC överhuvudtaget.

Görs kreditgivarna ansvariga för kreditprövningar så stoppas låne-/skuldkarusellen tidigare och det är bättre för alla inblandade.

Har 32 st SMS-lån, flera med en ränta med 150 % (ej effektiv ränta utan vanlig årsränta)

Alla måste förstå att de som tar sms-lån är de mest svaga och desperata personerna som vi har i samhället. Vi måste få till en lagstiftning som skyddar dem. Jag har jobbat med skulder under många år, även som kronoinspektör på Kronofogden. Jag har aldrig känt sån vanmakt och förakt mot kreditsamhället som jag gör idag. Jag sitter och matar in uppgifter om att klienter betalar 300 procent ränta på sina lån och det ska vara lagligt i Sverige!!!

Ser att flera personer av de jag har som klienter har valt att ta sms lån för att lösa en "kortsiktig" kris i deras ekonomi som sedan resulterar i att deras ekonomiska situation förvärras. Hade personerna haft nycklar till hur man planerar sin ekonomi och vad man kan göra för att undvika att hamna där man hamnade eller haft kunskap/vetskap i vad det innebär att ta ett snabblån och vad kostnaden egentligen är så hade man troligtvis valt en annan väg för att lösa sina problem. En del av de personer som har varit hos mig och som har utländsk bakgrund vill gärna hjälpa sina släktingar i hemländerna med pengar och pressen på dem är stora. Släktingarna i utlandet har inte vetskapen om hur dyrt det är att leva i Sverige och även om man i deras mått mått tjänar mycket så räcker inte pengarna. På något sätt så skulle jag önska att man hade information för nya svenskar om hur den svenska ekonomin fungerar och vad allt kostar så att insikten i att man kanske inte kommer ha råd att hjälpa sina släktingar når fram.

Personen var 20 år och bodde hemma hos sina föräldrar. Det var pappan till denna kille som kontakt med mig för att få hjälp.

Det är alldeles för lätt att få igenom dessa snabblån. En ordentlig inkomstutredning o kreditupplysning måste till. Dessa lån går inte att förhandla om eller lägga upp avbetalningsplaner på utan man hänvisas till att awakta inkassokravet o därefter göra upp något med inkassobolaget. Dåligt!

Samtliga villkort för att ta snabblån bör framgå tydligt när du tar krediten. Vad händer om jag inte kan betala, vilka villkor träder då in? Vad är det exakt jag betalar för denna kredit. Många är inte införstådda med vad räntan är och att vad de får betala för lånet.

Snabb lån bör inte finnas på marknaden då de inte fyller någon som helst nytta i samhället. De kostar endast pengar och skuldkänslor.

Han har ett arbete och tjänar väldigt bra.

Sms-lån oftast det sista man gör innan allt brakar.

Mera kontroll på snabblåneföretagen

Det här ärendet har jag haft nyss. Det är ju inte unikt alls att snabblånen ofta används som det sista desperata försöket att hanka sig fram ytterligare en månad. Oavsett det rör sig om män eller kvinnor. Självklart ofta i samband med spelmissbruk. När ingen annan bedömer en person som kreditvärdig så gör snabblåneföretagen det.. Och sen har snabblåneföretagen ofta så höga räntesatser att deras fordringar ökar snabbt med upplupen ränta och det i sin tur gör att de ju får mer betalt än andra fordringsägare när kronofogden fördelar utmätningssbeloppen! Mycket orättvist. Jag ser inget berättigande för snabblåneföretagen, inget riktigt behov, det behovet som idag sägs finnas har de skapat själva - den hederliga?? gammaldags check-krediten är fullt tillräcklig.

låneföretaget borde kolla skulder hos personen de ska ge snabblån till. Inte mer än högst 3 snabblån bör få finnas.

De flesta av mina besökare har inte snabblån men de som har snabblån har oftast flera och en del har väldigt många.

Snabblåneföretag gör bristfälliga kreditprövningar. Gåldenärer måste va omedvetna om hur dyra lånen är.

Känner inte till alla omständigheter i detta ärende då vi endast haft ett första besök. Det kan hända att det handlar om sjukdom eller annat men det är okänt idag.

Möjligheten till snabba dåliga krediter förvärrar alltid situationen för den drabbade. Det gör det även omöjligt att kunna lösa upp skuldsituationen.

I det här fallet som i många andra så är det inte snabblånet i sig som är bekymret utan att det redan finns så många lån och krediter att när det händer något oförutsett så finns det inga som helst marginaler. Personerna är dåliga på att förstå hur räntesatsen påverkar kostnaden på lånet. Personerna har ingen långsiktig planering utan löser den ekonomiska situationen för stunden utan att tänka på att det inte fungerar i längden. Vore önskvärt om de sökte hjälp hos oss i ett tidigare skede.

Personen har levit på "marginalen" under många år, totalt uttattad av skulderna visste inget annat sätt att få pengar på.

Det är inte bara snabblånen som ställer till det för många medborgare. Även kreditföretag beviljar krediter efter ofullständiga kreditprövningar. Räntetak vore högst önskvärt eftersom det inte borde vara en så lönsam bransch att tjäna pengar på de mest utsatta

Till viss del liknande ärenden kanske handla om att människorna har bristande insikt i ekonomiska frågor, men till största del upplever jag en brist på konsekvenstänkande. Många ser på lån som en mänsklig rättighet för att kunna hålla en viss konsumtionsstandard och bortser från det faktum att lånen ska betalas tillbaka.

De flesta får ekonomiska problem när är det gap mellan lön till ersättning från A-kassa eller försäkringskassan. man vill inte vända sig till socialförvaltningen för att det skall fixa sig inom närmaste tiden och tiden går och det blir svårare att klara av ekonomin.

Personen har berättat att det varit skamfylt att inte kunna hålla samma status som sina vänner efter att ha gått ned ca 10 000 kr i månadslön.

Bedrövt att det får fortsätta på detta vis år efter år.

Personen har inte svenskt medborgarskap ännu. Pappan och två systrar har fått det men den här mannen har inte fått det på åtta år på grund av felhantering av Migrationsverket. Familjen hjälper honom ekonomiskt och han fortsätter skuldsätta sig för att få medborgarskapet innan han tvingas släppa skulderna till kronofogden.

Min uppfattning är att snabblåneföretagen inte hade gjort en fullvärdig kreditupplysning utan bara kollat om personen i fråga hade betalningsanmärkning vilket han inte hade just då. Detta gjorde att hans skuld växte lavinartat. I stunden var personen desperat och tog felaktiga beslut pga stress över sin ekonomi. Först i efterhand förstod han fullt ut konsekvenserna av sitt handlande.

Personen har nu löst bort sitt snabblån.

Det skulle krävas att det är tydligt vilken den effektiva räntan är, vilka villkor som gäller om du inte kan betala och det skulle alltid krävas en skriftlig ansökan och underskrift för att få bevilja krediter av detta slag.

Frun ovetande. Skilsmässa trolig. Mannen tar inte tag i situationen, med följd att äktenskapet är på upphällningen.

Generellt av de personer som jag träffar med snabblån kan man ofta fundera över vilket kreditprövning som gjorts. Jag ser problemen både bland yngre och äldre.

Dom här krediterna/pengafakturorna är en katastrof. Begriper inte för vilka de är ämnade på ett seriöst sett. Dom finns framför ögonen på folk som är i nöd och inte ser/vill se konsekvenserna - och dom är stenhårda och närmast livslånga. Den här typen av finansmarknad är en katastrof - bort med den. Behöver folk låna så finns bankerna och andra förhoppningsvis mer seriösa aktörer att tillgå. Såna som gör ordentliga kontroller och inte lockar in folk i ohållbara situationer.

Snabba krediter gör det möjligt att för de personer som har spelberoende, inte har insikt vad det innebär för ekonomiska dilemman som detta medför för den spelande och dennes familj. Konsekvensen blev att sambon ville separera.

Information om snabblån och dess inverkan på framtiden borde ungdomar få via skolan (högstadiet och gymnasiet).

Jag kan inte förstå att ränta på 12,5 % i månaden inte betraktas som ocker och hur det är möjligt att på relativt små inkomster kan få låna upp till 700 000 utan säkerhet. Marknaden på blancolån är i dag fokuserad på att låna ut så mycket som möjligt och lägga lånen på långa amorteringstider, upp till 15 år. Hur kan det vara god kreditädd att bevilja blancolån utan att ta reda vad pengarna skall användas till och ha rådgivning på amorteringstid. Låna till bil på 15 år är rena katastrofen för personer som "måste" och känner sig tvungna att följa med trenden att man måste ha allt. Jag vet att man måste ta eget ansvar men många behöver ha hjälp mot finansbranschen som är aggressiva i sin marknadsföring.

Någon lag borde finnas för att bromsa den aggressiva marknadsföring som kreditbolagen använder för att locka unga människor.

inga

De ärenden jag ser som rådgivare är annars mest gäldenärer i medelåldern som - innan allt bara rasar samman - försöker rädda en redan hopplös ekonomisk situation med snabblånen. Inte helt sällan är det spelberoende gäldenärer (på nätet oftast ibland spelautomater) som i ren desperation i "slutet av sin spelkarriär" tar snabblånen efter snabblånen för att "rädda" situationen. Snabblånen eller SMS-lånen är ju annars en liten del av de hela "skuldkakorna". Vid ett flertal tillfällen gör dessa att gäldenären blir kvalificerad insolvent p g a ovan nämnda beteende och kvalar in till en skuldsanering. Man skulle därför kunna säga att SMS-lån och delvis andra snabblånen är en hel del gäldenärers allra bästa vänner! Ja för så ser verkligheten ut med den lagstiftning vi har kombinerat med ett samhälle som iskallt kalkylerar med en viss mängd gäldenärer för att "hjulen skall rulla".

mest förekommande hos dem som söker min hjälp här är att sms-lånen tagits sist för att klara löpande utgifterna, ibland någon ungdom också

För lätt att ta lån av denna typ, dålig insikt hos de flesta vad konsekvenserna blir om man inte kan betala på utsatt tid.

tycker att det är alldeles för lätt att få dyra snabblånen

Kreditinstitut som lånar ut pengar för s k snabblånen tar medvetet större risker än banker etc i allmänhet, vilket märks på riskpremien, räntan. Det är alltså svårare för individen att få ett normalt lån till lägre ränta för att sanera bland sina skulder.

Har genom åren sett att anledningen till att man tar snabblånen är i samband med kris i hushållsekonomi pga separation, arb.löshet, sjukdom, spelmissbruk etc. Detta gör att de hamnar i en nedåtgående spiral som i de flesta fall inte går att ta sig ur, inte ens de som kommer innan inkassobreven börjar ramla in, kan man rädda från kronofogden, de kommer som regel alltid försent och begär hjälp.

Regler kring snabblånen borde ses över så att inte räntan blir i nivå med ocker. Det är alldeles för lätt att ta snabblånen.

Det är svårt när parterna inte pratar med varandra om privatekonomi.

Jag tror att det behövs åtgärder som både riktar sig till gäldenärerna och borgenärerna. Upplysning och utbildning i privatekonomi, helst från tidig ålder i skolan. Skolan har möjligheter att väva in detta i många av de ämnen de redan undervisar i. Mer sanktioner mot de kreditföretag som inte har tillräcklig kreditprövning. Idag händer ingenting - förutom att gäldenären blir skuldsatt. Man borde införa ett räntetak - då skulle nog den icke seriösa kreditmarknaden saneras av sig själv. Om kreditprövning ej skett så borde inte företaget ha rätt att kräva in lånesumman - inte heller Kronofogden borde befatta sig med dessa ärenden.

Om man tar lån i banken utan säkerhet så har man ett större betalningsmoral till "sin" bank än vad man har tex till snabblån/ELLOS lån. Många tycker inte att man har en skuld om man tagit lån i banken, utan det ingår i vardagsekonomi. I kategori "bristande insikt i privatekonomiska frågor" enligt frågan ovan: Insikten finns där alltid, utan det är trauman i livet som orsakar denna överskuldssättning. Det finns spaltmeter med rapporter som bevisar detta, så jag förstår inte varför denna utredning ska göras i igen?? Jag började med budget- och skuld 2010 och blev mycket förvånad hur dålig allmänbildningen var om överskuldssättningen, utan de flesta hade och har fortfarande fördomar om skuldsatta. NU kommer nya skuldsaneringslagen och nya direktiv till kommunerna, så jag hoppas verkligen att något ska förändras för budget- och skuldrådgivarna och att även de skuldsatta blir respekterade. Vill också påpeka att sedan Kronofogdens skuldsaneringsteam fick hjälp av verkställigheten, så har bemötandet och kunskandet försämrats mycket. Jag har gäldenärer som gråter för att de har blivit så oförskämt bemött av nya skuldsaneringsteam. Det har aldrig hänt förut när jag Östersund tog hand om ansökningarna. Det klingar dåligt i mina öron om man ska få evighetsgäldenären att söka en skuldsanering. Här handlar det om att ge gäldenären styrka att orka ta tag i sin ekonomiska situation. Det är inte bara att ändra lagen så det blir enklare, man måste också ge dom kraft, om lagen ska ge effekt.

Min upplevelse är att snabblånen tas till stor del när det börjar gå åt fel håll. Man tar några snabblånen på toppen - för att betala på annat och sedan behöver man ta ett snabblån till för att betala det första och så är karusellen igång tills det faller samman.

Många av den här personens skulder hänger ihop med exmakn, men efter skilsmässan har betalningsansvaret blivit enbart hans då exet inte har någon fast inkomst och inte har möjlighet till utmätning

Exempel på räntor, räntetak och kostnadstak

Allmänt om exemplen

Nedan ges exempel på priser som under utredningstiden förekommit på snabblånemarknaden. I den mån det upptäckts förändringar i bolagens priser har dock justeringar gjorts under hand.

Med kreditränta avses den ränta som anges av kreditgivaren eller den kreditränta som utredningen räknat fram utifrån den räntekostnad som kreditgivaren angett. I dessa fall anges "ca" framför krediträntan. Om kreditgivaren inte uttryckligen angett att en avgift ingår i den totala kostnaden har denna ansetts vara en räntekostnad. Ingen heltäckande kontrollräkning har gjorts av de olika sifferuppgifter kreditgivarna anger på sina hemsidor. Vid den kontrollräkning som dock genomförts tycks de flesta uppgifter stämma, även om vissa mindre avvikelser ibland har upptäckts (sådana avvikelser har inte redovisats i tabell 1). Utredningen har för sina beräkningar av räntesatser (kredit- och effektiv ränta) använt sig av räknarna "lånelabbet" och "lånekalkyl" som tillhandahålls av Konsumenternas Bank- och Finansbyrå och Konsumenternas Försäkringsbyrå på deras hemsida (www.konsumenternas.se). För beräkning av vid vilken tidpunkt kostnadstaket är uppnått har Kronofogdemyndighetens räknare för beräkning av skuldränta använts (www.kronofogden.se).

När det gäller krediträntans storlek har det stor betydelse vilken del av den totala kostnaden som anses vara ränta respektive en avgift. Utredningens överväganden avseende ränteläget på snabblånemarknaden finns i avsnitt 10.5.

Tabell 1 Kostnader och räntor på snabblånemarknaden

Kreditbelopp/löptid	Total kostnad (kronor)		Avgift (kronor)		Kreditränta		Räntekostnad (kronor)		Effektiv ränta	
	Högsta	Lägsta	Högsta	Lägsta	Högsta	Lägsta	Högsta	Lägsta	Högsta	Lägsta
1 000 kr/30 dgr	415	100	395	75	432 %	24 %	355	20	6 726	218
3 000 kr/30 dgr	750	359	395	75	300 %	49 %	750	121	1 410	295
5 000 kr/30 dgr	1 350	469	395	75	324 %	114 %	1 350	469	1 732	198
7 000 kr/30 dgr	1 890	896	200	200	324 %	120 %	1 890	700	1 732	332
10 000 kr/30 dgr	2 700	952	200	200	324 %	116 %	1 270	952	1 732	198
5 000 kr/60 dgr	2 105	770	440	130	324 %	94 %	2 105	600	1 732	ca 218
10 000 kr/90 dgr	5 826	1 895	485	135	324 %	94 %	5 826	1 609	1 732	200
15 000 kr/180 dgr	7 970	4 229	485	485	ca 180 %	94 %	7 979	3 789	378	144
20 000 kr/180 dgr	10 595	6 098	–	–	ca 175 %	ca 100 %	10 595	6 098	376	157
20 000 kr/300 dgr	16 595	7 345	500	500	ca 175 %	69 %	16 595	6 843	333	106

I tabellen görs ingen skillnad mellan en månad och 30 dagar (eller exempelvis sex månader och 180 dagar).

Tabell 2 Effekt räntetak och kostnadstak

Kreditbelopp/löptid	Högsta räntekostnad (kronor) Kreditränta: 40 %	Högsta totala kostnad (kronor) Inklusive avgift enligt högsta/lägsta i tabell 1	Effektiv ränta	Kostnadstak uppnått efter dröjsmål* (skulden = det dubbla kreditbeloppet)
1 000 kr/30 dgr	33	108–428	248–7 530 %	ca 9 mån–2 år
3 000 kr/30 dgr	100	175–495	99–541 %	ca 1 år 6 mån–3 år 3 mån
5 000 kr/30 dgr	167	242–562	78–265 %	ca 1 år 9 mån–3 år 6 mån
7 000 kr/30 dgr	233	433	107 %	ca 2 år–3 år 6 mån
10 000 kr/30 dgr	330	530	87 %	ca 2 år–3 år 6 mån
5 000 kr/60 dgr	251	381–691	83–212 %	ca 1 år 9 mån–3 år 3 mån
10 000 kr/90 dgr	674	804–1 159	60–100 %	ca 1 år 9 mån–3 år 6 mån-
15 000 kr/180 dgr	1 800	2 285	66 %	ca 1 år 9 mån–3 år
20 000 kr/180 dgr	2 400	2 400	48 %	ca 1 år 9 mån–3 år 3 mån
20 000 kr/300 dgr	3 847	4 347	57 %	ca 1 år 6 mån–2 år 6 mån

* Den längsta tiden för att uppnå kostnadstaket är beräknad utifrån den minsta totala kostnaden för lånet och en dröjsmålsränta om 24 %.
Den kortaste tiden för att uppnå kostnadstaket är beräknad utifrån den högsta totala kostnaden för lånet och en dröjsmålsränta om 40 %.
Beräkningarna utgår ifrån att hela kreditbeloppet och hela kreditkostnaden förfaller till betalning vid samma tidpunkt och att inkassokostnader om 240 kr ingår i skulden, jfr 4 § lag (1981:739) om ersättning för inkassokostnader m.m.

Statens offentliga utredningar 2016

Kronologisk förteckning

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. U.
5. Låt fler forma framtiden!
Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes –
Slutredovisning från
den nationella samordnaren
för utsatta EU-medborgare. S.
7. Integritet och straffskydd. Ju.
8. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m.
Del 1 + 2. Fi.
9. Plats för nyanlända i fler skolor. U.
10. EU på hemmaplan. Ku.
11. Olika vägar till föräldraskap. Ju.
12. Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
13. Palett för ett stärkt civilsamhälle. Ku.
14. En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. S.
15. Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling
– ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. Fi.
16. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. M.
17. EU:s reviderade insolvensförordning m.m. Ju.
18. En ny strafftidslag. Ju.
19. Barnkonventionen blir svensk lag. S.
20. Föräldraledighet för statsråd? Fi.
21. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. M.
22. Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. M.
23. Beskattning av incitamentsprogram. Fi.
24. En ändamålsenlig kommunal redovisning. Fi.
25. Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. U.
26. På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. N.
27. Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. N.
28. Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. N.
29. Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden. U.
30. Människorna, medierna & marknaden. Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. Ku.
31. Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. Fi.
32. En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. N.
33. Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. Fi.
34. Revisorns skadeståndsansvar. Ju.
35. Vägen in till det svenska skolväsendet. U.
36. Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. UD.
37. Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. Ju.
38. Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. U.

39. Polis i framtiden
– polisutbildningen som högskole-
utbildning. Ju.
40. Straffrättsliga åtgärder mot deltagande
i en väpnad konflikt till stöd för en
terroristorganisation. Ju.
41. Hur står det till med den personliga
integriteten?
– en kartläggning av Integritets-
kommittén. Ju.
42. Ett starkt straffrättsligt skydd mot
köp av sexuell tjänst och utnyttjande
av barn genom köp av sexuell hand-
ling, m.m. Ju.
43. Internationella säkerhetsrätter
i järnvägsfordon m.m.
– Järnvägsprotokollet. Ju.
44. Kraftsamling mot antiziganism. Ku.
45. En hållbar, transparent och
konkurrenskraftig fondmarknad. Fi.
46. Samordning, ansvar och
kommunikation – vägen till ökad
kvalitet i utbildningen för elever
med vissa funktionsnedsättningar. U.
47. En klimat- och luftvårdsstrategi
för Sverige. Del 1 + Del 2, bilaga med
underlagsrapporter. M.
48. Regional indelning – tre nya län. Fi.
49. En utökad beslutanderätt för
Konkurrensverket. N.
50. Genomförande av sjöfolksdirektivet. A.
51. Villkor för intjänande och bevarande
av tjänstepension. A.
52. Färre i häkte och minskad isolering. Ju.
53. Betaltjänster, förmedlingsavgifter och
grundläggande betalkonton. Fi.
54. Till sista utposten. En översyn av
postlagstiftningen i ett digitaliserat
samhälle. N.
55. Det handlar om jämlik hälsa.
Utgångspunkter för Kommissionens
vidare arbete. S.
56. Ny paketreselag. Fi.
57. Utredningen om Sveriges försvars- och
säkerhetspolitiska samarbeten. UD.
58. Ändrade mediegrundlagar.
Del 1 + Del 2. Ju.
59. På goda grunder
– en åtgärdsgaranti för läsning, skriv-
ning och matematik. U.
60. Ett starkare skydd för den sexuella
integriteten. Ju.
61. Fokus premiepension. Fi.
62. Ökad insyn i välfärden. S.
63. En robust personalförsörjning av det
militära försvaret. Fö.
64. Förutsättningar enligt
regeringsformen för fördjupat
försvarssamarbete. Fö.
65. Ett samlat ansvar för tillsyn över den
personliga integriteten. Ju.
66. Det stämmer!
– ökad transparens och mer lika
villkor. U.
67. En översyn av överskottsmålet. Fi.
68. Stärkt konsumentskydd på marknaden
för högkostnadskrediter. Ju.

Statens offentliga utredningar 2016

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av sjöfolksdirektivet. [50]

Villkor för intjänande och bevarande av tjänstepension. [51]

Finansdepartementet

Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. [8]

Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. [15]

Föräldraledighet för statsråd? [20]

Beskattning av incitamentsprogram. [23]

En ändamålsenlig kommunal redovisning. [24]

Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. [31]

Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. [33]

En hållbar, transparent och konkurrenskraftig fondmarknad. [45]

Regional indelning – tre nya län. [48]

Betaltjänster, förmedlingsavgifter och grundläggande betalkonton. [53]

Ny paketreselag. [56]

Fokus premiepension. [61]

En översyn av överskottsmålet. [67]

Försvarsdepartementet

En robust personalförsörjning av det militära försvaret. [63]

Försättningar enligt regeringsformen för fördjupat försvarssamarbete. [64]

Justitiedepartementet

Integritet och straffskydd. [7]

Olika vägar till föräldraskap. [11]

EU:s reviderade insolvensförordning m.m. [17]

En ny strafftidslag. [18]

Revisorns skadeståndsansvar. [34]

Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. [37]

Polis i framtiden – polisutbildningen som högskoleutbildning. [39]

Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation. [40]

Hur står det till med den personliga integriteten? – en kartläggning av Integritetskommittén. [41]

Ett starkt straffrättsligt skydd mot köp av sexuell tjänst och utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, m.m. [42]

Internationella säkerhetsrätter i järnvägsfordon m.m. – Järnvägsprotokollet. [43]

Färre i häkte och minskad isolering. [52]

Ändrade mediegrundlagar. Del 1 + Del 2. [58]

Ett starkare skydd för den sexuella integriteten. [60]

Ett samlat ansvar för tillsyn över den personliga integriteten. [65]

Stärkt konsumentskydd på marknaden för högkostnads krediter. [68]

Kulturdepartementet

Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]

EU på hemmaplan. [10]

Palett för ett stärkt civilsamhälle. [13]

Människorna, medierna & marknaden
Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. [30]

Kraftsamling mot antiziganism. [44]

Miljö- och energidepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. [16]
- Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. [21]
- Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. [22]
- En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige. Del 1 + Del 2, bilaga med underlagsrapporter. [47]

Näringsdepartementet

- Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. [1]
- Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. [3]
- På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. [26]
- Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. [27]
- Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. [28]
- En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. [32]
- En utökad beslutanderätt för Konkurrensverket. [49]
- Till sista utposten. En översyn av postlagstiftningen i ett digitaliserat samhälle. [54]

Socialdepartementet

- Effektiv vård. [2]
- Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare. [6]
- En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. [14]
- Barnkonventionen blir svensk lag. [19]
- Det handlar om jämlik hälsa. Utgångspunkter för Kommissionens vidare arbete. [55]
- Ökad insyn i välfärden. [62]

Utbildningsdepartementet

- Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. [4]
- Plats för nyanlända i fler skolor. [9]
- Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. [12]
- Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. [25]
- Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden. [29]
- Vägen in till det svenska skolväsendet. [35]
- Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. [38]
- Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar. [46]
- På goda grunder – en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och matematik. [59]
- Det stämmer! – ökad transparens och mer lika villkor. [66]

Utrikesdepartementet

- Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. [36]
- Utredningen om Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten. [57]