

Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning

Betänkande av Överskuldssättningsutredningen

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:38

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0659-2 (tryck)

ISBN 978-91-525-0660-8 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Erik Slottner

Regeringen beslutade den 3 november 2021 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att granska marknaden för konsumentkrediter och föreslå åtgärder som motverkar riskfylld kreditgivning och över-skuldsättning (dir. 2021:108). Enligt direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 3 maj 2023. Regeringen beslutade den 26 januari 2023 om tilläggsdirektiv genom vilka utredningstiden förlängdes till den 29 juni 2023 (dir. 2023:14).

Till särskild utredare förordnades den 3 november 2021 ordföranden i Förvarsunderrättelsesdomstolen Kathrin Flossing.

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 24 januari 2022 f.d. departementssekreteraren numera kanslirådet Charlotte Carrborg, Finansdepartementet, kanslirådet Catarina Erséus, Finansdepartementet och rättssakkunniga Ida Vilhelmsson, Justitiedepartementet.

Som experter att biträda utredningen förordnades den 24 januari 2022 generalsekreteraren Jan Bertoft (Sveriges Konsumenter), bankjuristen Jessie Cargill-Ek, Svenska Bankföreningen, rådgivaren Anders Dölling (Finansdepartementet), advokaten Fredrik Engström (Svensk Inkasso), f.d. avdelningsdirektören numera seniora juristen Hans Kärnlöf (Integritetsskyddsmyndigheten), budget- och skuldrådgivaren Anna Nilsson (Bodens kommun), juristen Martin Olsson (Konsumentverket) och enhetschefen Christina Sundblad (Kronofogdemyndigheten). Martin Olsson entledigades fr.o.m. den 24 februari 2022 och samma dag förordnades juristen Anna Hult (Konsumentverket). Anders Dölling entledigades fr.o.m. den 8 juli 2022. Biträdande verksamhetsområdeschefen Per Nordkvist (Finansinspektionen), förordnades fr.o.m. den 18 augusti 2022.

Som sekreterare anställdes den 31 januari 2022 hovrättsassessorerna Emil Lundgren, den 2 maj 2022 hovrättsassessorerna Anna Deibrant och den 9 januari t.o.m. den 22 maj 2023 rådgivaren Michael Andersson.

Utredningen, som antagit namnet Överskultsättningsutredningen, överlämnar härmed betänkandet *Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskultsättning* (SOU 2023:38). Arbetet har bedrivits i nära samarbete och samråd med experterna och de sakkunniga. Deras bidrag med kunskap och erfarenhet har varit av stort värde. Betänkandet är formulerat i vi-form. Det innebär inte att alla experter och sakkunniga står bakom samtliga förslag och bedömningar. I den mån andra uppfattningar har förts fram har vi försökt att redovisa dem i betänkandetexten.

Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i juli 2023

Kathrin Flossing

/Emil Lundgren
Anna Deibrant
Michael Andersson

Innehåll

Vissa ord och begrepp	19
Sammanfattning	23
Summary	43
1 Författningsförslag.....	63
1.1 Förslag till lag om ändring i utsökningsbalken	63
1.2 Förslag till lag om ändring i kreditupplysningslagen (1973:1173).....	64
1.3 Förslag till lag om ändring i inkassolagen (1974:182)	74
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning.....	76
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.....	78
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden.....	81
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster.....	84
1.8 Förslag till lag om ändring i konsumentkreditlagen (2010:1846).....	86
1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (2011:755) om elektroniska pengar	94
1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter	96

1.11	Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter	99
1.12	Förslag till lag om ändring i spellagen (2018:1138).....	101
1.13	Förslag till kreditupplysningsförordning (2025:000)	102
1.14	Förslag till förordning om näringsidkares upplysningsskyldighet vid marknadsföring av krediter (2025:000)	107
1.15	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:397) om viss verksamhet med konsumentkrediter..	108
2	Vårt uppdrag och arbete	109
2.1	Uppdraget	109
2.2	Arbetet	109

INLEDANDE DEL – Statistik, regelverk och behovet av åtgärder

3	Skuldsättning och överskuldsättning – en lägesbild	115
3.1	Tillgänglig statistik över hushållens skuldsättning.....	115
3.1.1	Inledning.....	115
3.1.2	Finansmarknadsstatistik	116
3.1.3	Finansinspektionens fördjupade analyser av marknaden för konsumentkrediter.....	118
3.1.4	Branschstatistik från Svensk Inkasso.....	127
3.1.5	Statistik från Kronofogdemyndigheten.....	129
3.2	Betalningsproblem och överskuldsättning.....	133
3.2.1	Orsaker till betalningsproblem och överskuldsättning.....	133
3.2.2	Forskningsprojektet Skuldtyngd	138
3.2.3	Risker med och konsekvenser av överskuldsättning.....	143
3.2.4	Definition av överskuldsättning och olika mätmetoder	145

4	Konsumentkreditmarknaden och regelverket som styr den.....	151
4.1	Konsumentkreditmarknaden	151
4.1.1	Kreditgivare och kreditförmedlare	151
4.1.2	Plattformer för gräsrotsfinansiering.....	153
4.1.3	Näringsidkare som marknadsför krediter	154
4.1.4	Kredittyper.....	154
4.1.5	Företag med tillstånd att bedriva inkassoverksamhet.....	155
4.2	Särskilt om kreditupplysningsmarknaden	156
4.3	Några ord om framväxten av ett konsumentskydd	157
4.3.1	Inledning	157
4.3.2	1977 års konsumentkreditlag.....	158
4.3.3	1992 års konsumentkreditlag.....	159
4.3.4	2010 års konsumentkreditlag.....	161
4.4	Regler om tillstånd och tillsyn	162
4.4.1	Inledning	162
4.4.2	Kreditinstitut	162
4.4.3	Betalningsinstitut.....	163
4.4.4	Institut för elektroniska pengar.....	164
4.4.5	Värdepappersbolag	165
4.4.6	Konsumentkreditinstitut	165
4.4.7	Bostadskreditinstitut.....	166
4.4.8	Plattformer för gräsrotsfinansiering.....	166
4.5	Konsumentskyddsregler.....	167
4.5.1	Konsumentkreditlagen.....	167
4.5.2	Distansavtalslagen	169
4.5.3	Marknadsföringslagen	170
4.5.4	Betaltjänstlagen.....	172
4.5.5	Avtalsvillkorslagen	173
4.5.6	36 § avtalslagen	174

4.6	Regler om indrivning av skuld, m.m.	175
4.6.1	Räntelagen	175
4.6.2	Inkassolagen och lagen om ersättning för inkassokostnader m.m.	175
4.6.3	Utsökningsbalken	176
4.6.4	Skuldsaneringslagen	177
4.6.5	Konkurslagen	178
4.7	Regler om kreditupplysningsverksamhet.....	178
4.7.1	Bakgrund.....	178
4.7.2	Tillståndskrav	179
4.7.3	Möjlighet att utväxla uppgifter för kreditupplysningsändamål.....	180
4.7.4	Kreditupplysningar	180
4.7.5	Vissa övriga bestämmelser	181
5	Särskilt om skyddet för personuppgifter.....	183
5.1	Skyddet enligt regeringsformen	184
5.2	Skyddet enligt Sveriges internationella åtaganden.....	185
5.3	EU-stadgan	186
5.4	Dataskyddsförordningen	187
5.4.1	Allmänt om förordningens syfte och tillämpningsområde	187
5.4.2	Särskilt om personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden.....	188
5.4.3	Kravet på rättslig grund för behandling av personuppgifter.....	189
5.4.4	De allmänna principerna	191
5.4.5	Den registrerades rättigheter.....	192
5.5	Offentlighet och sekretess samt gallring	192
6	Det kommande direktivet om konsumentkrediter	195
6.1	Allmänt om det kommande direktivet	195
6.2	Marknadsföring och försäljning – kapitel 8	196

6.3	Begränsningar och villkor för prissättning av krediter – kapitel 11	197
6.4	Kreditprövning och Skri-register – kapitel 10 och 12	197
7	Vår bedömning av behovet av åtgärder.....	199
7.1	Krediter är viktiga men innebär risker	199
7.2	Våra beräkningar	201
7.3	Flera åtgärder behöver vidtas samtidigt.....	207
7.4	Åtgärder som har övervägts, men inte föreslagits.....	208

FÖRSLAGSDEL – Konsumentkreditmarknaden

8	Åtgärder för att stärka konsumentskyddet vid marknadsföring och försäljning av krediter	213
8.1	Uppdraget och våra utgångspunkter	213
8.2	Nuvarande ordning	214
8.2.1	Allmänt om regleringen	214
8.2.2	Måttfullhetskravet i 6 a §.....	215
8.2.3	Informationskravet enligt 7 §	220
8.2.4	Informationskravet för högkostnadskrediter enligt 7 b §.....	221
8.2.5	Praxis	222
8.2.6	Självreglering.....	227
8.3	Konsumentverkets tillsyn.....	228
8.3.1	Allmänt om tillsynen.....	228
8.3.2	Tillsynsärenden avseende måttfullhet och brister i informationskravet	230
8.3.3	Den tematiska tillsynen.....	235
8.4	Särskilt om marknadsföring av alkoholdrycker och spel....	238
8.4.1	Marknadsföring av alkoholdrycker	238
8.4.2	Marknadsföring av spel	238

8.5	Regleringen i våra nordiska grannländer	241
8.5.1	Finland	241
8.5.2	Norge	242
8.5.3	Danmark	243
8.6	Riskfyllda företeelser vid marknadsföring och försäljning av krediter	244
8.6.1	Inledning	244
8.6.2	Företeelser kopplade till vissa aktörer på marknaden	245
8.6.3	Företeelser kopplade till marknadsföringen och försäljningen av krediter	248
8.7	Överväganden och förslag	254
8.7.1	Finns det behov av ytterligare åtgärder för att skydda konsumenterna mot marknadsföring av krediter?	254
8.7.2	Bör ett krav på <i>särskild måttfullhet</i> införas?	255
8.7.3	Det nuvarande måttfullhetskravet ska förtydligas	258
8.7.4	En särskild upplysning vid marknadsföring av alla krediter ska införas	265
8.7.5	Behöver konsumentkreditlagen förtydligas i fråga om vilka som omfattas av den?	272
8.7.6	Ett krav på utformningen av ersättningsystem ska införas	273
8.7.7	Bör det införas ett förbud mot telefonförsäljning av krediter?	275

9	En skärpt reglering av möjligheten att erbjuda spel på kredit	279
9.1	Uppdraget och våra utgångspunkter	279
9.2	Spelansvar och kreditförbudet i spellagen	280
9.2.1	Allmänt om spelansvar och licenshavares omsorgsplikt	280
9.2.2	Särskilt om kreditförbudet för insatser i spel	280
9.2.3	Tidigare överväganden om ett utökat kreditförbud	281
9.2.4	Spelinspektionens rättsliga ställningstagande om spel på kredit i förhållande till omsorgsplikten	283
9.3	Regleringen i Storbritannien och Norge	284
9.4	Överväganden och förslag	286
9.4.1	Kreditförbudet i spellagen ska utvidgas till att omfatta tredje part	286
9.4.2	Bör spel med kreditkort förbjudas?	290
10	Skärpta regler för kreditprövningar	293
10.1	Uppdraget och våra utgångspunkter	293
10.2	När krävs en kreditprövning och hur regleras den?	294
10.3	Kreditprövningens olika steg	296
10.3.1	Tre huvudsakliga steg	296
10.3.2	Insamling och kontroll av uppgifter (steg 1)	297
10.3.3	Beräkning av betalningsförmågan och kreditbeslut (steg 2–3)	302
10.4	Konsekvenser vid bristande kreditprövning?	306
10.4.1	Tillsyn över 12 § konsumentkreditlagen	306
10.4.2	Konsumentverkets tillsyn	307
10.4.3	Finansinspektionens tillsyn	311
10.4.4	Möjligheten att jämka ett kreditavtal med stöd av 36 § avtalslagen	312
10.4.5	Tidigare överväganden kring införandet av en civilrättslig sanktion	314

10.5	Något om regleringen i våra nordiska grannländer	318
10.6	Överväganden och förslag.....	320
10.6.1	Behöver kraven på kreditprövningar ändras?	320
10.6.2	Kraven på kreditprövningar ska förtydligas	324
10.6.3	Finns det skäl att införa en civilrättslig sanktionsregel?	328
11	Begränsningar och villkor för prissättning av krediter ...	333
11.1	Uppdraget och våra utgångspunkter	333
11.2	Tidigare överväganden om ett räntetak.....	334
11.2.1	Inledning.....	334
11.2.2	Konsumentverkets promemoria från 2003.....	334
11.2.3	Finansdepartementets promemoria från 2005	335
11.2.4	Delbetänkandet av 2007 års insolvensutredning	336
11.2.5	Utredningen om överskuldssättning från 2013	337
11.2.6	Finansinspektionens remisspromemoria från 2014	338
11.3	Den nuvarande regleringen av räntor och avgifter	338
11.3.1	De nya bestämmelserna om högkostnadskrediter	338
11.3.2	Närmare om högkostnadskrediten	339
11.3.3	Närmare om det nuvarande räntetaket	341
11.3.4	Närmare om det nuvarande kostnadstaket.....	343
11.3.5	Ett förbud mot att förlänga löptiden för en kredit.....	344
11.3.6	Avgiftsregleringen i konsumentkreditlagen	345
11.4	Finansinspektionens utvärdering av reformen med högkostnadskrediter.....	347
11.4.1	Allmänt om analysen och underlaget.....	347
11.4.2	Effekter av reformen.....	348

11.5	Internationell utblick.....	352
11.5.1	Allmänt om ränte- och kostnadstak i andra länder.....	352
11.5.2	Finland	353
11.5.3	Danmark.....	358
11.5.4	Norge	359
11.5.5	Räntetak och kostnadstak i några andra europeiska länder	360
11.6	Överväganden och förslag.....	361
11.6.1	Ett sänkt och utvidgat räntetak ska införas	361
11.6.2	Utformningen av det nya sänkta räntetaket	366
11.6.3	Ett tak för uppläggningsavgifter ska införas.....	371
11.6.4	Utformningen av ett tak för uppläggningsavgifter	374
11.6.5	Ett utvidgat absolut kostnadstak ska införas	376
11.6.6	Utformningen av det absoluta kostnadstaket.....	382
11.6.7	Särskilt om vissa kredittyper som ska undantas det absoluta kostnadstaket.....	385
11.6.8	Möjligheterna att förlänga löptiden för en kredit ska begränsas	392
11.6.9	Begreppet högkostnadskredit tas bort	394
11.6.10	Processuella regler vid ansökan om betalningsföreläggande och handräckning	394

FÖRSLAGSDEL – Skri-register

12	Ett system för skuld- och kreditregister	399
12.1	Uppdraget och våra utgångspunkter	399
12.2	Den nuvarande ordningen på kreditupplysningsmarknaden.....	401
12.2.1	Ordningen i Sverige.....	401
12.2.2	Något om ordningen i vissa andra länder	407
12.3	Finns det brister i den nuvarande ordningen?.....	422
12.3.1	Bristen på viktiga uppgifter.....	423
12.3.2	Bristande konkurrens, m.m.....	427

12.4	Bör en ny ordning införas?	430
12.4.1	Ett system för Skri-register ska införas	430
12.4.2	Finns det alternativa lösningar?	435
12.5	Vad ska framgå av ett Skri-register?	438
12.5.1	Krediter enligt konsumentkreditlagen.....	438
12.5.2	Betalningsdröjsmål.....	443
12.5.3	Omfrågeuppgifter	451
12.6	Vad ska inte framgå av ett Skri-register?.....	453
12.6.1	Uppgifter från offentliga databaser ska inte samlas in till ett Skri-register.....	453
12.6.2	Författningsreglerade lån ska inte ingå.....	454
12.6.3	Räntefria kreditköp ska undantas	455
12.6.4	Uppgifter om andra ekonomiska åtaganden som inte nu ska ingå.....	457
12.6.5	Inkassoskulder som avser annat än krediter ska inte ingå.....	459
12.7	Rapporteringskyldighet och tillgång, m.m.	461
12.7.1	Vilka företag ska vara skyldiga att rapportera in uppgifter om kreditåtaganden?	461
12.7.2	Rapporteringskyldighet i fråga om betalningsdröjsmål m.m.	464
12.7.3	När ska uppgifter rapporteras in och hur ofta ska de uppdateras?.....	466
12.7.4	Rapporteringskyldigheten.....	468
12.7.5	En gemensam teknisk standard för inrapporteringen.....	469
12.7.6	Något om inrapporteringskyldigheten i förslaget om insamling av skulduppgifter i SOU 2022:51	470
12.7.7	Tillgång till uppgifterna i Skri-register	471
12.8	Vem ska få föra Skri-register?.....	477
12.8.1	Ett kreditupplysningsföretag ska efter tillstånd från Integritetsskyddsmyndigheten få föra Skri-register	477
12.8.2	Förutsättningar för tillstånd.....	484
12.8.3	Skyldighet att motta och registrera uppgifter	489

12.9	Gallring.....	489
12.10	Tillsyn och sanktioner	491
12.10.1	Tillsyn över och ingripanden mot företag med tillstånd att föra ett Skri-register	491
12.10.2	Tillsyn över och ingripanden mot de inrapporterande företagen.....	493
12.11	Straff och förverkande	497
12.12	Några frågor rörande den rättsliga regleringen.....	499
12.12.1	Flera bestämmelser i kreditupplysningslagen är tillämpliga på förslagen om behandlingen av skuld- och kreditinformation	499
12.12.2	Möjligheten att på frivillig väg utväxla information tas bort samt några följdändringar...	503
12.12.3	Begreppet kreditmissbruk tas bort ur kreditupplysningslagen och en följdändring på grund av det	504
12.13	Skyddet av den personliga integriteten.....	505
12.13.1	Inledning	505
12.13.2	Förslagen innebär ett godtagbart intrång i den personliga integriteten.....	506
12.13.3	Det finns en rättslig grund för behandlingen av personuppgifter	510
12.13.4	En nödvändighets- och proportionalitetsbedömning.....	512

FÖRSLAGSDEL – Skuldsatta konsumenter

13	Ytterligare åtgärder för de redan skuldsatta.....	519
13.1	Uppdraget och våra utgångspunkter	519
13.2	Avräkning vid betalning av fordran	520
13.2.1	Avräkningsordningen enligt handelsbalken och utsökningsbalken.....	520
13.2.2	Tidigare överväganden om en ändrad avräkningsordning i utsökningsbalken.....	521

13.3	Stöd hos kommunernas budget- och skuldrådgivare	523
13.3.1	Allmänt om den kommunala budget- och skuldrådgivningen	523
13.3.2	Statistik över budget- och skuldrådgivningen.....	524
13.4	Kreditgivares skyldighet att erbjuda konsumenter avbetalningsplaner	525
13.5	Överväganden och förslag.....	527
13.5.1	Behövs ytterligare åtgärder för de redan skuldsatta?	527
13.5.2	En ny huvudregel om avräkning vid utmätning ska införas	528
13.5.3	Bör den skuldsatte konsumenten ges bättre möjligheter att få till stånd en avbetalningsplan?	533
13.5.4	En budget- och skuldrådgivning med hög kvalitet och tillgänglighet i hela landet	536

AVSLUTANDE DEL

14	Konsekvensanalys	545
14.1	Övergripande om kraven på en konsekvensanalys	545
14.2	Konsekvenser om inga åtgärder vidtas	546
14.3	Marknadsföring och försäljning – kapitel 8	546
14.3.1	Förslagen i korthet	546
14.3.2	Konsekvenser för företagen och konsumenterna.....	547
14.3.3	Konsekvenser för det allmänna	548
14.4	Spel på kredit – kapitel 9	549
14.5	Begränsningar för prissättningen – kapitel 11	550
14.5.1	Förslagen i korthet.....	550
14.5.2	Något om beräkningarna	551
14.5.3	Konsekvenser för företagen	551
14.5.4	Konsekvenser för konsumenterna	560
14.5.5	Konsekvenser för det allmänna	562
14.5.6	Övriga konsekvenser	563

14.6	Kreditprövning och Skri-register – kapitel 10 och 12	563
14.6.1	Förslagen i korthet	563
14.6.2	Konsekvenser för kreditgivarna.....	564
14.6.3	Konsekvenser för kreditupplysningsbolagen	567
14.6.4	Konsekvenser för konsumenterna.....	569
14.6.5	Konsekvenser för det allmänna.....	572
14.7	Åtgärder för de redan skuldsatta – kapitel 13	574
14.8	Övriga konsekvenser	574
14.9	Finansiering.....	575
15	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	577
15.1	Ikraftträdande	577
15.2	Övergångsbestämmelser.....	579
16	Författningskommentar	581
16.1	Förslaget till lag om ändring i utsökningsbalken.....	581
16.2	Förslaget till lag om ändring i kreditupplysningslagen (1973:1173).....	582
16.3	Förslaget till lag om ändring i inkassolagen (1974:182)	593
16.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning	594
16.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.....	596
16.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden.....	598
16.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster.....	600
16.8	Förslaget till lag om ändring i konsumentkreditlagen (2010:1846).....	602
16.9	Förslaget till lag om ändring i lagen (2011:755) om elektroniska pengar	612

16.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter	614
16.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter	617
16.12 Förslaget till lag om ändring i spellagen (2018:1138).....	619

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2021:108.....	621
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2023:14.....	629
Bilaga 3	Datamaterial och beräkningar.....	631

Vissa ord och begrepp

Allmänna mål (a-mål)	Utsökningsmål som avser skulder till stat och kommun. Exempelvis kan det vara fråga om skatter och böter.
Annuitetslån	Ett annuitetslån har samma månadsbelopp (annuitet) för ränta och amortering vid varje betalning under lånets hela löptid. Men fördelningen mellan ränta och amortering förändras över tid. I början består månadsbetalningen främst av ränta och mot slutet främst av amortering.
Blancolån	En kredit utan säkerhet.
Dröjsmålsränta	Den ränta som tas ut när betalning inte sker vid en viss avtalad tidpunkt.
Effektiv ränta	Benämning på en ränta som beaktar alla avtalade kostnader för en kredit. Exempel på sådana kostnader är förutom krediträntan, uppläggningsavgifter och avavgifter. Den effektiva räntan uttrycks som en årlig andel i procent av krediten.
Enskilda mål (e-mål)	Utsökningsmål som inte är a-mål.

EU:s dataskyddsförordning, eller bara dataskyddsförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktivet 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).
Högekostnadskredit	En kredit som har en effektiv ränta som minst uppgår till referensräntan enligt 9 § räntelagen (1975:635) med ett tillägg av 30 procentenheter och som inte huvudsakligen avser kreditköp eller är en bostadskredit. Högekostnadskrediterna omfattas bl.a. av ett räntetak och ett kostnadstak.
KALP-beräkning	Kvar-att-leva-på-beräkning, som kreditgivare använder i kreditprövningen för att bedöma återbetalningsförmågan hos den som ansöker om en kredit. Beräkningen ställer en individs eller ett hushålls inkomster mot betalningarna som ska göras enligt kreditavtalet. Normalt sett ska KALP-beräkningen visa överskott för att lånet ska beviljas.
Konsumentkreditdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/48/EG av den 23 april 2008 om konsumentkreditavtal och om upphävande av rådets direktiv 87/102/EEG.
Konsumentkreditinstitut	Kreditgivare eller kreditförmedlare som har tillstånd från Finansinspektionen att bedriva verksamhet enligt lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter.
Kontokredit	Ett kreditavtal som innebär en fortlöpande rätt att utnyttja ett kreditutrymme. En kontokredit kan t.ex. vara en kortkredit, en checkkredit eller en kredit kopplad till ett konto.
Kreditbelopp	Den utbetalade kreditens storlek i kronor.

Kreditens löptid	Den tid i månader eller år som en kredit ska betalas tillbaka på.
Kreditfordran	Summan av kreditbeloppet och kreditkostnaden.
Kreditinstitut	Banker och kreditmarknadsföretag som har tillstånd från Finansinspektionen att bedriva verksamhet enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.
Kreditkostnad	Det sammanlagda beloppet av räntor, avgifter och andra kostnader som konsumenten ska betala med anledning av en kredit.
Kreditköp	Ett köp av en vara eller tjänst som finansieras genom en kredit som lämnas av säljaren, eller en annan kreditgivare. Finansieringen sker ofta i form av fakturabetalning eller delbetalningar.
Kreditränta	Den avtalade räntan enligt kreditavtalet. Den uttrycks ofta som en årlig procentuell andel av den vid varje tid obetalda krediten som kredittagaren ska betala. Krediträntan benämns även som årlig ränta eller nominell ränta.
Kreditupplysning	Uppgifter, omdömen eller råd som lämnas till ledning för bedömning av någons kreditvärdighet.
Nischbank	Enligt Finansinspektionens klassificering är en nischbank en kreditgivare som har tillstånd att bedriva verksamhet enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och som är specialiserad inom ett eller några produktområden. Ett sådant område kan vara konsumtionskrediter.

Rak amortering	Rak amortering innebär att kredittagaren amorterar samma belopp vid varje betalning under lånets hela löptid. Det innebär att räntekostnaden minskar vid varje betalnings-tillfälle, eftersom lånet minskar.
Skri-register	Förkortning för skuld- och kreditinfor-mationsregister.
Skulder hos inkassoföretag	Den som inte betalar efter påminnelser kan få en skuld hos ett inkassoföretag. Inkasso-företaget kan ansöka om betalningsföreläggande för att få en fordran fastställd eller göra upp en avbetalningsplan tillsammans med den skuldsatte.
Skulder hos Kronofogde-myndigheten	Den som inte betalar efter påminnelser, in-kassokrav och betalningsföreläggande kan få skulden fastställd för indrivning hos Kronofogdemyndigheten.
Storbank	Enligt Finansinspektionens klassificering är en storbank en kreditgivare som har till-stånd att bedriva verksamhet enligt lagen (2004:297) om bank- och finansierings-rörelse och som har ett bredare produkt-utbud än nischbankerna.
Säljfinansierings-bolag	Enligt Finansinspektionens klassificering är ett säljfinansieringsbolag en kreditgivare som ger krediter – i form av fakturor och del-betalningar – i samband med köp av en vara eller en tjänst.

Sammanfattning

Uppdraget

Regeringen beslutade den 3 november 2021 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att granska marknaden för konsumentkrediter och föreslå åtgärder som motverkar riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. I uppdraget har ingått att bedöma vilka företeelser på marknaden som bidrar till riskerna för att konsumenter erbjuds och lämnas krediter som de inte har ekonomiska förutsättningar att betala tillbaka. Uppdraget har även omfattat att föreslå ett system för skuldregister och bedöma vilka åtgärder som skulle kunna vara lämpliga för att ge redan överskuldssatta personer bättre förutsättningar att betala tillbaka sina skulder.

Betänkandet inleds med en lägesbild över hushållens skuldsättning i dag. Statistik och analyser presenteras i kapitel 3 och behovet av åtgärder för att komma till rätta med problemen tas upp i kapitel 7. I tre förslagsdelar presenteras därefter överväganden och förslag. Den första delen handlar om förslag på konsumentkreditmarknadens område, kapitel 8–11. I den andra delen föreslås ett system för skuld- och kreditregister – s.k. Skri-register, kapitel 12. Den tredje och sista förslagsdelen innehåller några förslag på åtgärder för de redan skuldsatta, kapitel 13.

Behovet av åtgärder

Möjligheten att låna pengar och teckna andra former av krediter gör att en konsument eller ett hushåll kan konsumera utan att spara först. Det kan vara både bra och dåligt. Krediter är bra för att de hjälper konsumenter att jämna ut sin konsumtion över tid. För många kan en kredit vara det enda sättet att möjliggöra köp av en bostad eller en bil. Men den som lånar pengar eller handlar på kredit behöver förstås betala

tillbaka lånet eller annars fullgöra kreditavtalet. Det betyder att krediter binder upp delar av framtida inkomster i form av räntebetalningar och amorteringar.

När en kredittagare får ekonomiska svårigheter med sina kreditåtaganden beror det ofta på att krediterna är för stora och inkomsterna för låga. Det händer att situationen är sådan redan från början när krediten beviljades. Men svårigheterna kan också bero på försämrade ekonomiska förhållanden genom senare inträffade livshändelser, som sjukdom och arbetslöshet, eller ökade levnadskostnader på grund av högre räntor eller högre inflation.

För den enskilde kan de ekonomiska problemen leda till en skulduppbyggnad som kan bli så pass allvarlig att han eller hon inte kommer att kunna betala tillbaka sina skulder, ens över lång tid. Personen kan då anses vara överskuldssatt. Närmare 400 000 personer i landet har skulder hos Kronofogdemyndigheten. Av dessa har omkring 85 000 haft skulder hos Kronofogdemyndigheten i över 20 år. Vissa skulder är till och med uppåt 50 år gamla. Överskuldssättningen medför kostnader på flera miljarder kronor varje år för samhället i stort, bl.a. i form av produktionsbortfall samt kostnader inom socialförsäkringsystemen och inom sjukvården. Skuldssättningen drabbar också den enskilde och dennes familj och medför att omkring 175 000 barn tvingas växa upp i familjer där en eller båda föräldrarna har skulder hos Kronofogdemyndigheten. Det finns forskning som visar att överskuldssättning påverkar den enskildes fysiska och psykiska hälsa. Risken för självmordsförsök är ungefär två gånger högre för de med skulder hos Kronofogdemyndigheten än för övriga.

Hushållens skuldssättning är ett stort och växande problem. Konsumtionskrediterna har mer än fördubblats de senaste 15 åren. Enskilda personers skulder hos inkassoföretagen och hos Kronofogdemyndigheten har under perioden ökat ännu mer. I dag uppgår skulderna hos Kronofogdemyndigheten till 101 miljarder kronor, medan skulderna hos inkassoföretagen uppgår till drygt 102 miljarder kronor. Det är historiskt höga siffror.

Det är tydligt att det behöver vidtas flera olika åtgärder samtidigt för att motverka den oönskade utvecklingen. De förslag som lämnas i detta betänkande syftar till att öka konsumentskyddet på konsumentkreditområdet. En ledstjärna i arbetet har varit att minska antalet konsumenter som får – eller som påtagligt är i farozonen för att kunna få – betalningsproblem.

Åtgärder för att stärka konsumentskyddet vid marknadsföring och försäljning av krediter

Kravet på måttfullhet förtydligas

Det finns sedan 2018 ett krav på att näringsidkaren ska iaktta måttfullhet vid marknadsföring av krediter. Det förekommer att konsumentkrediter marknadsförs på ett sätt som sannolikt står i strid med kravet på måttfullhet. Utöver uttalandena i förarbetena om måttfullhetskravets innebörd är vägledningen begränsad när det gäller att bedöma kravets innebörd. Klargörande lagakraftvunnen praxis saknas. Den nuvarande måttfullhetsbestämmelsen behöver förtydligas. På så sätt kan aktörerna i branschen få en tydligare vägledning om hur de kan utforma sin marknadsföring för att den ska vara måttfull. Av bestämmelsen i konsumentkreditlagen (2010:1846) ska det framgå att i kravet på måttfullhet ligger att marknadsföringen *inte får vara påträngande eller locka konsumenten till att fatta oöverlagda beslut*. Det ska även framgå att marknadsföring som är måttfull ska vara *saklig, balanserad och neutral*.

Dessa förtydliganden lyfter fram de kriterier som lagstiftaren i förarbetsuttalandena har bedömt vara de självklara utgångspunkterna för bedömningen av måttfullhetsbegreppet. Dessa kriterier lyfts nu in i lagtexten.

En särskild upplysning vid marknadsföring av alla krediter

En konsument som befinner sig i en ekonomiskt trängd situation och som är i behov av medel för att kunna betala sina räkningar kan ha svårt att se alternativ till att ta en kredit. Risken är då stor för att konsumenten accepterar kreditavtal med höga räntor eller långa löptider. Ogenomtänkta beslut kan också bero på att kredittagande generellt sett har blivit enkelt och lättillgängligt och att konsumenten inte reflekterar över den kostnad som krediten i slutändan innebär. Det är viktigt att konsumenten ges en möjlighet att stanna upp i sin beslutsprocess och reflektera över vilken den bästa lösningen är. För att påverka konsumentens riskmedvetenhet ska det införas en bestämmelse som innebär att näringsidkaren måste lämna en särskild upplysning vid marknadsföring av alla typer av krediter. Den särskilda upplysningen ska innehålla information om att det medför kostnader att teckna en

kredit; *Att låna kostar pengar*. Upplysningen ska även innehålla information om andra risker med skuldsättning. Dessutom ska upplysningen göra konsumenten uppmärksam på vart denne kan vända sig för att få stöd i budget- och skuldfrågor. Upplysningen ska lämnas redan vid marknadsföringen av ett kreditavtal så att konsumenten kan få del av den så tidigt som möjligt i beslutsprocessen.

Ett krav på utformningen av ersättningsystem

En central bestämmelse i lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter (LVK) är kravet på att näringsidkare ska driva sin verksamhet på ett *sätt som är sunt*. Det finns emellertid kreditförmedlare enligt LVK som erbjuder sin personal en provisionsbaserad ersättning beräknad utifrån antalet beviljade eller förmedlade krediter. Det kan inte anses vara förenligt med kravet på sundhet. I LVK ska det därför införas en bestämmelse som ställer krav på de kreditgivare och kreditförmedlare som bedriver sin verksamhet enligt LVK att utforma system för ersättning till personal enligt kravet på sundhet.

En skärpt reglering av möjligheten att erbjuda spel på kredit

I spellagen (2018:1138) finns ett förbud för licenshavare och spelombud att erbjuda eller lämna krediter för insatser i spel. Syftet med kreditförbudet är att personer inte ska sätta sig i skuld på grund av deltagande i spel. Krediter som erbjuds eller lämnas av tredje part – t.ex. en kreditgivare eller en kreditförmedlare – omfattas dock inte av förbudet. Det förekommer att tredje part erbjuder spelare olika betalningslösningar på kredit t.ex. på licenshavarnas och spelombudens webbplatser. Detta strider mot syftet med det nuvarande kreditförbudet, som därför behöver skärpas. Det föreslås bli förbudet för en licenshavare eller ett spelombud att främja möjligheterna för någon annan att erbjuda eller lämna kredit för insatser i spel.

Skärpta regler för kreditprövningar

Reglerna om kreditprövningar syftar till att motverka överskuldssättning hos konsumenter. Men problemen med överskuldssättning är i dag – trots regleringen – omfattande. Många konsumenter beviljas krediter som de inte har ekonomiska förutsättningar att betala tillbaka. Ett skäl till det är att det finns enskilda kreditgivare som tar stora risker i sin kreditgivning och som underlåter att hämta in relevant information eller väljer att inte använda den information som har hämtats in. Finansinspektionens analyser visar att kreditgivningen till konsumenter med den svagaste ekonomin sker utifrån en mindre omfattande kreditprövning än till övriga. Sannolikheten för betalningsproblem är förhöjd för de kredittagare som tillåts teckna en kredit utan att kreditgivaren inhämtat en kreditupplysning. De som tecknat en kredit baserad på en kreditupplysning *utan* information om befintliga krediter har också en högre sannolikhet att få betalningsproblem. Ju större kreditbeloppet är, desto högre är risken för betalningsproblem. Kreditgivning som föregås av en kreditprövning *med* uppgifter om befintliga krediter innebär en lägre sannolikhet för betalningsproblem med cirka 50 procent, oavsett kreditens storlek.

För att motverka att personer som inte är kreditvärdiga ändå beviljas krediter, är det viktigt att kreditgivarna genomför noggranna kreditprövningar. Hur omfattande en kreditprövning bör vara kan variera i viss utsträckning. Men prövningen bör alltid grundas på uppgifter om en konsuments befintliga kreditåtaganden och information om eventuella betalningsproblem. Utan sådan information finns en risk att kreditgivaren beviljar en kredit till någon som redan har skulder och som eventuellt saknar förmåga att fullgöra sina förpliktelser enligt avtalet.

Det är därför nödvändigt att kreditprövningsbestämmelsen i konsumentkreditlagen förtydligas. Kreditgivarens ansvar för kreditprövningen bör lyftas fram så att det inte råder osäkerhet om att en kreditprövning måste göras. Förslaget är att det i lagen ska anges att näringsidkaren *alltid* ska pröva om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra vad han eller hon åtar sig enligt kreditavtalet. Förslaget medför dock ingen ändring i fråga om de räntefria krediter som i dag är undantagna från kravet på kreditprövning. Av bestämmelsen ska det också framgå att kreditprövningen ska inkludera aktuella och relevanta uppgifter från en extern databas när det behövs för att bedöma

en konsuments kreditvärdighet. Detta tillägg är av betydelse för att det nya systemet för Skri-register, som föreslås i kapitel 12, ska få full effekt.

Begränsningar och villkor för prissättning av krediter

Ett sänkt och utvidgat räntetak

Räntan på en kredit speglar den risk som kreditgivaren är villig att ta för att bevilja en kredit till en viss konsument. Risken bedöms bl.a. utifrån konsumentens betalningsförmåga och förekomsten av säkerheter. Krediter som erbjuds konsumenter med små ekonomiska förutsättningar är ofta dyra, eftersom risken för att krediten inte ska kunna betalas tillbaka bedöms som stor. Det finns därför ett samband mellan krediter med hög ränta och konsumenter med betalningsproblem. Det råder inga tvivel om att detta samband är en bidragande orsak till den ökande överskuldssättningen i samhället. För att minska risken för att ännu fler konsumenter hamnar i överskuldssättning behöver därför möjligheten att ta ut höga räntor begränsas. Ett räntetak är en kraftfull och effektiv åtgärd för att påverka kreditgivarnas riskbenägenhet. Genom att sänka – och utvidga – räntetaket tvingas kreditgivarna att vara mer restriktiva och noggranna i sin kreditgivning till konsumenter med små marginaler. Det kan i sin tur innebära att färre kredittagare kommer att få såväl tidiga som allvarliga betalningsproblem.

Förslaget är att det nuvarande räntetaket – på 40 procent tillsammans med den vid var tid gällande referensränta – ska sänkas till 20 procent och utvidgas till att gälla alla krediter enligt konsumentkreditlagen utom bostadskrediter. En ränta på 20 procent bedöms vara den räntenivå som bäst fångar upp de problem med riskfyllda krediter som behöver lösas. *Sänkningen* bedöms inte heller få några negativa konsekvenser för marknaden i stort. Varken krediträntan eller dröjsmålsräntan för en kredit ska få överstiga det föreslagna räntetaket. *Utvidgningen* bedöms minimera riskerna för att kreditgivarna styr om sitt produktutbud för att inte träffas av räntetaket.

Ett tak för uppläggningsavgifter

Ett sänkt räntetak kommer att begränsa kreditgivarnas möjligheter att tjäna pengar på krediträntan. Det finns därför en risk för att vissa kreditgivare kommer att kompensera för minskade ränteintäkter genom att höja avgifterna på sina kreditprodukter. Om detta inträffar riskerar räntetaket att inte få den avsedda effekten, nämligen att minska riskbenägenheten hos de kreditgivare som erbjuder krediter till konsumenter som har sämre eller inga förutsättningar för att kunna betala tillbaka. Det föreslås därför ett tak för uppläggningsavgifter som innebär att kredittagaren inte är skyldig att betala en uppläggningsavgift för en kredit som är högre än en procent av det prisbasbelopp som gäller vid kreditavtalets ingående. I dag motsvarar det maximalt 525 kronor. Taket ska gälla för alla krediter enligt konsumentkreditlagen utom bostadskrediter.

Ett utvidgat så kallat absolut kostnadstak

I dag finns ett kostnadstak för högkostnadskrediter. Kostnadstaket är utformat på ett sådant sätt att kostnaderna inte får överstiga ett belopp som motsvarar kreditbeloppet. Högkostnadskrediterna har i genomsnitt en löptid på fem månader. Den totala kostnaden för en sådan kredit blir, trots den höga räntan, som regel inte så stor om konsumenten betalar enligt avtalet. Det nuvarande kostnadstaket har därför inte någon påverkan på en genomsnittlig högkostnadskredit, utan det är först när konsumenten hamnar i betalningsdröjsmål som kostnaderna för en högkostnadskredit kan komma att nå upp till kostnadstaket.

Det är inte bara höga räntor eller avgifter som påverkar om en kredit i slutändan medför stora kostnader för konsumenten. Kostnaderna påverkas även av hur lång löptid krediten har. En lång löptid för en konsumtionskredit är en tydlig indikation på att konsumenten har ett för litet betalningsutrymme. Långa löptider riskerar dessutom att bygga upp höga kostnader som särskilt drabbar de konsumenter som har en sämre återbetalningsförmåga. Ett kostnadstak begränsar kreditgivare från att erbjuda krediter med långa löptider.

Ett kostnadstak påverkar även de kostnader som uppstår när konsumenten får betalningsproblem. Om kreditavtalet sägs upp till betalning medför ett kostnadstak ett absolut stopp för t.ex. hur stort

belopp i form av dröjsmålsränta en kreditgivare kan påföra en konsument. Det kan bidra till att överskuldssättningen minskar.

Det nuvarande kostnadstaket ska enligt förslaget utvidgas till att omfatta alla krediter enligt konsumentkreditlagen med vissa undantag. Taket ska kallas för ett *absolut kostnadstak*. Bostadskrediter, kontokrediter och mindre krediter som avser kreditköp ska undantas det absoluta kostnadstaket. Det absoluta kostnadstaket ska utformas på samma sätt som det nuvarande kostnadstaket, dvs. kostnaderna får inte överstiga ett belopp som motsvarar kreditbeloppet. Kostnadstaket ska omfatta kreditkostnader, dröjsmålsränta och kostnader enligt lagen (1981:739) om ersättning för inkassokostnader m.m.

En begränsad möjlighet att förlänga löptiden för en kredit

En konsument som gång på gång förlänger löptiden för en kredit, kan upprepade gånger behöva betala höga kostnader för förlängningarna. Det finns en risk för att vissa kreditgivare kan komma att vilja kompensera minskade ränteintäkter genom att erbjuda flera dyra förlängningar. I dag finns en bestämmelse som begränsar kreditgivarnas möjlighet att ta ut kostnader vid förlängning av löptiden för en högkostnadskredit. Det föreslås att den regleringen ska utvidgas och tillämpas på alla krediter, utom bostadskrediter.

Det ska således inte vara tillåtet för en kreditgivare att mot en kostnad för konsumenten förlänga löptiden för en kredit mer än en gång. Denna begränsning ska dock inte hindra konsumenten och kreditgivaren från att komma överens om en skälig avbetalningsplan.

Begreppet högkostnadskredit tas bort ur konsumentkreditlagen

Utifrån förslagen ska inte längre regleringen om ett räntetak, ett absolut kostnadstak eller möjligheten att förlänga löptiden för en kredit vara kopplade till vad som definieras som en högkostnadskredit. Förslagen omfattar i stället – med några få undantag – samtliga krediter. Även den särskilda upplysningen som ska lämnas vid marknadsföring av högkostnadskrediter föreslås ändras så att den i stället ska gälla för alla krediter i konsumentkreditlagen. Förslaget är därför att begreppet högkostnadskredit, som inte längre behövs, ska utmönstras ur lagen.

Nya processuella regler vid ansökan om betalningsföreläggande

För att inte Kronofogdemyndigheten ska fastställa skulder som står i strid med det föreslagna räntetaket och det absoluta kostnadstaket ska det införas nya processuella regler i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning. Det ska bl.a. införas ett krav på att sökanden ska lämna information om att fordran grundar sig på en kredit för vilken bestämmelserna om räntetak och kostnadstak är tillämpliga.

Ett system för skuld- och kreditregister (Skri-register)

Den nuvarande ordningen

För alla krediter som innebär en kostnad för konsumenten ska en kreditprövning göras. I en kreditprövning samlas information in om konsumentens ekonomiska förhållanden och utifrån underlaget gör kreditgivaren en bedömning av konsumentens kreditvärdighet. Enligt konsumentkreditlagen får en kredit bara beviljas om konsumenten har förutsättningar att fullgöra sitt åtagande. För att göra den bedömningen krävs ofta att kreditgivaren har tillgång till extern information om en konsuments befintliga inkomster, övriga krediter och skulder. Kreditgivaren vänder sig oftast till något av kreditupplysningsföretagen på marknaden och köper en kreditupplysning om konsumenten.

Efter tillstånd från Integritetsskyddsmyndigheten kan ett kreditupplysningsföretag samla in personuppgifter som finns tillgängliga i offentliga databaser och lagra uppgifterna i ett eget register. Det handlar exempelvis om inkomstuppgifter från Skatteverket och om uppgifter om utslag i mål om betalningsförelägganden från Kronofogdemyndigheten. Kreditupplysningsföretag kan även – på frivillig väg – samla in och registrera uppgifter från kreditgivare. Baserat på informationen i sina register säljer kreditupplysningsföretagen kreditupplysningar. En kreditupplysning får innehålla olika slags uppgifter, beroende på vem som efterfrågar den. Om upplysningen begärs av exempelvis en hyresvärd, en mobiloperatör eller ett finansbolag som inte står under tillsyn av Finansinspektionen, får den endast innehålla sådan information som finns allmänt tillgänglig i offentliga databaser. För företag som står under Finansinspektionens tillsyn finns däremot en möjlighet att köpa kreditupplysningar med information om konsumentens övriga

kreditåtaganden och eventuella *kreditmissbruk*. Det senare sker i princip uteslutande från ett av kreditupplysningsföretagen, som haft en dominerande ställning på marknaden under lång tid.

Bristerna i den nuvarande ordningen

I den nuvarande ordningen på kreditupplysningsmarknaden finns ett antal brister. Det saknas både uppgifter om krediter som konsumenter tagit från vissa kreditgivare och väsentliga uppgifter om konsumenters betalningsdröjsmål. Dessutom råder det en bristande konkurrens på marknaden som bl.a. innebär att det finns sårbarheter i systemet.

Ett tjugotal konsumentkreditinstitut och ett tiotal utländska kreditgivare har valt att över huvud taget inte dela information om sina kunder till någon annan aktör på konsumentkreditmarknaden. Det medför att det inte går att kontrollera alla uppgifter som en konsument lämnat om sina skulder, ens för den kreditgivare som faktiskt vill det. Antalet krediter som beviljas av dessa aktörer är visserligen förhållandevis få och den utlånade volymen är relativt liten – sett till den totala utlåningen på konsumentkreditmarknaden. Men denna utlåning sker till de konsumenter som har de minsta ekonomiska marginalerna. Det är 20 gånger vanligare att en konsument som tecknar en kredit hos ett konsumentkreditinstitut drabbas av betalningsproblem än det är för en konsument som vänt sig till en storbank eller en nischbank. Detta är ett problem som behöver åtgärdas.

En annan brist är att kreditgivarna saknar väsentlig information om konsumenters betalningsdröjsmål. Det beror på att uppgifter om kreditfordringar som sålts till inkassoföretag inte får behandlas av kreditupplysningsföretagen enligt den nuvarande ordningen. En följd av det är att kreditgivarna inte fullt ut kan kontrollera konsumentens betalningsförmåga eller betalningsovilja. Sammantaget saknas information om konsumenters betalningsdröjsmål till ett värde av tiotals miljarder kronor. Avsaknaden av information har störst påverkan på kreditprovningar avseende de konsumenter som har de sämsta ekonomiska förutsättningarna att återbetala sina lån eller i övrigt fullgöra sina kreditåtaganden. Detta gör bristen särskilt allvarlig.

När möjligheten att på frivillig väg utväxla information om konsumenters krediter och kreditmissbruk infördes för 30 år sedan, var

utgångspunkten en kommande konkurrensutsatt marknad. Tanken var att kreditgivarna skulle utväxla information om sina kunder med flera kreditupplysningsföretag. Antagandena visade sig felaktiga. Det finns ungefär hälften så många kreditupplysningsföretag nu jämfört med då och information delas i stort sett bara med ett kreditupplysningsföretag. Frånvaron av konkurrens påverkar priset på kreditupplysningar och sannolikt även utvecklingen av kreditupplysningsprodukter. Det gör dessutom systemet sårbart.

Ett system för Skri-register

Förslaget är att det införs ett system för register över *skuld- och kreditinformation* (Skri-register). Ett Skri-register ska inledningsvis endast innehålla de mest efterfrågade uppgifterna, men kan med tiden byggas ut. Syftet med ett system för Skri-register är att skapa förutsättningar för bättre kreditprövningar och därigenom motverka riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. Ändamålet med förslaget har varit styrande för vilka uppgifter som ska rapporteras in till registret.

Det finns inte några starka skäl som talar emot ett sådant system. Det bedöms tvärtom angeläget att komma till rätta med bristerna i den nuvarande ordningen.

Uppgifter om krediter och betalningsdröjsmål

Förslaget är att uppgifter om samtliga *krediter* som omfattas av konsumentkreditlagens krav på kreditprövning och som har lämnats av företag under Finansinspektionens eller motsvarande utländsk myndighets tillsyn ska rapporteras in till ett Skri-register. Utöver uppgifter som identifierar kredittagaren och kreditgivaren ska bl.a. uppgifter om kreditens utestående nominella belopp och förfalldatum samt uppgift om årlig ränta i procent vid rapporteringstillfället rapporteras.

Därutöver ska uppgifter om *betalningsdröjsmål* rapporteras in till registret. Det gäller betalningsdröjsmål med anledning av sådana krediter som finns registrerade i registret, och betalningsdröjsmål till följd av övertrasserade betalkonton. I båda fallen ska dröjsmålet ha *varat i minst 30 dagar* från förfalldagen. Förslaget innebär att tidiga och viktiga signaler skickas till kreditgivaren om konsumentens oförmåga eller ovilja att betala sina skulder.

Avgränsningen av förslaget innebär att samtliga uppgifter om betalningsdröjsmål i ett Skri-register kommer att vara kopplade till krediter – eller betalkonton – som lämnats av företag som står under tillsyn av Finansinspektionen eller motsvarande utländsk myndighet. Detta säkerställer att uppgifterna om betalningsdröjsmål i registret är korrekta och adekvata och därmed uppfyller dataskyddsförordningens krav.

Så snart betalningsdröjsmålet inte längre föreligger ska uppgiften om det raderas. Ett Skri-register ska alltså inte innehålla en konsuments betalningshistorik. Detta är viktigt av integritetsskäl och det motverkar att inte längre aktuella uppgifter om betalningsdröjsmål leder till att personer som är kreditvärda nekas krediter.

I syfte att begränsa omfattningen av ett Skri-register och inte registrera fler uppgiftstyper än vad som krävs för att uppnå ändamålet med registret ska följande uppgifter inte inledningsvis framgå av registret.

- Uppgifter som finns allmänt tillgängliga i offentliga databaser, såsom taxeringsinformation, utslag i mål om betalningsföreläggande (*betalningsförsummelser*) och uppgift om skuldsaldo i enskilda och allmänna mål.
- Uppgifter om studielån och lån som lämnats i pantbanksverksamhet.
- Uppgifter om räntefria kreditköp. Om krediten omvandlas till en annan kredittyp eller av annan anledning inte längre är räntefri ska den dock rapporteras in.
- Uppgifter om leasingavtal, hyresavtal och borgensåtaganden.
- Uppgifter om inkassoskulder som avser annat än krediter, t.ex. förfallna hyresskulder och mobilräkningar.

När registret varit i bruk en tid kan det dock finnas skäl att överväga en utvidgning.

Rapporteringskyldigheten

Förslaget är att det ska bli obligatoriskt för alla svenska och utländska kreditgivare som står under Finansinspektionens eller motsvarande utländsk myndighets tillsyn att rapportera uppgifter till registret.

Även inkassoföretag ska vara rapporteringsskyldiga. Kreditgivaren ska ansvara för att rapportera uppgifter om både krediter och betalningsdröjsmål. Det gäller även om kreditgivaren anlitat ett inkassoföretag för att driva in skulden. Har rättigheterna enligt kreditavtalet däremot överlåtits till en annan näringsidkare – vanligtvis ett inkassoföretag – ska i stället denne ansvara för att rapportera in dröjsmålet till registret. Detsamma ska gälla i senare led. Syftet är att uppgifter om betalningsdröjsmål inte ska ”försvinna” enbart för att de överläts i ett eller flera led.

Det är väsentligt att uppgifterna i ett Skri-register är aktuella. Uppgifter om nya krediter ska därför – i de allra flesta fallen – rapporteras till ett Skri-register senast dagen efter det att ett kreditavtal ingicks. Uppgifter ska i övrigt rapporteras till registret snarast möjligt.

Ett stort antal kreditgivare och inkassoföretag kommer att omfattas av rapporteringsskyldigheten. Sannolikt kommer flera kreditupplysningsföretag ansöka om och beviljas tillstånd att föra ett Skri-register. Det krävs därför att det etableras en gemensam teknisk standard för inrapporteringen. I första hand ska en sådan standard tas fram av de företag som får tillstånd att föra Skri-register. Arbetet ska ske i samråd med de inrapporterande företagen.

Tillgång till uppgifterna i ett Skri-register

Uppgifterna i ett Skri-register ska för kreditupplysningsändamål kunna ingå i kreditupplysningar som lämnas ut (säljs) till de kreditgivare och kreditförmedlare som har skyldighet att rapportera uppgifter till registret. Uppgifter om kreditgivarens, kreditförmedlarens och borgenärens organisationsnummer och namn ska dock endast kunna lämnas ut till den registrerade. Den registrerade ska ha tillgång till uppgifterna i ett Skri-register som rör honom eller henne i enlighet med vad som följer av dataskyddsförordningen.

En privat modell under offentlig kontroll

Den nuvarande ordningen på kreditupplysningsmarknaden bygger på en privat modell under offentlig kontroll. Kreditupplysningsföretagen bedriver sin verksamhet utifrån kreditupplysningslagen (1973:1173) och dataskyddslagstiftningen samt de villkor som meddelats av Integ-

ritetsskyddsmyndigheten i tillstånden för respektive företag. Det ställs förhållandevis låga formella krav för att få tillstånd att bedriva kreditupplysningsverksamhet. Ändå är det endast ett fåtal aktörer som dominerar marknaden för kreditupplysningar om privatpersoner.

Erfarenheter från andra länder visar att såväl privata som statliga lösningar är tänkbara. Den nuvarande ordningen på den svenska kreditupplysningsmarknaden fungerar ur de flesta aspekter på ett bra sätt. De brister som finns är inte kopplade till den privata modellen som sådan. Ett starkt skäl att välja en privat modell för Skri-register är att den kan byggas upp utifrån det befintliga systemet utan större ingrepp på marknaden. En privat modell öppnar också upp för en konkurrensumsatt kreditupplysningsmarknad. En annan fördel med en privat lösning är att ett system för Skri-register kan vara på plats relativt snabbt och att det inte innebär några kostnader för det allmänna. En privat modell föreslås därför.

Förslaget är att kreditupplysningsföretag efter tillstånd från Integritetsskyddsmyndigheten ska kunna föra ett Skri-register och i övrigt behandla skuld- och kreditinformation. Ett eller flera företag ska kunna få ett sådant tillstånd. Det ska dock ställas särskilda krav på de företag som ansöker om – och får – tillstånd. Det ska t.ex. krävas att det finns en ändamålsenlig organisation samt sådan kunskap och erfarenhet som krävs för att bedriva verksamheten. Integritetsskyddsmyndigheten ska även få besluta om villkor för hur verksamheten ska bedrivas.

Företag med tillstånd att föra ett Skri-register ska vara skyldiga att registrera skuld- och kreditinformationen när den mottas.

Tillsyn, sanktioner och straff

Integritetsskyddsmyndigheten ska utöva tillsyn över att företag med tillstånd att föra Skri-register bedriver verksamheten i enlighet med kreditupplysningslagen och utifrån de villkor som meddelats. Myndigheten ska ha rätt att vidta samma åtgärder mot företag med tillstånd att föra Skri-register som man i dag har enligt kreditupplysningslagen och dataskyddsförordningen.

När det gäller *rapporteringskyldigheten* till ett Skri-register ska Finansinspektionen utöva tillsyn över att kreditgivarna fullgör sin skyldighet. På motsvarande sätt ska Integritetsskyddsmyndigheten se till

att företag med tillstånd att bedriva inkassoverksamhet enligt inkassolagen (1974:182) fullgör sin rapporteringsskyldighet. Myndigheterna ska vid vite kunna förelägga ett företag som inte sköter rapporteringsskyldigheten att fullgöra den.

Det straffbara området enligt kreditupplysningslagen ska utvidgas till att omfatta också den som utan tillstånd behandlar skuld- och kreditinformation eller för register över sådan information. Det ska även vara straffbart att bryta mot ett villkor som har meddelats av Integritetsskyddsmyndigheten.

Personlig integritet

Förslagen innebär ett betydande intrång i den personliga integriteten och utgör en sådan kartläggning av den enskildes personliga förhållanden utan samtycke som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Ändamålen med förslagen är dock godtagbara i ett demokratiskt samhälle och åtgärderna går inte utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till dem. Det finns därmed förutsättningar för att begränsa integritetsskyddet i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen. Genom ändringar i rörelselagstiftningen för de inrapporterande företagen och i kreditupplysningslagen finns det lagstöd för begränsningarna.

Åtgärderna bedöms stå i rimlig proportion till intrånget. De är därför förenliga med dataskyddsförordningen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

Ytterligare åtgärder för de redan skuldsatta

En ny huvudregel om avräkning vid utmätning

Enligt den nuvarande avräkningsordningen i utsökningsbalken ska medel som tillkommer en borgenär genom utmätning avräknas mot ränta och annan biförpliktelse före kapitalbeloppet. Borgenären har dock möjlighet att begära att avräkningen görs på ett annat sätt. Förslaget är att det ska införas en *ny huvudregel* för hur avräkningen av influtna medel ska göras. Den nya huvudregeln ska utformas på så sätt att medel som tillkommer borgenären genom utmätning först ska avräknas på fordrans kapitalbelopp, och därefter på ränta och annan

biförpliktelse. Borgenären ska dock alltid ha rätt att begära att avräkningen ska göras på ett annat sätt. Den nya huvudregeln innebär ett starkt signalvärde för hur lagstiftaren anser att medel ska avräknas vid utmätning. Den kan dessutom öppna upp för att borgenärerna tar ett större ansvar för att skulder betalas av snabbare än i dag.

Uppdrag till Statskontoret att analysera och utvärdera den kommunala budget- och skuldrådgivningen

Det finns en stor samstämmighet bland aktörerna på konsumentkreditmarknaden om att den kommunala budget- och skuldrådgivningen är viktig för att hjälpa skuldsatta personer. Förslaget är att regeringen ska ge Statskontoret ett brett uppdrag att analysera och utvärdera den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Exempel på en fråga som Statskontoret skulle kunna analysera är vilka skillnader som finns i den kommunala budget- och skuldrådgivningen vad gäller innehåll, tillgänglighet och kvalitet. En annan fråga är hur verksamheten kan bli mer likvärdig i landet.

Något om konsekvenserna av förslagen

Konsekvenser för marknadens aktörer och konsumenterna

Förslagen om ett förtydligande av måttfullhetsbestämmelsen och ett krav på att lämna en särskild upplysning i samband med marknadsföring av krediter förväntas leda till en större restriktivitet i marknadsföringen från vissa näringsidkare och till att kreditgivningen kommer att begränsas något. Även förslagen om kravet på att införa ett ersättningssystem förväntas begränsa kreditgivningen.

De förslag som bedöms få störst inverkan på konsumentkreditmarknaden är förslagen om begränsningar och villkor för prissättningen av krediter, skärpta regler för kreditprovningar och införandet av ett system för Skri-register.

Förslaget om *ett räntetak* på 20 procent förväntas få en påtaglig inverkan på kreditgivningen från framför allt konsumentkreditinstituten. Räntetaket kommer att påverka tre av fem blacolån från instituten och nyutlåningen beräknas minska med 240 miljoner kronor (från 540 till 300 miljoner kronor) per kvartal. Bland nya kredittagare

är det i dag 1 procent som har en ränta över 20 procent och som därför kommer att påverkas av det föreslagna taket. Uppskattningsvis kommer cirka hälften av de som påverkas av förslaget inte längre att erbjudas krediter och hälften kommer att få låna till en lägre ränta än i dag.

När det gäller förslaget om *ett absolut kostnadstak* förväntas det begränsa de långa löptiderna. Vart fjortionde lån i storleken mellan 50 000 och 500 000 kronor kommer att begränsas av kostnadstaket. Det är nischbankerna som står för den största utlåningen av dessa krediter. Taket kommer också att påverka konsumenterna i viss mån. Det är 0,2 procent av konsumenterna som i dag tecknar krediter som når upp till kostnadstaket redan på grund av de avtalade kostnaderna för krediten. De flesta konsumenter kommer troligtvis erbjudas krediter även i framtiden, men då till kortare löptider. I vissa fall kan en kortare löptid dock innebära att konsumenten inte anses kreditvärdig, eftersom en kortare löptid medför krav på högre månadsbetalningar. En annan konsekvens av införandet av ett absolut kostnadstak är att det begränsar möjligheten för kreditgivare och inkassoföretagen att ta ut kostnader vid betalningsdröjsmål.

Ett *tak för uppläggningsavgifter* på maximalt en procent av prisbasbeloppet kommer att påverka ungefär tre av fyra krediter som i dag definieras som högkostnadskrediter. Övriga blancolån kommer inte att påverkas av taket. För de kreditgivare som har utrymme att höja räntan och som i dag har uppläggningsavgifter som överstiger det föreslagna taket, finns det en risk för att förslaget kommer att innebära att de höjer räntan för att kompensera för de lägre uppläggningsavgifterna.

När det gäller effekterna av förslagen om införandet av *ett system för Skri-register och skärpta regler för kreditprövningar* har mer generella slutsatser kunnat dras. Rapporteringsskyldigheten till Skri-register kommer att medföra kostnader för samtliga kreditgivare och inkassoföretag. Det kommer bl.a. handla om initiala kostnader för anpassningar av it-system. För inkassoföretagen beräknas kostnaderna uppgå till mellan 200 000 och tre miljoner kronor per företag. För kreditgivare tillkommer även kostnader för att möjliggöra integrering av en större mängd inkommande data från kreditupplysningar. Kostnaderna för kreditgivarna har inte kunnat beräknas närmare men de förväntas under alla förhållanden balanseras upp av lägre kreditförluster till följd av en ökad kvalitet i kreditprövningarna.

För kreditupplysningsföretagen kan förslagen få stor inverkan. Genom den föreslagna skyldigheten för kreditgivare och inkassoföretag att rapportera skuld- och kreditinformation till samtliga kreditupplysningsföretag med ett Skri-tillstånd kommer kreditupplysningsmarknaden bli mer konkurrensutsatt. Det kan påverka prisbilden på kreditupplysningar och leda till att produktutvecklingen går framåt. Kostnaderna för att inrätta ett Skri-register kommer sannolikt bli relativt begränsade, i varje fall för de företag som kan bygga verksamheten på en befintlig teknisk plattform. Sannolikt kommer uppbyggnadskostnaden uppgå till någonstans mellan 20 och 30 miljoner kronor per företag.

Förslaget om skärpta regler för kreditprövningar kommer tvinga även de kreditgivare som är beredda att ta större risker i sin kreditgivning att hämta in mer information om konsumenterna. Denna effekt kan bli betydande eftersom många nischbanker och konsumentkreditinstitut i dag inte köper in information om konsumentens övriga krediter. Förslagen innebär att kreditgivarna kommer få det lättare att identifiera de konsument som inte är kreditvärdiga. En naturlig, och önskvärd, följd av detta är att fler konsumenter inte kommer att anses vara kreditvärdiga. Den riskfyllda kreditgivningen, liksom överkuldsättningsproblemen, kan därigenom förväntas minska.

Konsekvenser för det allmänna

Flera myndigheter kommer att behöva ta fram nya föreskrifter, allmänna råd och uppdatera interna dokument till följd av förslagen. Konsumentverket, Integritetsskyddsmyndigheten och Finansinspektionen kommer att ges nya eller utökade tillsynsuppdrag. De samlade effekterna av förslagen beräknas komma att medföra behov av sammanlagt mellan fem och sju årsarbetskrafter.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Merparten av lagändringarna föreslås träda i kraft *den 1 januari 2025*. När det gäller författningsförslaget om ett utökat förbud mot spel på kredit är förslaget dock att det träder i kraft *den 1 april 2025*. Reglerna som gör systemet med ett Skri-register operativt och som ersätter den nuvarande ordningen på kreditupplysningsmarknaden, föreslås

träda i kraft den dag som regeringen bestämmer. Det ska dock från den 1 januari 2025 vara möjligt att ansöka om tillstånd att föra ett Skri-register.

I övergångsbestämmelser ska det klargöras att de nya bestämmelserna i 19 b och 36 a §§ konsumentkreditlagen inte ska gälla för kreditavtal som har ingåtts före ikraftträdandet och att den nya bestämmelsen i 13 kap. 13 § första stycket utsökningsbalken inte ska tillämpas på en ansökan om verkställighet som gjorts före ikraftträdandet. För övriga förslag bedöms det inte finnas behov av övergångsbestämmelser.

Summary

Remit

On 3 November 2021, the Government decided to appoint a special investigator to examine the consumer credit market and propose measures to counteract risky lending and over-indebtedness. The remit included assessing the market phenomena that contribute to the risk of consumers being offered and granted credit that they are not financially able to repay. The remit also included proposing a debt register system and assessing measures that might be appropriate to improve the ability of people who were already over-indebted to repay their debts.

The report begins with a snapshot of the current state of household indebtedness. Statistics and analyses are presented in chapter 3 and the need for action to tackle the problems is addressed in chapter 7. Considerations and proposals are then presented in three proposal sections. The first section deals with proposals for the consumer credit market area, chapters 8–11. The second section proposes a system of debt and credit registers known as Skri registers, chapter 12. The third and final section contains proposed measures for those who are already indebted, chapter 13.

The need for action

The ability to borrow money and take out other forms of credit allows a consumer or household to consume without saving first. This can be both good and bad. Credit is good because it helps consumers even out their consumption over time. For many people, credit may be the only way to enable them to buy a home or a car. However, anyone borrowing money or shopping on credit does, of course, have to repay the loan or otherwise perform the credit agreement. This means that

credit ties up part of future income in the form of interest and instalment payments.

When a borrower has problems meeting their credit obligations, it is often because the credit is too large and the income too low. Sometimes this is the situation from the beginning when the credit is granted. However, the problems may also be due to worsening financial circumstances owing to subsequent life events such as illness and unemployment, or increased living costs as a result of higher interest rates or higher inflation.

For individuals, financial problems may lead to a build-up of debt, the severity of which is so great that they will be unable to repay their debts, even over a long period of time. The person may then be considered to be over-indebted. Almost 400,000 people in Sweden have debts with the Swedish Enforcement Authority. Some 85,000 of these people have had debts with the Swedish Enforcement Authority for over 20 years. Some debts are even up to 50 years old. Over-indebtedness entails costs of several billion kronor each year for society as a whole, for example in the form of loss of production and costs in the social insurance and health care systems. Indebtedness also affects the individual and their family and means that many children are forced to grow up in families in which one or both parents have debts with the Swedish Enforcement Authority. Research shows that over-indebtedness affects an individual's physical and mental health. The risk of attempted suicide is roughly twice as high for those with debts with the Swedish Enforcement Authority as for others.

Household indebtedness is a major, growing problem. Consumer credit has more than doubled in the last 15 years. Individuals' debts with debt collection agencies and the Swedish Enforcement Authority have increased even more during this period. Debts with the Swedish Enforcement Authority currently amount to SEK 101 billion, while debts with debt collection agencies amount to just over SEK 102 billion. These are historically high figures.

It is clear that several different measures need to be taken simultaneously to counteract these undesirable developments. The proposals made in this report aim to increase consumer protection in the area of consumer credit. A guiding principle in the work has been to reduce the number of consumers who have, or who are clearly at risk of having, payment problems.

Measures to strengthen consumer protection in the marketing and sale of credit

The requirement for moderation is clarified

Since 2018, there has been a requirement for traders to exercise moderation when marketing credit. Consumer credit is currently marketed in a manner that is likely to be in breach of the requirement for moderation. Apart from the statements in the preparatory work on the meaning of the requirement for moderation, the guidance is limited in relation to assessing the meaning of the requirement. There is no clarifying case law. The current moderation provision needs to be clarified. This would provide industry actors with clearer guidance on how to design their marketing to be moderate. The provision in the Swedish Consumer Credit Act (2010:1846) should make it clear that the requirement for moderation means that marketing *must not be aggressive or tempt the consumer to make ill-considered decisions*. It should also state that moderate marketing should be *factual, balanced and neutral*.

These clarifications emphasise the criteria which the legislator, in its preparatory statements, considered to be the obvious starting points for the assessment of the concept of moderation. These criteria are now incorporated in the text of the Act.

Special disclosure in the marketing of all credit

A consumer who is in financial distress and needs funds to pay their bills may find it difficult to see alternatives to taking out credit. There is a high risk that the consumer will accept credit agreements with high interest rates or long terms. Ill-considered decisions may also be due to the general ease and accessibility of credit and the fact that consumers do not reflect on the ultimate cost of credit. It is important for consumers to be given the opportunity to pause in their decision-making process and reflect on the best solution. To influence consumers' risk awareness, one proposal is to introduce a provision requiring traders to make a special disclosure when marketing all credit. There is currently a similar provision for high-cost credit. The special disclosure should state that taking out credit involves costs: *borrowing costs money*. The disclosure should also include information about other

risks associated with indebtedness. In addition, the disclosure should make the consumer aware of where to go for support on budget and debt issues. The disclosure must be provided when the credit agreement is marketed so that the consumer can receive it as early as possible in the decision-making process.

A requirement concerning the design of remuneration systems

A key provision of the Swedish Act (2014:275) on certain consumer credit activities (LVK) is the requirement for traders to conduct their business in a *sound manner*. However, there are credit intermediaries subject to LVK that currently offer credit, and their staff earn commission-based remuneration calculated on the basis of the number of credits granted or brokered. This cannot be considered to be consistent with the requirement for soundness. Therefore, a provision should be introduced in LVK requiring credit providers and credit intermediaries operating subject to LVK to design staff remuneration systems in accordance with the requirement for soundness.

Tighter regulation of the possibility of offering gambling on credit

The Swedish Gambling Act (2018:1138) prohibits licence holders and gambling agents from offering or providing credit for stakes in games. The purpose of the prohibition of credit is to ensure that people do not get into debt as a result of participating in gambling on credit. However, credit offered or provided by a third party such as a credit provider or a credit intermediary is not subject to the prohibition. Third parties offer gamblers various payment solutions on credit, for example through the websites of licence holders and gambling agents. This goes against the purpose of the current prohibition of credit, which therefore needs to be tightened. The proposal is that it should be prohibited for a licence holder or gambling agent to promote the opportunities for someone else to offer or provide credit for stakes in gambling.

Tighter rules on assessment of creditworthiness

The rules on assessment of creditworthiness are designed to prevent over-indebtedness among consumers. However, despite regulation, the problem of over-indebtedness is now widespread. Many consumers are granted credit that they are not financially capable of repaying. One reason for this is that there are individual credit providers who take high risks in their lending and fail to obtain relevant information or choose not to use the information that has been obtained. Analyses by the Swedish financial supervisory authority Finansinspektionen (FI) show that credit is provided to consumers with the weakest finances on the basis of a less extensive assessment of creditworthiness than to others. Borrowers who are permitted to take out credit without the credit provider obtaining a credit report are more likely to have payment problems. Those who took out credit based on a credit report *without* information about existing credit are also more likely to have payment problems. The higher the amount of credit, the higher the risk of payment problems. Credit provision preceded by an assessment of creditworthiness with information about existing credit reduces the probability of payment problems by about 50 per cent, regardless of the size of the credit.

To prevent people who are not creditworthy from being granted credit, it is important for credit providers to carry out thorough assessments of creditworthiness. The scope of an assessment of creditworthiness may vary to some extent. However, the assessment should always be based on information about a consumer's existing credit commitments and information about any payment problems. Without such information, there is a risk of the credit provider granting credit to someone who is already in debt and who may not be able to meet their obligations under the agreement.

It is therefore necessary to clarify the provision on assessment of creditworthiness in the Swedish Consumer Credit Act. The credit provider's responsibility for the assessment of creditworthiness should be highlighted so that there is no uncertainty about whether an assessment of creditworthiness must be carried out. The proposal is that the trader should *always* assess whether the consumer has the financial means to meet their obligations under the credit agreement. The provision should also state that the assessment of creditworthiness should include up-to-date, relevant information from an external database

when it is needed to assess a consumer's creditworthiness. This addition is important to ensure that the new system of Skri registers, proposed in chapter 12, will have its full effect.

Limitations and conditions for the pricing of credit

A reduced and extended interest rate cap

The interest rate on credit reflects the risk that the credit provider is willing to take to lend money to a particular consumer. The risk is assessed in part on the basis of the consumer's ability to pay and the existence of security. Credit offered to consumers with limited financial means is often expensive, as the risk of non-repayment is considered to be high. There is therefore a link between high-interest credit and consumers with payment problems. There is no doubt that this link contributes to the increasing level of over-indebtedness in society. To reduce the risk of even more consumers falling into over-indebtedness, the possibility of charging high interest rates needs to be limited. An interest rate cap is a powerful, effective way of influencing the risk appetite of credit providers. Reducing and extending the interest rate cap forces credit providers to be more restrictive and careful in their lending to consumers with small margins. This may mean in turn that fewer borrowers will experience both early and severe payment problems.

The proposal is to reduce the current interest rate cap (of 40 per cent with the current reference rate) to 20 per cent and to extend it to all credit subject to the Swedish Consumer Credit Act except mortgage loans. An interest rate of 20 per cent is considered to be the interest rate level that best meets the problems of risky credit that need to be solved. *The reduction* is also not expected to have any negative consequences for the market as a whole. Neither the credit interest rate nor the penalty interest rate on credit should exceed the proposed interest rate cap. *The extension* is expected to minimise the risk of credit providers redirecting their product range to avoid being hit by the interest rate cap.

A cap on arrangement fees

A lower interest rate cap will limit the ability of credit providers to monetise the credit rate. There is therefore a risk that some credit providers will compensate for the reduction in interest income by increasing the fees on their credit products. If this happens, there is a risk of the interest rate cap not having the intended effect of reducing the risk appetite of credit providers who offer credit to consumers with poor or no ability to repay. It is therefore proposed that a cap be set for arrangement fees, whereby the borrower is not obliged to pay an arrangement fee for credit that is higher than 1 per cent of the price base amount under Chapter 2, Sections 6 and 7, of the Swedish Social Insurance Code in force when the credit agreement is entered into. This is currently equivalent to a maximum of SEK 525. The cap should apply to all credit subject to the Swedish Consumer Credit Act except mortgage loans.

An extended absolute cost cap

There is currently a cost cap for high-cost credit. The cost cap is designed in such a way that the costs may not exceed an amount equal to the amount of credit. High-cost credit has an average term of five months. The total cost of such credit, despite the high interest rate, is generally not very high if the consumer pays according to the agreement. Therefore, the current cost cap does not have any impact on average high-cost credit; it is only when the consumer falls into payment arrears that high-cost credit may reach the cost cap.

It is not only high interest rates or fees that affect whether credit ultimately results in high costs for the consumer. Costs are also affected by the term of the credit. A long consumer credit term is a clear indication that the consumer has too little ability to pay. Moreover, long terms risk building up high costs that particularly affect those consumers with a lower ability to repay. A cost cap makes it more difficult for credit providers to offer loans with long terms.

A cost cap affects the costs incurred when the consumer has payment problems. If the credit agreement is terminated and repayment demanded, a cost cap puts an absolute stop to, for example, the amount of penalty interest a credit provider can charge a consumer. This may help reduce over-indebtedness.

The current cost cap is proposed to be extended to cover all credit subject to the Swedish Consumer Credit Act, with some exceptions. The cap should be called an *absolute cost cap*. Smaller amounts of credit related to credit purchases, mortgage loans and overdrafts should be exempted from the absolute cost cap. The absolute cost cap should be modelled on the current cost cap, i.e. the costs may not exceed an amount equal to the amount of the credit. The cost cap should include credit costs, penalty interest and costs under the Swedish Act (1981:739) on compensation for debt collection costs, etc.

A limited possibility of extending the term of credit

A consumer who repeatedly extends the term of credit may have to pay high fees for the extensions each time. There is therefore a risk that some credit providers may want to compensate for the reduction in interest income by offering several expensive extensions. There is currently a provision that limits the possibility of credit providers charging for extending the term of high-cost credit. It is proposed that this regulation be extended and applied to all credit except mortgage loans.

Therefore, a credit provider should not be allowed to extend the term of credit more than once at a cost for the consumer. However, this restriction should not prevent the consumer and the credit provider from agreeing on a reasonable repayment plan.

The concept of high-cost credit is removed from the Swedish Consumer Credit Act

Under the proposals, the regulation of an interest rate cap, the absolute cost cap or the possibility of extending the term of credit should no longer be linked solely to what is defined as high-cost credit. Instead, the proposals cover all credit, with a few exceptions. It is also proposed to amend the special disclosure that must be provided when marketing high-cost credit to apply instead to all credit subject to the Swedish Consumer Credit Act. The proposal is therefore to remove the concept of high-cost credit, which is no longer needed, from the Act.

New procedural rules for applying for an order to pay

To prevent the Swedish Enforcement Authority from registering debts that fail to comply with the proposed interest rate cap and the absolute cost cap, new procedural rules should be introduced in the Swedish Act (1990:746) on orders to pay and judicial assistance. Among other things, a requirement should be introduced for the applicant to provide information that the claim is based on credit to which the provisions on the interest rate cap and cost cap apply.

A system of debt and credit registers (Skri registers)

The current arrangements

Any credit that involves a cost to the consumer is subject to an assessment of creditworthiness. An assessment of creditworthiness involves the credit provider obtaining information about the consumer's financial circumstances and using this information to assess the consumer's creditworthiness. Under the Swedish Consumer Credit Act, credit may only be granted if the consumer is able to meet their obligations. This assessment often requires the credit provider to have access to external information about a consumer's existing income, other credit and debts. The credit provider usually approaches one of the credit reference agencies in the market and buys a credit report on the consumer.

With the authorisation of the Swedish Authority for Privacy Protection, a credit reference agency may obtain personal data available in public databases and store the data in its own register. This includes, for example, income data from the Swedish Tax Agency and information on rulings in cases relating to orders to pay from the Swedish Enforcement Authority. Credit reference agencies may also, on a voluntary basis, obtain and record information from credit providers. Based on the information in their registers, credit reference agencies sell credit reports. A credit report may contain different types of information, depending on who is requesting it. If the information is requested by, for example, a landlord, a mobile phone operator or a financial services company that is not supervised by Finansinspektionen, it may only contain information that is generally available in public databases. However, companies supervised by Finansinspek-

tionen may purchase credit reports containing information on the consumer's other *credit commitments* and any *credit abuse*. The latter is almost exclusively from one of the credit reference agencies, which have had a dominant position in the market for a long time.

Shortcomings of the current arrangements

The current arrangements in the credit report market have a number of shortcomings. Information about credit taken by consumers from certain credit providers is missing as well as material information about consumers' payment arrears. In addition, there is a lack of competition in the market which means, among other things, that there are vulnerabilities in the system.

Some 20 consumer credit institutions and 10 foreign credit providers have chosen not to share any information at all about their customers with any other consumer credit market actor. This means that it is not possible to verify all the information provided by a consumer about their debts, even for a credit provider that actually wants to do so. However, the number of loans granted by these actors is relatively low and the volume lent is relatively low, in terms of total lending in the consumer credit market. Nevertheless, this lending is to those consumers with the smallest financial margins. A consumer who takes out credit from a consumer credit institution is 20 times more likely to experience payment problems than a consumer who approaches a large or niche bank. This is a problem that needs to be addressed.

Another shortcoming is that credit providers lack material information about consumers' payment arrears. This is because information about credit claims sold to debt collection agencies may not be processed by credit reference agencies under the current arrangements. As a result, credit providers cannot fully check the consumer's inability or unwillingness to pay. Overall, there is a lack of information about consumers' payment arrears worth tens of billions of SEK. The lack of information has the greatest impact on assessments of creditworthiness for those consumers who are least able to repay their loans. This makes the shortcoming particularly serious.

When the possibility of voluntarily exchanging information about consumer credit and credit abuse was introduced 30 years ago, the aim

was to achieve a future competitive market. The idea was that credit providers would exchange information about their customers with several credit reference agencies. The assumptions proved wrong. There are about half as many credit reference agencies now compared to then, and information is largely shared with only one credit reference agency. The absence of competition affects the price of credit reports and probably also the development of credit report products. It also makes the system vulnerable.

A system of debt and credit registers (Skri registers)

The proposal is to introduce a system of *debt and credit information* registers (Skri register). The Skri registers should initially contain only the most requested information, but can be expanded over time. The purpose of a Skri register system is to create the conditions for better assessments of creditworthiness and thus counteract risky lending and over-indebtedness. The purpose of the proposal has determined the information to be reported to the register.

There are no strong reasons against such a system. On the contrary, it is considered urgent to address the shortcomings of the current arrangements.

Information about credit and payment arrears

The proposal is for information about all *credit* subject to the Swedish Consumer Credit Act's requirements for assessment of creditworthiness that was granted by companies under the supervision of Finansinspektionen or an equivalent foreign authority to be reported to the Skri register. In addition to information identifying the borrower and the credit provider, information about the outstanding nominal amount and due date of the credit and the annual percentage rate at the time of reporting must be submitted.

In addition, information about *payment arrears* must be reported to the register. This concerns payment arrears on credit listed in the register, or payment arrears owing to payment accounts being overdrawn. In both cases, the arrears must have *lasted at least 30 days* from the due date. The proposal means that important early signals are sent to the credit provider about the consumer's inability or unwill-

ingness to pay their debts. Under the proposal, all information about payment arrears in the Skri register will be linked to credit or payment accounts provided by companies supervised by Finansinspektionen or a corresponding foreign authority. This ensures that the information about payment arrears in the register is accurate and adequate and thus meets the requirements of the GDPR.

As soon as the payment arrears no longer exist, the information about them is deleted from the register. Therefore, the Skri register will not contain a consumer's payment history. This is important for privacy reasons and prevents out-of-date information on payment arrears from leading to the denial of credit to creditworthy individuals.

To limit the scope of the Skri register and not record more information types than necessary to fulfil the purpose of the register, the following information will not initially appear in the register.

- Information that is generally available in public databases, such as tax assessment information, rulings in cases concerning orders to pay (*defaults*) and debt balance information in private and public cases.
- Information about student loans and loans granted in pawn shops.
- Information about interest-free credit purchases. However, if credit is converted to another type of credit or is no longer interest-free for any other reason, it must be reported.
- Information about leases, rental agreements and guarantees.
- Information about non-credit collection debts, such as overdue rent and mobile phone bills.

However, once the register has been in operation for some time, there may be reasons to consider extending it.

The reporting obligation

The proposal is to make it compulsory for all Swedish and foreign credit providers under the supervision of Finansinspektionen or a corresponding foreign authority to report information to the register. Debt collection agencies should also be under an obligation to report. Credit providers should be responsible for reporting information about

both credit and payment arrears. This also applies if a credit provider has engaged a debt collection agency to recover the debt. However, if the rights under the credit agreement have been assigned to another trader, usually a debt collection agency, the latter should be responsible for reporting the arrears to the register instead. The same should apply if the rights are later reassigned. The aim is for information about payment arrears not to ‘disappear’ simply because the arrears have been transferred one or more times.

It is essential for the information in the Skri register to be up to date. Information about new credit should therefore, in the vast majority of cases, be reported to the Skri register no later than the day after a credit agreement has been entered into. Otherwise, information should be reported to the register as soon as possible.

A large number of credit providers and debt collection agencies will be subject to the reporting obligation to the Skri register. It is likely that several credit reference agencies will apply for and be granted authorisation to maintain a Skri register. It is therefore necessary to establish a common technical standard for reporting. In the first instance, such a standard will be developed by the companies authorised to maintain a Skri register. This will be done in consultation with the reporting companies.

Access to the information in the Skri register

For credit report purposes, the information in the Skri register may be included in credit reports provided (sold) to credit providers and credit intermediaries that are obliged to report information to the register. However, the corporate identity number and name of the credit provider, the credit intermediary and the creditor may only be disclosed to the data subject. The data subject should have access to the information concerning them in the Skri register, in accordance with the GDPR.

A private model under public control

The current arrangements in the credit report market are based on a private model under public control. Credit reference agencies conduct their operations on the basis of the Swedish Credit Information Act

(1973:1173) and data protection legislation, as well as the conditions specified by the Swedish Authority for Privacy Protection in the authorisation for each company. There are relatively low formal requirements for authorisation to conduct credit report activities. Nevertheless, only a few actors dominate the market for credit reports on private individuals.

Experience from other countries shows that both private and state solutions are possible. The current arrangements in the Swedish credit report market work well in most respects. The shortcomings are not linked to the private model as such. A strong reason for choosing a private model for the Skri register is that it can be built up on the existing system without major intervention in the market. A private model also facilitates a competitive credit report market. Another advantage of a private solution is that a Skri register system can be put in place relatively quickly and there is no cost to the public purse. A private model is therefore proposed.

The proposal is for credit reference agencies to be able to keep a Skri register and otherwise process debt and credit information subject to authorisation from the Swedish Authority for Privacy Protection. One or more companies should be able to obtain such authorisation. However, specific requirements should be imposed on companies applying for authorisation. For example, the existence of an appropriate organisation and the necessary knowledge and experience to carry out the activity should be required. The Swedish Authority for Privacy Protection should also be authorised to decide on conditions for the conduct of the activities.

Companies authorised to keep a Skri register will be obliged to record debt and credit information when it is received.

Supervision, sanctions and penalties

The Swedish Authority for Privacy Protection should supervise companies authorised to keep a Skri register to ensure that they conduct their activities in accordance with the Swedish Credit Information Act and the conditions specified. The authority should have the right to take the same measures against companies authorised to keep a Skri register as it currently has under the Swedish Credit Information Act and the General Data Protection Regulation.

Regarding the *obligation to report* to the Skri register, Finansinspektionen should supervise the fulfilment of this obligation by credit providers. Similarly, the Swedish Data Protection Authority should ensure that companies authorised to conduct debt collection activities under the Swedish Debt Recovery Act (1974:182) fulfil their reporting obligation. The authorities should be able to use fines to order a company to fulfil its reporting obligation.

The scope of penalties under the Swedish Credit Information Act should be extended to include those who process debt and credit information or keep registers of such information without authorisation. It should also be an offence to breach a condition specified by the Swedish Authority for Privacy Protection.

Personal privacy

The proposal entails significant intrusion into personal privacy and analysis of individuals' personal circumstances without consent as referred to in Chapter 2, Article 6, second paragraph, of the Instrument of Government. However, the purposes of the proposals are acceptable in a democratic society and the measures do not go beyond what is necessary in respect of the purposes. There is, therefore, a basis for limiting the protection of privacy in accordance with the provisions of Chapter 2, Articles 20 and 21, of the Instrument of Government. Amendments to the operating legislation of the reporting companies and the Swedish Credit Information Act provide legal support for the limitations.

The measures are deemed proportionate to the intrusion. They are therefore consistent with the GDPR and the EU Charter of Fundamental Rights.

Additional measures for those already in debt

A new main rule on set-off in case of distraint

Under the current set-off arrangements in the Swedish Enforcement Execution Code, funds accruing to a creditor through distraint are set off against interest and other ancillary obligations before the principal amount. However, the creditor has the option of requesting a different

method of set-off. The proposal is to introduce a *new main rule* for the set-off of incoming funds. The new general rule should be designed to ensure that funds accruing to the creditor through distraint are first set off against the principal amount of the claim, and then against interest and other ancillary obligations. However, the creditor should always have the right to request a different method of set-off. The new main rule sends a strong signal as to how the legislator considers that funds should be set off in the event of distraint. It may also encourage creditors to take greater responsibility for ensuring that debts are paid off more quickly than at present.

Mandate to the Swedish Agency for Public Management to analyse and evaluate the municipal budget and debt counselling service

There is a strong consensus among consumer credit market actors that the municipal budget and debt counselling service is important in helping people with debt. The proposal is for the Government to give the Swedish Agency for Public Management a broad mandate to analyse and evaluate the municipal budget and debt counselling service. An example of a question that the Swedish Agency for Public Management could analyse is the differences that exist in the municipal budget and debt counselling service in terms of content, accessibility and quality. Another question is how to improve the equivalence of activities across the country.

Some of the consequences of the proposals

Consequences for market actors and consumers

The proposals for a clarification of the moderation provision and a requirement to provide a special disclosure when marketing credit are expected to lead to a more restrictive marketing approach by some traders and to a slight limitation of credit provision. The proposed requirement regarding the introduction of a remuneration scheme is also expected to limit credit provision.

The proposals that are expected to have the greatest impact on the consumer credit market are the proposals for limitations and conditions

for the pricing of credit, stricter rules for assessments of creditworthiness and the introduction of a system of Skri registers.

The proposal for *an interest rate cap of 20 per cent* is expected to have a significant impact on credit provision by consumer credit institutions in particular. The interest rate cap will affect three out of five unsecured loans from the institutions and new lending is estimated to decrease by SEK 240 million each quarter. One per cent of new borrowers currently have an interest rate above 20 per cent and they will therefore be affected by the proposed cap. It is estimated that around half of those affected by the proposal will no longer be offered credit and half will be able to borrow at a lower interest rate than today.

As for the proposal for an *absolute cost cap*, it is expected to limit the long terms. One in forty loans between SEK 50,000 and 500,000 will be limited by the cost cap. Niche banks account for the largest share of these loans. The cap will also affect consumers to some extent. 0.2 per cent of consumers currently take out credit that reaches the cost cap simply on account of the agreed costs of the credit. Most consumers are likely to continue to be offered credit in the future, but with shorter terms. However, in some cases a shorter term may mean that the consumer is not considered to be creditworthy, as a shorter term requires higher monthly payments. Another consequence of the introduction of an absolute cost cap is that it limits the possibility for credit providers and debt collection agencies to charge for payment arrears.

A *cap on arrangement fees of up to 1 per cent of the price base amount* will affect roughly three out of four credits currently defined as high-cost credits. Other unsecured loans will not be affected by the cap. For those credit providers that have scope to increase the interest rate and currently have arrangement fees that exceed the proposed cap, there is a risk that the proposal will mean that they will increase the interest rate to compensate for the lower arrangement fees.

With regard to the effects of the proposals on the introduction of a *Skri register system* and *stricter rules on assessments of creditworthiness*, it was possible to draw more general conclusions. The obligation to report to the Skri register will entail costs for all credit providers and debt collection agencies. This will include the initial expense of adapting IT systems. For debt collection agencies, the costs are estimated at between SEK 200,000 and SEK 3 million per company. For credit pro-

viders, there are also costs to enable the integration of a large volume of incoming data from credit reports. It has not been possible to calculate the costs for credit providers in detail, but they are definitely expected to be offset by lower credit losses as a result of an increase in the quality of creditworthiness assessments.

For credit reference agencies, the proposals may have a significant impact. The proposed obligation for credit providers and debt collection agencies to report debt and credit information to all credit reference agencies with Skri authorisation will make the credit report market more competitive. This may affect the pricing of credit reports and lead to further product development. The costs of setting up a Skri register are likely to be relatively limited, at least for those companies that can build their operations on an existing technical platform. The setup cost is likely to be somewhere in the region of SEK 20–30 million per company.

The proposed stricter rules on assessments of creditworthiness will force even those credit providers that are prepared to take greater risks in their credit provision to obtain more information about consumers. This effect could be significant as many niche banks and consumer credit institutions currently do not purchase information about consumers' other credit. The proposals will make it easier for credit providers to identify consumers who are not creditworthy. A natural, and desirable, consequence of this is that fewer consumers will be considered creditworthy. This may be expected to reduce risky credit provision and problems of over-indebtedness.

Consequences for the public sector

Several authorities will need to develop new regulations and general guidelines and update internal documents as a result of the proposals. The Swedish Consumer Agency, the Swedish Authority for Privacy Protection and Finansinspektionen will be given new or extended supervisory tasks. The combined effects of the proposals are estimated to require a total of between five and seven FTEs.

Entry into force and transitional measures

It is proposed that most of these amendments to the Act enter into force *on 1 January 2025*. However, as regards the legislative proposal for an extended prohibition of gambling on credit, the proposal is that it will enter into force *on 1 April 2025*. The rules, which make the system of a Skri register operational and replace the current arrangements in the credit report market are proposed to enter into force on a date determined by the Government. However, from 1 January 2025, it should be possible to apply for authorisation to keep a Skri register.

Transitional provisions should clarify that the new provisions in Sections 19b and 36a of the Swedish Consumer Credit Act should not apply to credit agreements entered into before the entry into force and that the new provision in Chapter 13, Section 13, first paragraph, of the Swedish Enforcement Execution Code should not apply to an application for enforcement made before its entry into force. There is no need for transitional provisions for the other proposals.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i utsökningsbalken

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 13 § utsökningsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap.

13 §

Medel som tillkommer borgenär *skall* avräknas på ränta och annan biförpliktelse före fordrans kapitalbelopp, om *ej* borgenären har yrkat annat före fördelningen eller, om fördelning *ej* äger rum, före utbetalningen.

Medel som tillkommer *en* borgenär *ska* avräknas på *fordrans* kapitalbelopp före ränta och annan biförpliktelse, om *inte* borgenären har *begärt en annan ordning* före fördelningen eller, om *en* fördelning *inte* äger rum, före utbetalningen.

Om ordningen mellan fordrans kapitalbelopp och biförpliktelser när registrerat skepp, registrerat luftfartyg, intecknade reservdelar till luftfartyg eller fastighet har utmätts finns bestämmelser i 10 kap. 11 § första stycket, 11 kap. 1 § och 12 kap. 26 § första stycket.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

2. I fråga om avräkning av medel på grund av en ansökan om verkställighet som gjorts före ikraftträdandet tillämpas den äldre bestämmelsen.

1.2 Förslag till lag om ändring i kreditupplysningslagen (1973:1173)

Härigenom föreskrivs i fråga om kreditupplysningslagen (1973:1173)¹
dels att 5 a § ska upphöra att gälla,
dels att 2, 5, 6, 7, 8, 14, 17, 19, 20 och 22 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas nya paragrafer, 2 a, 4 a, 4 b, 5 b, 7 b och 24 §§, och närmast före 24 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §²

Med kreditupplysning avses i denna lag uppgifter, omdömen eller råd som lämnas till ledning för bedömning av någon annans kreditvärdighet eller vederhäftighet i övrigt i ekonomiskt hänseende. Uppgifter, omdömen eller råd som lämnas till någon för att användas i dennes kreditupplysningsverksamhet anses dock inte som kreditupplysning.

Med näringsidkare avses i denna lag även den som, utan att driva näringsverksamhet, har ett så väsentligt inflytande i en viss verksamhet att uppgifter om hans egna förhållanden behövs för att belysa verksamhetens ekonomiska ställning.

Med näringsidkare avses i denna lag även den som, utan att driva näringsverksamhet, har ett så väsentligt inflytande i en viss verksamhet att uppgifter om hans *eller hennes* egna förhållanden behövs för att belysa verksamhetens ekonomiska ställning.

Med skuld- och kreditinformation avses i denna lag uppgifter om

1. krediter som omfattas av konsumentkreditlagens (2010:1846) krav på kreditprövning och som har lämnats av företag som står under Finansinspektionens eller motsvarande utländsk myndighets tillsyn,

2. betalningsdröjsmål med anledning av krediter enligt punk-

¹ Lagen omtryckt 1981:737.

² Senaste lydelse 1997:556.

ten 1 eller till följd av en övertrasering av ett betalkonto, om dröjsmålet varat i minst 30 dagar från förfallodagen.

2 a §

I inkassolagen (1974:182), lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, lagen (2010:751) om betaltjänster, lagen (2011:755) om elektroniska pengar, lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter och i lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter finns bestämmelser om skyldighet att rapportera skuld- och kreditinformation till företag med tillstånd enligt 4 a § denna lag.

4 a §

Ett kreditupplysningsföretag kan få tillstånd av Integritetskyddsmyndigheten att föra register över skuld- och kreditinformation (Skri-register) och i övrigt behandla sådan information.

4 b §

Tillstånd att föra Skri-register och i övrigt behandla skuld- och kreditinformation får endast ges till ett kreditupplysningsföretag som kan antas komma att driva verksamheten i enlighet med lag och andra författningar. Tillståndet får endast ges om företaget bedöms ha en sådan ändamålsenlig organi-

sation samt den kunskap och erfarenhet i den operativa verksamheten som krävs för uppgiften.

Integritetsskyddsmyndigheten får besluta om villkor för hur verksamheten enligt första stycket ska bedrivas. Myndigheten får även besluta om skyldighet för ett företag med tillstånd enligt 4 a § att anmäla ändring av förhållanden som har betydelse för rätten att föra Skri-register och i övrigt behandla skuld- och kreditinformation.

5 §³

Kreditupplysningsverksamhet ska bedrivas så att den inte leder till otillbörligt intrång i personlig integritet genom innehållet i de upplysningar som förmedlas eller på annat sätt eller till att oriktiga eller missvisande uppgifter lagras eller lämnas ut. För sådan behandling av personuppgifter som omfattas av EU:s dataskyddsförordning gäller i stället artikel 5 i den förordningen.

Uppgifter om fysiska personer får samlas in endast för kreditupplysningsändamål.

Uppgifter om fysiska personer får samlas in *eller registreras* endast för kreditupplysningsändamål.

Vid helt eller delvis automatiserad behandling av uppgifter om juridiska personer ska den som bedriver kreditupplysningsverksamhet vidta lämpliga tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärder för att hindra att behandlingen sker på ett otillåtet sätt och att uppgifterna utsätts för otillåten insyn. Bestämmelser om säkerheten vid behandling av personuppgifter finns i EU:s dataskyddsförordning.

I kreditupplysningsverksamhet får personuppgifter behandlas utan samtycke. Den registrerade har inte rätt att göra invändningar enligt artikel 21.1 i EU:s dataskyddsförordning mot behandlingen.

Andra stycket tillämpas inte i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

³ Senaste lydelse 2018:405.

5 b §

Företag med tillstånd att föra Skri-register och i övrigt behandla skuld- och kreditinformation ska underlätta för företag enligt 2 a § att kunna fullgöra sin rapporteringskyldighet. Så snart informationen tas emot ska den registreras.

6 §⁴

Personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter) får inte behandlas i kreditupplysningsverksamhet.

Uppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden får inte utan medgivande av Integritetsskyddsmyndigheten behandlas i kreditupplysningsverksamhet. Ett medgivande får lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det.

Andra stycket hindrar inte att uppgifter om betalningsförsummelser, kreditmissbruk eller näringsförbud behandlas i kreditupplysningsverksamhet.

Andra stycket hindrar inte att uppgifter om betalningsförsummelser, skuld- och kreditinformation, eller näringsförbud behandlas i kreditupplysningsverksamhet.

7 §⁵

Kreditupplysningar om fysiska personer som inte är näringsidkare får inte innehålla uppgifter om andra betalningsförsummelser än sådana som

1. har slagits fast genom en domstols eller en annan myndighets avgörande eller åtgärd, eller

2. har lett till ett inledande beslut om skuldsanering eller F-skuldsanering eller till betalningsinställelse, konkursansökan eller ackord.

Kreditupplysningar som avses i första stycket får inte heller innehålla uppgifter om kreditmissbruk, utom när krediten har lämnats av ett företag som står under Finans-

⁴ Senaste lydelse 2020:1109.

⁵ Senaste lydelse 2020:1109.

inspektionens tillsyn och kredittagaren i avsevärd utsträckning överskeridit gällande kreditgräns eller på något annat sätt allvarligt missbrukat krediten.

Om det finns särskilda skäl får Integritetsskyddsmyndigheten besluta att företag ska undantas helt eller delvis från första och andra styckena.

Uppgifter som enligt första och andra styckena inte får lämnas ut får inte heller lagras i register som används i kreditupplysningsverksamhet.

Denna paragraf gäller inte uppgifter om betalningsförsummelser i allmänna mål om verkställighet. Bestämmelserna om sådana uppgifter finns i 7 a §.

Om det finns särskilda skäl får Integritetsskyddsmyndigheten besluta att företag ska undantas helt eller delvis från första stycket.

Uppgifter som enligt första stycket inte får lämnas ut får inte heller lagras i register som används i kreditupplysningsverksamhet.

7 b §

Kreditupplysningar om fysiska personer som inte är näringsidkare får innehålla skuld- och kreditinformation endast om de lämnas för kreditupplysningsändamål till

1. svenska kreditinstitut, betalningsinstitut, institut för elektroniska pengar, värdepappersbolag och företag som med tillstånd driver verksamhet enligt lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter eller lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter,

2. utländska kreditinstitut som avses i 4 kap. 1, 2, 4 och 6 §§ lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, utländska företag

som avses i 3 kap. 26 och 27 §§ lagen (2010:751) om betaltjänster, utländska företag som avses i 3 kap. 26–28 §§ lagen (2011:755) om elektroniska pengar, utländska företag som avses i 4 kap. 1 och 4 §§ lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, utländska företag som avses i 2 § lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter och utländska företag som avses i 1 kap. 3 § lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter.

Skuld- och kreditinformation får inte lämnas ut på annat sätt eller för andra ändamål än enligt första stycket.

8 §⁶

En uppgift om en fysisk person ska gallras när det inte längre är nödvändigt att bevara uppgiften med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

En uppgift om en fysisk person som inte är näringsidkare ska, om uppgiften inte gäller skuldsanering eller F-skuldsanering, gallras senast tre år efter den dag då den omständighet inträffade eller det förhållande upphörde som uppgiften avser. Om uppgiften rör en begäran om eller ett utlämnande av en kreditupplysning, ska den dock gallras senast ett år efter den dag då begäran framställdes.

En uppgift om skuldsanering ska gallras senast fem år efter den dag då inledandebeslutet meddelades eller, om uppgiften gäller F-skuldsanering, senast tre år efter den dagen. Om en betalningsplan löper ut senare, ska dock uppgiften gallras senast den dag då planen löper ut.

En uppgift som har inhämtats från Kronofogdemyndigheten i dess verksamhet med indrivning och utsökning ska gallras när den inte omfattas av undantaget från sekretess i 34 kap. 1 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). En uppgift som har inhämtats från Kronofogdemyndigheten ska också gallras när den har

⁶ Senaste lydelse 2016:679.

blockerats av Kronofogdemyndigheten med stöd av 3 kap. 3 a § lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

En uppgift om betalningsdröjsmål enligt 2 § tredje stycket 2 ska gallras så snart dröjsmålet inte längre föreligger.

14 §⁷

Den som är eller har varit verksam i kreditupplysningsverksamhet får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han till följd därav fått veta om enskildas personliga förhållanden eller om yrkes- eller affärshemligheter.

Den som är eller har varit verksam i kreditupplysningsverksamhet får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han *eller hon* till följd därav fått veta om enskildas personliga förhållanden eller om yrkes- eller affärshemligheter.

17 §⁸

Om den som har rätt att bedriva kreditupplysningsverksamhet åsidosätter en bestämmelse i denna lag eller ett villkor som har meddelats med stöd av 4 § andra stycket, får Integritetsskyddsmyndigheten förelägga *honom eller henne* att vidta rättelse, besluta om att ändra ett villkor som tidigare har meddelats eller meddela ett nytt villkor.

Om rättelse inte kan åstadkommas på något annat sätt, när det gäller någon som har tillstånd enligt 3 § första stycket, får Integritetsskyddsmyndigheten återkalla tillståndet. Detsamma gäller om förutsättningarna för

Om den som har rätt att bedriva kreditupplysningsverksamhet åsidosätter en bestämmelse i denna lag eller ett villkor som har meddelats med stöd av 4 § andra stycket *eller 4 b § andra stycket*, får Integritetsskyddsmyndigheten förelägga *denne* att vidta rättelse, besluta om att ändra ett villkor som tidigare har meddelats eller meddela ett nytt villkor.

Om rättelse inte kan åstadkommas på något annat sätt, när det gäller någon som har tillstånd enligt 3 § första stycket *eller 4 a §*, får Integritetsskyddsmyndigheten återkalla tillståndet. Detsamma gäller om förut-

⁷ Senaste lydelse 1981:737.

⁸ Senaste lydelse 2020:1109.

tillståndet i övrigt inte längre är uppfyllda. sättningsarna för *respektive tillstånd* i övrigt inte längre är uppfyllda.

Om ett företag som avses i 3 § andra stycket 1 eller 3 inte vidtar rättelse, ska Integritetsskyddsmyndigheten underrätta Finansinspektionen.

Om ett företag som avses i 3 § andra stycket 2 inte vidtar rättelse, ska Integritetsskyddsmyndigheten underrätta den behöriga myndigheten i företagets hemland. Om rättelse ändå inte sker, får Integritetsskyddsmyndigheten förbjuda företaget att göra nya åtaganden här i landet. Innan förbud meddelas ska Integritetsskyddsmyndigheten underrätta den behöriga myndigheten i företagets hemland. I brådskande fall får Integritetsskyddsmyndigheten meddela förbud utan föregående underrättelse till hemlandsmyndigheten. Denna ska då underrättas så snart det kan ske.

19 §⁹

Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. bedriver kreditupplysningsverksamhet utan att ha rätt till det enligt 3 §, 1. bedriver kreditupplysningsverksamhet utan att ha rätt till det enligt 3 *eller* 4 a §,

2. bryter mot 6–9 §§, 13 § första stycket eller andra stycket första meningen eller 16 § tredje stycket,

3. bryter mot ett villkor som har meddelats enligt 4 § andra stycket, 13 § andra stycket andra meningen eller 17 § första stycket, 3. bryter mot ett villkor som har meddelats enligt 4 § andra stycket, 4 b § *andra stycket*, 13 § andra stycket andra meningen eller 17 § första stycket, eller

4. lämnar en osann uppgift i sådana fall som avses i 10 § eller 16 § andra stycket eller i ett meddelande enligt 11 §.

Till böter döms den som genom oriktiga uppgifter uppsåtligen föranleder att någon som bedriver kreditupplysningsverksamhet, i annat fall än de som undantas i 9 § andra stycket, lämnar ut en kreditupplysning utan att ha grund till detta enligt 9 § första stycket. Till samma straff döms den som genom att utnyttja uppgifter hos någon som bedriver kreditupplysningsverksamhet uppsåtligen bereder sig

⁹ Senaste lydelse 2010:1073.

tillgång till en kreditupplysning utan att ha grund till detta enligt 9 § första stycket. I ringa fall döms dock inte till ansvar.

20 §¹⁰

Har kreditupplysningsverksamhet bedrivits av någon som inte haft rätt till det enligt 3 §, *skall* register som använts i verksamheten *förklaras förverkade* om det inte är uppenbart *obilligt*. Detsamma gäller, om register överlåtits eller upplåtits i strid med 13 § första stycket eller om vad som bestämts enligt 13 § andra stycket andra meningen inte följts.

Har kreditupplysningsverksamhet bedrivits av någon som inte haft rätt till det enligt 3 *eller 4 a §*, *ska* register som använts i verksamheten *förverkas* om det inte är uppenbart *oskäligt*. Detsamma gäller, om *ett* register överlåtits eller upplåtits i strid med 13 § första stycket eller om vad som bestämts enligt 13 § andra stycket andra meningen inte *har* följts.

22 §¹¹

Om den som bedriver kreditupplysningsverksamhet inte fullgör sina skyldigheter enligt 10, 11 eller 12 §, får Integritets- och skyddsmyndigheten förelägga vite. Detsamma gäller om den som bedriver sådan verksamhet underlåter att ge tillgång till en handling eller att lämna en upplysning i fall som avses i 16 § första eller andra stycket.

Om den som bedriver kreditupplysningsverksamhet inte fullgör sina skyldigheter enligt 5 *b*, 10, 11 eller 12 §, får Integritets- och skyddsmyndigheten förelägga vite. Detsamma gäller om den som bedriver sådan verksamhet underlåter att ge tillgång till en handling eller att lämna en upplysning i fall som avses i 16 § första eller andra stycket.

Bemyndiganden

24 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

¹⁰ Senaste lydelse 1997:556.

¹¹ Senaste lydelse 2020:1109.

1. vilka närmare krav på ändamålsenlig organisation samt kunskap och erfarenhet som ska ställas på företag enligt 4 b § första stycket,

2. vad ett företag med tillstånd enligt 4 a § ska iakttä för att uppfylla skyldigheterna enligt 5 b §,

3. när rapporteringskyldigheten för företag enligt 2 a § inträder, hur den närmare kan uppfyllas, vilka specifika uppgifter som ska rapporteras in, hur ofta de ska uppdateras och vilken gemensam teknisk standard som ska användas,

4. vilka uppgifter från ett Skri-register som endast får lämnas ut till den registrerade.

Denna lag träder i kraft

- a) den 1 januari 2025 i fråga om 2, 4 a, 4 b, 14 och 24 §§,
- b) i övrigt den dag som regeringen bestämmer.

1.3 Förslag till lag om ändring i inkassolagen (1974:182)

Härigenom föreskrivs i fråga om inkassolagen (1974:182)

dels att 15 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 11 a §, och närmast före 11 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Rapporteringskyldighet

11 a §

Den som bedriver verksamhet enligt denna lag och som har övertagit en fordran för indrivning, ska rapportera skuld- och kreditinformation till de företag som har tillstånd enligt 4 a § kreditupplysningslagen (1973:1173) enligt vad som sägs i den lagen och i kreditupplysningsförordningen (2025:000).

Detsamma gäller också den som har förvärvat en kreditfordran från någon som avses i första stycket, samt för förvärvare i senare led.

15 §¹

Om Integritetsskyddsmyndighetens tillsyn föranleder det, kan myndigheten meddela föreskrifter om hur inkassoverksamheten ska bedrivas och om skyldighet att anmäla ändring av förhållanden som har haft betydelse för tillståndet att bedriva inkassoverksamheten. Föreskrifter om hur inkassoverksamheten ska bedrivas får förenas med vite.

Om den som har fått tillstånd att bedriva inkassoverksamhet åsidosätter någon bestämmelse i denna lag eller föreskrift som har meddelats med stöd av lagen och inte vidtar rättelse, eller om förutsätt-

¹ Senaste lydelse 2020:1110.

ningarna för tillståndet i övrigt inte längre är uppfyllda, får Integritetsskyddsmyndigheten återkalla tillståndet.

Den som inte uppfyller sin rapporteringsskyldighet enligt 11 a § ska föreläggas att fullgöra den. Föreläggandet får förenas med vite.

Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning

Härigenom föreskrivs att 11 och 23 §§ lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §

I en ansökan om betalningsföreläggande *skall anges fordringens* belopp, förfallodagen och den ränta som begärs.

Begär sökanden dröjsmålsränta på *huvudfordringen*, behöver grunden för ränteyrkandet anges endast om det avser högre ränta än som följer av räntelagen (1975:635). Framgår det inte av *ansökningen* från vilken dag räntan yrkas, *skall* yrkandet anses gälla ränta från den dag då *ansökningen* delges svaranden.

I en ansökan om betalningsföreläggande *ska fordrans* belopp, förfallodagen och den ränta som begärs *anges*.

Begär sökanden dröjsmålsränta på *huvudfordran*, behöver grunden för ränteyrkandet anges endast om det avser högre ränta än som följer av räntelagen (1975:635). Framgår det inte av *ansökan* från vilken dag räntan yrkas, *ska* yrkandet anses gälla ränta från den dag då *ansökan* delges svaranden.

I en ansökan ska det anges om fordran grundar sig på en kredit för vilken bestämmelserna om ett räntetak och ett absolut kostnadstak i 19 a–b §§ konsumentkreditlagen (2010:1846) är tillämpliga. Sökanden ska även ange det belopp som kostnaderna högst får uppgå till enligt 19 b § samma lag, samt vilket belopp som återstår för svaranden att betala innan taket för kostnaderna nås.

23 §¹

Om det kan antas att sökandens yrkande i ett mål om betalningsföreläggande eller vanlig handräckning är ogrundat eller obefogat, ska *ansökningen* behandlas som om svaranden bestritt den.

Ett yrkande om ersättning för åtgärder som avses i 2 eller 3 § lagen (1981:739) om ersättning för inkassokostnader m.m. eller om ersättning enligt 4 a § samma lag ska alltid antas vara ogrundat eller obefogat, i den mån ersättningen inte kan utgå enligt den lagen.

Om det kan antas att sökandens yrkande i ett mål om betalningsföreläggande eller vanlig handräckning är ogrundat eller obefogat, ska *ansökan* behandlas som om svaranden bestritt den.

Ett yrkande om ränta eller kostnader ska alltid antas vara ogrundat eller obefogat om yrkandet överstiger de begränsningar som gäller enligt 19 a–b §§ konsumentkreditlagen (2010:1846) och om yrkandet avser en sådan fordran som omfattas av dessa bestämmelser.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

¹ Senaste lydelse 2013:58.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse

dels att 1 kap. 10 § och 15 kap. 18 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 1 kap. 11 a §, och närmast före 1 kap. 11 a § en rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

10 §¹

Enskildas förhållanden till kreditinstitut får inte obehörigen röjas. Detsamma gäller en uppgift i en anmälan eller en utsaga om en misstänkt överträdelse av en bestämmelse som gäller för kreditinstitutets verksamhet, om uppgiften kan avslöja anmälarens eller den anmäldes identitet.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Ansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken ska inte följa för den som bryter mot förbudet i första stycket.

I 5 a § kreditupplysningslagen (1973:1173) finns bestämmelser som innebär att vad som gäller om tystnadsplikt enligt första stycket inte hindrar att uppgifter i vissa fall utväxlas för kreditupplysningsändamål.

Uppgiftsskyldighet

Uppgifts- och rapporterings-skyldighet

11 a §

Den som bedriver verksamhet enligt denna lag ska rapportera skuld- och kreditinformation till företag med tillstånd enligt 4 a §

¹ Senaste lydelse 2020:907.

*kreditupplysningslagen
(1973:1173) enligt vad som sägs i
den nämnda lagen och i kreditupp-
lysningsförordningen (2025:000).*

*Detsamma gäller för den som
förvärvat en kreditfordran från
någon enligt första stycket och för
förvärvare i senare led.*

*För en fordran som övertagits
för indrivning gäller bestämmel-
serna i inkassolagen (1974:182).*

15 kap.

18 §²

Om någon driver sådan rörelse som omfattas av denna lag utan att vara berättigad till det, ska Finansinspektionen förelägga denne att upphöra med rörelsen. Inspektionen får besluta hur avvecklingen av rörelsen ska ske. I ett föreläggande som ställs till ett svenskt aktiebolag eller en svensk ekonomisk förening ska Finansinspektionen upplysa om att rätten efter ansökan av inspektionen kan komma att besluta att bolaget eller föreningen ska gå i likvidation om föreläggandet inte följs.

Finansinspektionen får även ingripa mot den som driver rörelsen, genom beslut om sanktionsavgift enligt bestämmelserna i detta kapitel.

Om det är osäkert om lagen är tillämplig på viss rörelse, får inspektionen förelägga den som driver rörelsen att lämna de upplysningar om rörelsen som inspektionen behöver för att bedöma om så är fallet. Vidare är den som är revisor i ett företag skyldig att på begäran av Finansinspektionen lämna sådana upplysningar om företagets rörelse som revisorn fått kännedom om vid fullgörandet av sitt uppdrag.

I fråga om utländska företag får ett föreläggande enligt denna paragraf riktas mot såväl företaget som den som här i landet är verksam för företagets räkning.

² Senaste lydelse 2015:184.

Finansinspektionen ska förelägga den som enligt 1 kap. 11 a § andra stycket inte uppfyller sin rapporteringskyldighet, och som inte står under myndighetens tillsyn i övrigt, att fullgöra den.

Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden

dels att 1 kap. 11 § och 25 kap. 17 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 1 kap. 12 a §, och närmast före 1 kap. 12 a § en rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

11 §¹

Den som är eller har varit knuten till ett värdepappersbolag, en börs, en leverantör av datarapporteringstjänster eller en clearingorganisation som anställd eller uppdragstagare får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon i anställningen eller under uppdraget har fått veta om någon annans affärsförhållanden eller personliga förhållanden.

Uppgift i en anmälan eller en utsaga om en misstänkt överträdelse av en bestämmelse som gäller för verksamheten får inte obehörigen röjas, om uppgiften kan avslöja anmälarens eller den anmäldes identitet.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

I 5 a § kreditupplysningslagen (1973:1173) finns bestämmelser som innebär att det som gäller om tystnadspliket enligt första stycket inte hindrar att uppgifter i vissa fall utväxlas för kreditupplysningsändamål.

¹ Senaste lydelse 2017:679.

*Uppgiftsskyldighet**Uppgifts- och rapporterings-
skyldighet**12 a §*

Den som bedriver verksamhet enligt denna lag ska rapportera skuld- och kreditinformation till företag med tillstånd enligt 4 a § kreditupplysningslagen (1973:1173) enligt vad som sägs i den nämnda lagen och i kreditupplysningsförordningen (2025:000).

Detsamma gäller för den som förvärvat en kreditfordran från någon enligt första stycket och för förvärvare i senare led.

För en fordran som övertagits för indrivning gäller bestämmelserna i inkassolagen (1974:182).

25 kap.**17 §²**

Om någon driver sådan verksamhet som omfattas av denna lag eller av förordningen om marknader för finansiella instrument utan att vara berättigad till det, ska Finansinspektionen ingripa genom att förelägga denne att upphöra med verksamheten eller genom beslut om sanktionsavgift enligt bestämmelserna i detta kapitel. Detsamma gäller om någon i handel med finansiella instrument använder beteckningen börs utan att ha tillstånd att driva en reglerad marknad.

Om det är osäkert om denna lag eller förordningen om marknader för finansiella instrument är tillämplig på en viss verksamhet, får inspektionen förelägga den som driver verksamheten att lämna de upplysningar om verksamheten som inspektionen behöver för att bedöma om så är fallet.

Ett föreläggande enligt denna paragraf som avser ett utländskt företag får riktas mot såväl företaget som den som i Sverige är verksam för företagets räkning.

² Senaste lydelse 2020:1157.

Finansinspektionen ska förelägga den som enligt 1 kap. 12 a § andra stycket inte uppfyller sin rapporteringskyldighet, och som inte står under myndighetens tillsyn i övrigt, att fullgöra den.

Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:751) om betaltjänster följande

dels att 3 kap. 12 § och 8 kap. 24 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 3 kap. 12 a §, och närmast före 3 kap. 12 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

12 §

Den som är eller har varit knuten till ett betalningsinstitut eller en registrerad betaltjänstleverantör som anställd eller uppdragstagare får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon i anställningen eller under uppdraget i verksamheten med betaltjänster har fått veta om enskildas förhållanden till institutet eller leverantören.

Ansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken ska inte följa för den som bryter mot förbudet.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

I 6 kap. 9 § finns särskilda bestämmelser om tystnadsplikt vid behandling av personuppgifter i register som förs av en betaltjänstleverantör eller den som ansvarar för ett betalningssystem enligt 6 kap. 1 §.

I 5 a § kreditupplysningslagen (1973:1173) finns bestämmelser om att det som gäller om tystnadspliket enligt första stycket inte hindrar att uppgifter i vissa fall utväxlas för kreditupplysningsändamål.

Rapporteringskyldighet

12 a §

Den som bedriver verksamhet enligt denna lag ska rapportera skuld- och kreditinformation till företag med tillstånd enligt 4 a §

*kreditupplysningslagen
(1973:1173) enligt vad som närmare föreskrivs i nämnda lag och i kreditupplysningsförordningen (2025:000).*

Detsamma gäller för den som förvärvat en kreditfordran från någon enligt första stycket och för förvärvare i senare led.

För en fordran som övertagits för indrivning gäller bestämmelserna i inkassolagen (1974:182).

8 kap. 24 §

Om någon driver sådan verksamhet som omfattas av denna lag utan att vara berättigad till det, ska Finansinspektionen förelägga denne att upphöra med verksamheten.

Om det är osäkert om lagen är tillämplig på en viss verksamhet, får inspektionen förelägga den som driver verksamheten att lämna de upplysningar om verksamheten som inspektionen behöver för att bedöma om så är fallet.

Ett föreläggande enligt första eller andra stycket som avser ett utländskt företag får riktas mot såväl företaget som den som i Sverige är verksam för företagets räkning.

Finansinspektionen ska förelägga den som enligt 3 kap. 12 a § andra stycket inte uppfyller sin rapporteringskyldighet, och som inte står under myndighetens tillsyn i övrigt, att fullgöra den.

Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

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

Härigenom föreskrivs att 2, 4, 6 a, 7 b, 12, 18, 19 a, 19 b och 36 a §§, och rubrikerna närmast före 19 a och 36 a §§ i konsumentkreditlagen (2010:1846) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

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,

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 överenskommelse 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, inklusive nödvändiga kostnader för värdering, 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,

¹ Senaste lydelsen 2018:2028.

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, tomträtt 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,

högekostnadskredit: en kredit med en effektiv ränta som minst uppgår till referensräntan enligt 9 § räntelagen (1975:635) med ett tillägg av 30 procentenheter och som inte huvudsakligen avser kreditköp eller är en bostadskredit,

referensvärde: det som anges i artikel 3.1.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1011 av den 8 juni 2016 om index som används som referensvärden för finansiella instrument och finansiella avtal eller för att mäta investeringsfonders resultat, och om ändring av direktiven 2008/48/EG och 2014/17/EU och förordning (EU) nr 596/2014.

4 §²

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

² Senaste lydelsen 2018:478.

kredit avser kreditköp, gäller inte heller bestämmelserna om kreditprövning i 12 och 13 §§.

För en kredit som avser ett kreditköp, som inte överstiger två procent av det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som var gällande vid kreditavtalets ingående, gäller inte bestämmelsen om ett absolut kostnadstak i 19 b §.

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 gäller inte bestämmelsen om ett absolut kostnadstak i 19 b §. Om en sådan kredit är räntefri och inte förbunden med mer än en obetydlig avgift och ska betalas tillbaka inom tre månader gäller inte heller 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 upp-

För en bostadskredit gäller inte bestämmelserna om information i 8 och 10 §§, om betalningsplan i 16 §, om *taket för uppläggningsavgifter i 18 § tredje stycket*, om ett ränte- och absolut kostnadstak i 19 a–b §§, om ångerrätt i 21–25 §§, om *förlängning av löptiden i 36 a §* eller om uppsägning av kreditavtal med obestämd löptid i 37 §. För en bostadskre-

når en viss ålder eller på grund av låntagarens sviktande hälsa eller död gäller dock bestämmelserna om information i 8 § första stycket och 10 §.

dit 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 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 §³

Vid marknadsföring av krediter ska måttfullhet iakttas.

Marknadsföring av krediter ska vara måttfull. I kravet på måttfullhet ligger att marknadsföring av krediter inte får vara påträngande eller locka konsumenten till att fatta oöverlagda beslut. Det innebär också att marknadsföringen ska vara saklig, balanserad och neutral.

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

7 b §⁴

I fråga om en högkostnads-kredit ska näringsidkaren i de fall som avses i 7 § även lämna en särskild upplysning med information om att marknadsföringen gäller en högkostnads-kredit. Upplysningen ska också innehålla in-

I de fall som avses i 7 § ska näringsidkaren även lämna en särskild upplysning med information om att det medför kostnader för konsumenten att teckna en kredit. Upplysningen ska också innehålla information om riskerna

³ Senaste lydelse 2018:478.

⁴ Senaste lydelse 2018:478.

formation om riskerna med skuldsättning och om vart konsumenten kan vända sig för att få stöd i budget- och skuldfrågor.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om innehållet i upplysningen och om hur den ska lämnas i marknadsföringen.

med skuldsättning och om vart konsumenten kan vända sig för att få stöd i budget- och skuldfrågor.

12 §

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.

Näringsidkaren ska *alltid* 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. *När det behövs för att kunna bedöma konsumentens kreditvärdighet ska kreditprövningen inkludera aktuella och relevanta uppgifter från en extern databas.* Krediten får beviljas endast om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra sitt åtagande.

Vid en ökning av krediten som är väsentlig ska en ny kreditprövning göras.

18 §

Kredittagaren är skyldig att, utöver eller i stället för ränta, betala särskild ersättning för krediten (avgift) endast om det har avtalats och om sådan ersättning avser kostnader som kreditgivaren har för krediten. Om kostnader kan särskiljas, får avgift tas ut särskilt för varje sådan kostnad.

Avgifter för krediten får ändras till konsumentens nackdel endast om det har avtalats och i den utsträckning som det motiveras av ökning av de kostnader som ska täckas av avgifterna.

Trots vad som sägs i första stycket får den uppläggningsavgift som kredittagaren är skyldig att betala inte vara högre än en procent av det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde vid kreditavtalets ingående.

Räntetak och kostnadstak för högkostnadskrediter

Ett räntetak och ett absolut kostnadstak

19 a §⁵

För en högkostnadskredit får varken krediträntan eller dröjsmålsräntan per år överstiga den vid varje tid gällande referensräntan enligt 9 § räntelagen (1975:635) med ett tillägg av 40 procentenheter.

En konsument som är i dröjsmål med betalning av en *högkostnadskredit* är inte skyldig att betala någon annan form av ersättning med anledning av dröjsmålet än dröjsmålsränta.

Varken krediträntan eller dröjsmålsräntan *får per år överstiga* den vid varje tid gällande referensräntan enligt 9 § räntelagen (1975:635) med ett tillägg av 20 procentenheter.

En konsument som är i dröjsmål med betalningen av en *kredit* är inte skyldig att betala någon annan form av ersättning med anledning av dröjsmålet än dröjsmålsränta.

19 b §⁶

För en högkostnadskredit får kostnaderna inte överstiga ett belopp som motsvarar kreditbeloppet eller, i fråga om en kontokredit, varje enskilt utnyttjande av kreditbeloppet som konsumenten har gjort.

Med kostnader i första stycket avses

1. kreditkostnader,
2. dröjsmålsränta, och

De totala kostnaderna för en kredit får inte överstiga ett belopp som motsvarar kreditbeloppet.

⁵ Senaste lydelse 2018:478.

⁶ Senaste lydelse 2018:478.

3. kostnader enligt lagen (1981:739) om ersättning för inkassokostnader m.m.

Om kreditgivaren, eller någon annan som kreditgivaren har nära förbindelser med i den mening som avses i 1 kap. 6 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, lämnar konsumenten en ny *högekostnadskredit* som helt eller delvis finansierar återbetalning av den befintliga *högekostnadskrediten*, avses med *kostnader* i första stycket för den nya krediten även sådana kostnader som är hänförliga till den befintliga krediten.

Om kreditgivaren, eller någon annan som kreditgivaren har nära förbindelser med i den mening som avses i 1 kap. 6 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, lämnar konsumenten en ny *kredit* som helt eller delvis finansierar återbetalning av den befintliga *krediten*, avses med *kostnaderna* i första stycket för den nya krediten även sådana kostnader som är hänförliga till den befintliga krediten.

Förlängning av löptiden för *högekostnadskrediter*

Förlängning av löptiden

36 a §⁷

Löptiden för en *högekostnadskredit* får inte förlängas mer än en gång.

Löptiden för en *kredit* får inte förlängas mer än en gång.

Trots första stycket får löptiden förlängas, om

1. förlängningen inte medför en kostnad för konsumenten, eller
2. konsumenten beviljas en skälig avbetalningsplan för att kunna betala sin skuld.

Om kreditgivaren, eller någon annan som kreditgivaren har nära förbindelser med i den mening som avses i 1 kap. 6 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, lämnar konsumenten en ny *högekostnadskredit* som helt eller delvis finansierar återbetalning av den befintliga *högekostnadskrediten*, ska den nya kre-

Om kreditgivaren, eller någon annan som kreditgivaren har nära förbindelser med i den mening som avses i 1 kap. 6 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, lämnar konsumenten en ny *kredit* som helt eller delvis finansierar återbetalning av den befintliga *krediten*, ska den nya krediten vid tillämpning av

⁷ Senaste lydelse 2018:478.

diten vid tillämpning av första stycket anses vara en förlängning av löptiden för den befintliga krediten. första stycket anses vara en förlängning av löptiden för den befintliga krediten.

-
1. Denna lag träder i kraft
 - a) den dag som regeringen bestämmer i fråga om 12 §,
 - b) i övrigt den 1 januari 2025.
 2. För kreditavtal som har ingåtts före ikraftträdandet gäller 19 b och 36 a §§ i den äldre lydelsen.

1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (2011:755) om elektroniska pengar

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2011:755) om elektroniska pengar

dels att 3 kap. 12 § och 5 kap. 24 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 3 kap. 12 a §, och närmast före 3 kap. 12 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

12 §

Den som är eller har varit knuten till ett institut för elektroniska pengar eller en registrerad utgivare som anställd eller uppdragstagare får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon i anställningen eller under uppdraget i verksamheten med utgivning av elektroniska pengar eller betaltjänster har fått veta om enskildas förhållanden till institutet eller utgivaren.

Ansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken ska inte följa för den som bryter mot förbudet.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

I 6 kap. 9 § lagen (2010:751) om betaltjänster finns särskilda bestämmelser om tystnadsplikt vid behandling av personuppgifter i register som förs av en betaltjänstleverantör eller den som ansvarar för ett betalningssystem enligt 6 kap. 1 § lagen om betaltjänster.

I 5 a § kreditupplysningslagen (1973:1173) finns bestämmelser om att det som gäller om tystnadsplikt enligt första stycket inte hindrar att uppgifter i vissa fall utväxlas för kreditupplysningsändamål.

Rapporteringskyldighet

12 a §

Den som bedriver verksamhet enligt denna lag ska rapportera

skuld- och kreditinformation till företag med tillstånd enligt 4 a § kreditupplysningslagen (1973:1173) enligt vad som sägs i den nämnda lagen och i kreditupplysningsförordningen (2025:000).

Detsamma gäller för den som förvärvat en kreditfordran från någon enligt första stycket och för förvärvare i senare led.

För en fordran som övertagits för indrivning gäller bestämmelserna i inkassolagen (1974:182).

5 kap.

24 §

Om någon driver sådan verksamhet som omfattas av denna lag utan att vara berättigad till det, ska Finansinspektionen förelägga denne att upphöra med verksamheten.

Om det är osäkert om en viss verksamhet omfattas av lagen, får inspektionen förelägga den som driver verksamheten att lämna de upplysningar om verksamheten som inspektionen behöver för att bedöma om så är fallet.

Ett föreläggande enligt första eller andra stycket som avser ett utländskt företag får riktas mot såväl företaget som den som i Sverige är verksam för företagets räkning.

Finansinspektionen ska förelägga den som enligt 3 kap. 12 a § andra stycket inte uppfyller sin rapporteringskyldighet, och som inte står under myndighetens tillsyn i övrigt, att fullgöra den.

Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter

dels att 13, 24 och 34 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas nya paragrafer, 12 a och 13 a §§, och närmast före 12 a och 13 a §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Ersättningssystem

12 a §

Kreditgivares och kreditförmedlares system för ersättning till personal som sätter samman, erbjuder, beviljar, eller förmedlar konsumentkrediter eller ger råd om konsumentkrediter, inklusive de som direkt leder eller ansvarar för detta arbete, ska vara uppbyggt på ett sätt som inte negativt påverkar skyldigheten enligt 12 §.

13 §

Enskildas förhållanden till ett företag som driver verksamhet enligt denna lag får inte obehörigen röjas.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Ansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken ska inte följa för den som bryter mot förbudet i första stycket.

I 5 a § kreditupplysningslagen (1973:1173) finns bestämmelser om att det som gäller om tystnadsplikt enligt första stycket inte hindrar att uppgifter i vissa fall utväxlas för kreditupplysningsändamål.

Rapporteringskyldighet

13 a §

Den som driver verksamhet enligt denna lag ska rapportera skuld- och kreditinformation till företag med tillstånd enligt 4 a § kreditupplysningslagen (1973:1173) enligt vad som sägs i den nämnda lagen och i kreditupplysningsförordningen (2025:000).

Detsamma gäller för den som förvärvat en kreditfordran från någon enligt första stycket och för förvärvare i senare led.

För en fordran som övertagits för indrivning gäller bestämmelserna i inkassolagen (1974:182).

24 §

Om någon driver verksamhet enligt denna lag utan att vara berättigad till det, ska Finansinspektionen förelägga denne att upphöra med verksamheten. Inspektionen får besluta hur avvecklingen av verksamheten ska ske.

Finansinspektionen får förelägga den som driver verksamheten att lämna de upplysningar om verksamheten som inspektionen behöver för att bedöma om lagen är tillämplig på en viss verksamhet.

Finansinspektionen ska förelägga den som enligt 13 a § andra stycket inte uppfyller sin rapporteringskyldighet, och som inte står under myndighetens tillsyn i övrigt, att fullgöra den.

34 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilket innehåll en ansökan om att få driva verksamhet enligt denna lag ska ha,

2. hur kravet på sundhet som avses i 12 § kan uppfyllas,
 3. vilka upplysningar ett företag som driver verksamhet enligt denna lag ska lämna till Finansinspektionen för dess tillsynsverksamhet enligt 17 och 18 §§, *och*
 4. sådana avgifter som avses i 33 §.
3. vilka upplysningar ett företag som driver verksamhet enligt denna lag ska lämna till Finansinspektionen för dess tillsynsverksamhet enligt 17 och 18 §§,
 4. sådana avgifter som avses i 33 §, *och*
 5. *ersättningsystemen enligt 12 a §.*

Denna lag träder i kraft

- a) den 1 januari 2025 i fråga om 12 a och 34 §§,
- b) i övrigt den dag som regeringen bestämmer.

1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter

dels att 4 kap. 15 § och 6 kap. 16 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 4 kap. 16 §, och närmast före 4 kap. 16 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

15 §

Enskildas förhållanden till ett företag som driver verksamhet enligt denna lag får inte obehörigen röjas.

I det allmännas verksamhet tillämpas offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) i stället för första stycket.

Ansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken ska inte följa för den som bryter mot förbudet i första stycket.

I 5 a § kreditupplysningslagen (1973:1173) finns bestämmelser om att det som gäller om tystnadspliket enligt första stycket inte hindrar att uppgifter i vissa fall utväxlas för kreditupplysningsändamål.

Rapporteringskyldighet

16 §

Den som bedriver verksamhet enligt denna lag ska rapportera skuld- och kreditinformation till företag med tillstånd enligt 4 a § kreditupplysningslagen (1973:1173) enligt vad som sägs i den nämnda lagen och i kreditupplysningsförordningen (2025:000).

Detsamma gäller för den som förvärvat en kreditfordran från

någon enligt första stycket och för förvärvare i senare led.

För en fordran som övertagits för indrivning gäller bestämmelserna i inkassolagen (1974:182).

6 kap.

16 §

Om någon driver verksamhet med kreditgivning, kreditförmedling eller rådgivning i fråga om bostadskrediter utan att ha rätt till det, ska Finansinspektionen förelägga den som driver verksamheten att upphöra med den. Inspektionen får besluta hur avvecklingen av verksamheten ska ske.

Om det är osäkert om lagen är tillämplig på en viss verksamhet, får inspektionen förelägga den som driver verksamheten att lämna de upplysningar om verksamheten som inspektionen behöver för att bedöma om så är fallet.

Ett föreläggande enligt denna paragraf som avser ett utländskt företag får riktas mot såväl företaget som den som i Sverige är verksam för företagets räkning.

Finansinspektionen ska förelägga den som enligt 4 kap. 16 § andra stycket inte uppfyller sin rapporteringskyldighet, och som inte står under myndighetens tillsyn i övrigt, att fullgöra den.

Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

1.12 Förslag till lag om ändring i spellagen (2018:1138)

Härigenom föreskrivs¹ att 14 kap. 8 § spellagen (2018:1138) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 kap.

8 §

Det är inte tillåtet för en licenshavare eller ett spelombud att erbjuda eller lämna kredit för insatser i spelet.

Det är inte tillåtet för en licenshavare eller ett spelombud att erbjuda eller lämna kredit för insatser i spelet. *En licenshavare eller ett spelombud får inte heller främja möjligheterna för någon annan att göra det.*

Spelmyndigheten får för ett visst lotteri medge undantag från förbudet i första stycket, om

1. lotteriet tillhandahålls med licens enligt 6 kap.,
2. krediten avser köp av lotter för en viss tid, och
3. det sammanlagda kreditbeloppet uppgår till högst 1/40 prisbasbelopp.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2025.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

1.13 Förslag till kreditupplysningsförordning (2025:000)

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser som kompletterar

1. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning, och

2. kreditupplysningslagen (1973:1173).

2 § De uttryck som används i denna förordning har samma betydelse som i kreditupplysningslagen (1973:1173).

Ansökan

3 § En ansökan enligt kreditupplysningslagen (1973:1173) om tillstånd att bedriva kreditupplysningsverksamhet, att föra register över skuld- och kreditinformation och om medgivande att överlåta eller upplåta register som används i sådan verksamhet görs hos Integritetsskyddsmyndigheten.

4 § En ansökan om tillstånd att bedriva kreditupplysningsverksamhet ska innehålla uppgift om

1. sökandens namn, personnummer eller organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer samt verksamhetens besöksadress,

2. varifrån och på vilket sätt uppgifter som ska läggas till grund för kreditupplysningar ska samlas in,

3. till vem och på vilket sätt kreditupplysningar ska lämnas ut,

4. hur register ska förvaras och vilka principer som ska iakttas för gallring av uppgifter i register,

5. hur den som är registrerad ska få del av de uppgifter som finns lagrade om honom eller henne,

6. hur meddelande om innehållet i en kreditupplysning ska lämnas till den som upplysningen avser,

7. hur och när rättelse, komplettering eller uteslutning av oriktig eller missvisande uppgift ska göras.

En anmälan enligt 3 § tredje stycket kreditupplysningslagen (1973:1173) ska innehålla motsvarande uppgifter.

5 § En ansökan om tillstånd att föra register över skuld- och kreditinformation (Skri-register) och i övrigt behandla sådan information ska innehålla samma uppgifter som i 4 § första stycket 1 och 4–7 samt underlag som visar att sökanden uppfyller de krav som ställs enligt 4 b § kreditupplysningslagen (1973:1173).

6 § En ansökan om medgivande att överlåta eller upplåta register som används i kreditupplysningsverksamhet ska innehålla uppgift om

1. sökandens namn, personnummer eller organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer,
2. registrets omfattning och innehåll,
3. till vem överlåtelse eller upplåtelse ska ske,
4. ändamålet med överlåtelsen eller upplåtelsen.

7 § Är ansökan enligt 4–6 §§ ofullständig, ska Integritetsskyddsmyndigheten förelägga sökanden att inom viss tid komplettera handlingarna, med en upplysning om att ärendet annars kan avgöras i befintligt skick.

Rapporteringskyldighet till Skri-register

8 § Rapporteringskyldigheten som framgår av 2 a § kreditupplysningslagen (1973:1173) omfattar följande specifika uppgifter i fråga om lämnade krediter:

1. kredittagarens personnummer eller samordningsnummer,
2. kreditgivarens, borgenärens eller i förekommande fall kreditförmedlarens organisationsnummer och namn,
3. kredit- eller lånenummer, avtals-ID eller den individuella beteckning i övrigt som kreditgivaren eller kreditförmedlaren använder i fråga om krediten,

4. typ av kredit, exempelvis lån utan säkerhet, objektslån, bostadskredit, kontokredit, kreditköp, person-till-person-lån,

5. kreditens utestående nominella belopp och förfalldatum, kreditlimitens storlek och utnyttjad kredit,

6. årlig ränta i procent vid rapporteringstillfället och i förekommande fall räntejusteringsdatum och räntebindningstid,

7. amorteringstyp: rak amortering eller annuitet, och storleken på den senaste amorteringen samt uppgift om krediten omfattas av amorteringskrav,

8. avgifter och andra kostnader som konsumenten ska betala med anledning av krediten, och

9. uppgift om det finns medlåntagare.

Är flera personer solidariskt betalningsansvariga för en kredit ska samma uppgifter rapporteras för var och en. Har krediten överlåtits ska datum för överlåtelsen, eller överlåtelserna, rapporteras.

9 § Rapporteringsskyldigheten som framgår av 2 a § kreditupplysningslagen (1973:1173) omfattar följande specifika uppgifter i fråga om betalningsdröjsmål:

1. gäldenärens personnummer,

2. den aktuella borgenärens organisationsnummer och namn,

3. den kredit i registret som betalningsdröjsmålet i förkommande fall avser eller uppgift om att betalningsdröjsmålet avser ett övertrasserat betalkonto,

4. skuldens utestående nominella belopp, upplupen kredit- och dröjsmålsränta samt förfalldag, och

5. dröjsmålsräntan i procent vid rapporteringstillfället.

Till registret ska också rapporteras om kreditavtalet sagts upp och dagen för uppsägningen. Har krediten överlåtits ska datum för överlåtelsen, eller överlåtelserna, rapporteras.

10 § Rapporteringsskyldigheten inträder första gången vid den tidpunkt som bestäms i villkoren för respektive företag med tillstånd enligt 4 a § kreditupplysningslagen (1973:1173).

11 § I fråga om nya kreditavtal ska uppgifter enligt 8–10 §§ rapporteras senast dagen efter det att avtalet ingicks. Om detta inte är möjligt ska uppgifterna i stället rapporteras dagen efter det att krediten utbetalades eller annars registrerades i kreditgivarens system.

I övrigt ska uppgifter rapporteras och uppdateras snarast möjligt.

12 § Den som är skyldig att rapportera till företag med tillstånd enligt 4 a § kreditupplysningslagen (1973:1173), ska vidta de tekniska och organisatoriska åtgärder som krävs för att nämnda skyldighet ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt och i enlighet med de specifikationer som mottagaren ställer upp.

Skyldigheter för företag med Skri-tillstånd

13 § En uppgift om en begäran om eller ett utlämnande av en kreditupplysning ska registreras i Skri-register. Uppgiften ska gallras enligt vad som föreskrivs i 8 § andra stycket kreditupplysningslagen (1973:1173).

Innehållet i kreditupplysningar

14 § Uppgifter om kreditgivarens, kreditförmedlarens och borgenärens organisationsnummer och namn får endast lämnas ut till den registrerade.

Samråd med Finansinspektionen

15 § I ärenden som avser företag under Finansinspektionens tillsyn bör Integritetsskyddsmyndigheten samråda med Finansinspektionen.

Om det av en underrättelse som avses i 4 kap. 1 eller 2 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse framgår att ett utländskt kreditinstitut avser att driva kreditupplysningsverksamhet, ska Finansinspektionen vidarebefordra innehållet i underrättelsen till Integritetsskyddsmyndigheten.

Underrättelse till justitiekanslern

16 § När beslut enligt 4, 4 b, 6, 13 eller 17 § kreditupplysningslagen (1973:1173) expedieras, ska en kopia av beslutet överlämnas till justitiekanslern.

Utfärdande av intyg

17 § Integritetsskyddsmyndigheten ska på begäran utfärda intyg om att ett tillstånd att bedriva kreditupplysningsverksamhet inte har återkallats som en disciplinär åtgärd.

Bemyndigande

18 § Integritetsskyddsmyndigheten får meddela föreskrifter om verkställigheten av kreditupplysningslagen (1973:1173).

19 § Integritetsskyddsmyndigheten får meddela föreskrifter om

1. det underlag som ska ges in enligt 5 §,
2. de närmare krav som ska gälla enligt 4 b § första stycket kreditupplysningslagen (1973:1173),
3. de närmare krav som ska ställas enligt 5 b § kreditupplysningslagen (1973:1173).

20 § Finansinspektionen får meddela föreskrifter om en gemensam teknisk standard för inrapporteringen och de övriga krav som enligt 12 § ska ställas på de inrapporterande företagen.

-
1. Denna förordning träder i kraft
 - a) den dag som regeringen bestämmer i fråga om 8–14 §§,
 - b) i övrigt den 1 januari 2025.
 2. Genom förordningen upphävs kreditupplysningsförordningen (1981:955).

1.14 Förslag till förordning om näringsidkares upplysningsskyldighet vid marknadsföring av krediter (2025:000)

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna förordning innehåller kompletterande bestämmelser till konsumentkreditlagen (2010:1846) i fråga om den upplysning som enligt 7 b § den lagen ska lämnas vid marknadsföring.

2 § Upplysningen ska innehålla följande information: Att låna kostar pengar.

3 § Konsumentverket får meddela ytterligare föreskrifter om

1. innehållet i upplysningen i fråga om riskerna med skuldsättning och om vart konsumenten kan vända sig för att få stöd i budget- och skuldfrågor, och
2. hur upplysningen ska lämnas i marknadsföringen.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.
2. Genom förordningen upphävs förordningen om näringsidkares upplysningsskyldighet vid marknadsföring av högkostnadskrediter (2018:479).

1.15 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:397) om viss verksamhet med konsumentkrediter

Härigenom föreskrivs att 6 § förordningen (2014:397) om viss verksamhet med konsumentkrediter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

När det gäller lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter får Finansinspektionen meddela föreskrifter om

1. vilket innehåll en ansökan om att få driva verksamhet enligt lagen ska ha,

2. hur kravet på sundhet som avses i 12 § lagen kan uppfyllas, *och*

3. vilka upplysningar ett företag som driver verksamhet enligt lagen ska lämna till Finansinspektionen för dess tillsynsverksamhet enligt 17 och 18 §§.

2. hur kravet på sundhet som avses i 12 § lagen kan uppfyllas,

3. vilka upplysningar ett företag som driver verksamhet enligt lagen ska lämna till Finansinspektionen för dess tillsynsverksamhet enligt 17 och 18 §§, *och*

4. ersättningssystemen enligt 12 a § i lagen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

2 Vårt uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Den 3 november 2021 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att granska marknaden för konsumentkrediter och föreslå åtgärder som motverkar riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. Den 26 januari 2023 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv.

Uppdraget har omfattat huvudsakligen tre delar. Den *första delen* har handlat om att granska marknaden för konsumentkrediter och bedöma i vilken utsträckning det finns risk för att krediter erbjuds eller lämnas till konsumenter som inte har ekonomiska förutsättningar att betala tillbaka dem. Den *andra delen* har innefattat frågor om vilken typ av underlag en kreditgivare eller andra som är skyldiga att göra en kreditprövning bör ha vid prövningen av en konsuments återbetalningsförmåga. I uppdraget har ingått att föreslå ett system för ett skuldregister, om inte starka skäl talar emot det. Den *tredje delen* av uppdraget har gällt frågan om att överväga åtgärder som ökar förutsättningarna för redan skuldsatta att kunna minska sin skuldbörda. Det har också ingått att lämna förslag på nödvändiga författningsändringar. Direktiven (dir. 2021:108 och dir. 2023:14), bifogas som *bilaga 1* och *2* till detta betänkande.

2.2 Arbetet

Arbetet har bedrivits enligt sedvanliga metoder för utredningsarbete och med sammanlagt sex sammanträden med experter och sakkunniga, varav ett tvådagars internatsammanträde. Utöver dessa möten har täta underhandskontakter skett mellan den särskilde utredaren, sekreterarna samt utredningens experter och sakkunniga.

Vi har samrått med Utredningen om statistik över hushållens tillgångar och skulder (Fi 2021:02) och Utredningen om hantering och köp av vissa krediter (Ju 2021:07).

Vi har lagt stor vikt vid att i arbetet hämta in synpunkter och erfarenheter från olika aktörer på konsumentkreditmarknaden. Vi har haft kontakter med eller inhämtat synpunkter från företrädare för Card Payment Sweden, Creditsafe i Sverige AB, CredPoint Sverige AB, Dun & Bradstreet Credit AB, Dun & Bradstreet Norway AS, Finansbolagens Förening, Gjeldsregisteret AS, Initiativet ”ja till nationellt skuldregister”, Klarna Bank AB, Lendo AB, Lowell Sverige AB, Nordax Bank AB, PNA Card Service AB, Reklamombudsmannen, Skuldra AB, forskningsprojektet Skuldtyngd, Spelinspektionen, Swedish Fintech Association och UC AB.

För att inhämta synpunkter från konsumentkreditinstitut – vilka för närvarande saknar en branschorganisation – har vi med hjälp av Konsumentverkets representant i utredningen gjort ett urval om sju institut som vi skickat en förfrågan till. Institutet har beretts möjlighet att inkomma med synpunkter och underlag till utredningen. Ett av företagen har besvarat förfrågan.

Vi har därutöver haft upprepade kontakter med företrädare för den danska Forbrugerombudsmanden, det finska Justitieministeriet och det norska Barne- og familiedepartementet. Företrädare från de norska och finska departementen deltog, tillsammans med representanter för UC AB, under delar av internatsammanträdet då frågor om ett system för skuldregister diskuterades.

Under utredningsarbetets gång har vi inhämtat relevant statistik och annan information från Statistiska centralbyrån (SCB), Kronofogdemyndigheten och Finansinspektionen. Med stöd av underlaget har vi gjort beräkningar som legat till grund för analyser av dels behovet av åtgärder, dels effekterna av våra förslag. En närmare redogörelse för beräkningarna finns i *bilaga 3* till detta betänkande. Vi har också, genom utredningens representant från budget- och skuldrådgivningsverksamheten, riktat ett antal frågor till de kommunala budget- och skuldrådgivarna. Frågorna besvarades av rådgivare från totalt 214 kommuner (svarsfrekvensen var 74 procent).

Vi har studerat lagstiftningen på konsumentkreditområdet i Belgien, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Irland, Lettland, Nederländerna, Norge och Storbritannien. Information har inhämtats från Bank of Belgium, den nederländska stiftelsen BKR, Legicoop (Network for

Legislative Cooperation between the Ministries of Justice of the European Union) samt genom databaser och webbplatser på internet.

Den särskilde utredaren har deltagit vid MUCF-dagarna den 1 december 2022.

Vi har beaktat EU-kommissionens förslag till ett nytt konsumentkreditdirektiv och de förhandlingar om detta som pågått parallellt med utredningsarbetet. Vi har hållit oss informerade om annat arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och utredningsväsendet på för vårt uppdrag relevanta områden, främst genom Regeringskansliets sakkunnigrepresentanter i utredningen.

INLEDANDE DEL

Statistik, regelverk och
behovet av åtgärder

3 Skuldsättning och överskuldsättning – en lägesbild

I våra direktiv beskrivs hur konsumtionslånen vuxit i snabb takt de senaste åren och hur de innebär stora utgifter för många hushåll. I detta kapitel ger vi en övergripande redogörelse för den statistik som finns över hushållens skulder (avsnitt 3.1). I fokus är skulder kopplade till olika former av konsumtionskrediter, dvs. krediter utan säkerhet. I kapitlet tar vi också upp orsakerna till att betalningsproblem och överskuldsättning uppstår samt de risker och konsekvenser som hög skuldsättning medför för enskilda och för samhället i stort. Vi diskuterar också begreppet överskuldsättning och redovisar några olika mätmetoder (avsnitt 3.2).

Kapitlet är baserat på tillgänglig statistik. I underlaget har effekterna av den stigande och höga inflationen och de stigande räntorna troligtvis inte hunnit ge fullt avtryck. Det finns därför skäl att anta att hushållens skuldsättning har ökat mer än vad statistiken visar. Tecken på det är bl.a. flera rapporter om en ökad tillströmning av antalet inkassoärenden.¹

3.1 Tillgänglig statistik över hushållens skuldsättning

3.1.1 Inledning

Det är svårt att få en samlad bild av konsumenternas totala skulder. Det beror framför allt på att det inte finns någon aktör i samhället som har i uppdrag att sammanställa sådan information.

Finansinspektionen har sedan länge efterfrågat individbaserad statistik för att kunna få ett bättre underlag för sin tillsyn och analys

¹ Svensk Inkasso, *Branschstatistik från Sveriges inkassoföretag*, 2022.

rörande bl.a. konsumentskydd. Även Riksbanken har frågat efter sådan statistik. I slutet av 2022 presenterade Utredningen om statistik över hushållens tillgångar och skulder (SOU 2022:51) sina förslag över hur sådan statistik kan samlas in.

3.1.2 Finansmarknadsstatistik

Statistiska centralbyrån (SCB) samlar in och sammanställer den s.k. finansmarknadsstatistiken varje månad. Detta görs på uppdrag av Riksbanken. Finansmarknadsstatistiken innehåller uppgifter om bl.a. utlåning från drygt 150 svenska s.k. monetära finansinstitut. Begreppet *monetärt finansinstitut* innefattar i huvudsak banker, bostadsinstitut och finansbolag. Gemensamt för dessa institut är att de alla står under Finansinspektionens tillsyn. Även om statistiken är omfattande är den inte heltäckande. Statistiken omfattar exempelvis inte utlåning från konsumentkreditinstituten eller den kreditgivning som sker från företag med verksamhet i andra länder men med gränsöverskridande verksamhet i Sverige. Inte heller alla finansbolag omfattas utan endast sådana som både lämnar krediter och som tar emot återbetalningspliktiga medel från allmänheten.² Det innebär att finansbolag som själva finansierar sin utlåning inte omfattas.³

Av finansmarknadsstatistiken kan utläsas hur stor utlåningen till hushållen är en given månad. Statistiken omfattar även tillväxttakten i utlåningen. Finansmarknadsstatistiken samlas inte in baserat på lånens ändamål – såsom konsumtionskrediter, bostadslån och övriga lån – utan utifrån lånens olika säkerheter. Denna nedbrytning på säkerheter används därefter för att skatta (approximera) vilket ändamål som lånen haft. De lån som tas med säkerhet i borgen eller utan säkerhet (blancokrediter) definieras som konsumtionskrediter – och skattas sedan som *lån för konsumtionsändamål*. Bostadskrediter, dvs. sådana lån som tas för *bostadsändamål*, kan ha säkerhet i småhus, ägarlägenheter eller bostadsrätter. Bostadskrediter med säkerhet kan utgöra upp till 85 procent av bostadens värde. Utöver dessa kan även lån utan säkerheter utgöra lån för bostadsändamål. Det finns också

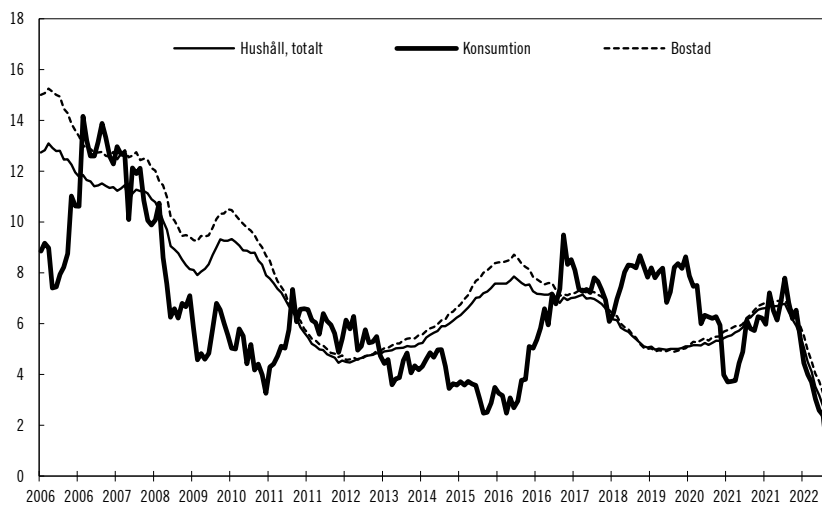
² Jfr definitionen i 1 kap. 4 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

³ Exakt vilka som omfattas av finansmarknadsstatistiken framgår av Riksbankens föreskrifter och allmänna råd om instituts rapportering av finansmarknadsstatistik (RBFS 2018:1).

en kategori för *övriga ändamål*.⁴ Lån för bostadsändamål utgör cirka 82 procent av alla lån, medan lån för konsumtionsändamål står för cirka 6 procent och lån för övriga ändamål cirka 12 procent.⁵

Figur 3.1 visar den årliga tillväxttakten för utlåningen till de svenska hushållen från de monetära finansinstituten. Även om exempelvis konsumentkreditinstitutens utlåning inte ingår i statistiken, ger den en bild av utvecklingen på konsumentkreditmarknaden. Vi noterar särskilt att tillväxttakten har varit positiv – dvs. utlåningen har ökat – varje månad sedan publikationen av statistiken påbörjades 2006. Det gäller både konsumtionskrediterna och bostadskrediterna. Det är också tydligt att utlåningen ökar snabbt i högkonjunktur – t.ex. som under åren före finanskrisen 2008 respektive åren före coronapandemin. Utlåningen växer långsammare i lågkonjunkturer – t.ex. i samband med finanskrisen och Eurokrisen 2010. I januari 2023 var tillväxttakten 2,6 procent för konsumtionskrediterna.

Figur 3.1 Utlåning till hushåll fördelad på ändamål, årlig procentuell förändring



Källa: SCB, januari 2023.

Anm.: I Hushåll ingår konsumtionskrediter, bostadskrediter och övriga krediter med säkerhet i t.ex. en bil.

⁴ Hit hör t.ex. affärskrediter, konsolidering av skulder, studielån etc. Detta framgår av Europeiska Centralbankens förordning (EG) nr 25/2009 av den 19 december 2008 om de monetära finansinstitutens balansräkningar ECB/2008/32. På SCB:s webbplats finns en *Ordlista till Finansmarknadsstatistiken*. Av den framgår att Centrala studiestödsnämnden inte klassificeras som ett monetärt finansinstitut och därför inte ingår i statistiken.

⁵ Enligt uppgift från Finansinspektionen avser lån för *övriga ändamål* mestadels lån mot övrig säkerhet. Finansinspektionen kallar också sådana lån för *konsumtionslån*.

I början av 2006 uppgick den totala utlåningen till 1 586 miljarder kronor, varav 1 210 miljarder kronor avsåg lån för bostadsändamål och 376 miljarder kronor lån för konsumtionsändamål.

I mars 2023 uppgick den totala utlåningen till hushållen till 4 901 miljarder kronor, varav 4 057 miljarder kronor avsåg lån för bostadsändamål och 844 miljarder kronor lån för konsumtionsändamål. Den totala utlåningen till hushållen är alltså i dag tre gånger så stor som 2006. Utlåningen för bostadsändamål har ökat mest, drygt 230 procent, men också utlåningen för konsumtionsändamål har ökat kraftigt, nästan 160 procent.

3.1.3 Finansinspektionens fördjupade analyser av marknaden för konsumentkrediter

Allmänt om rapporterna och underlaget

Finansinspektionen har sedan 2017 redovisat fördjupade analyser av nya konsumentkrediter i den årliga rapporten *Svenska konsumtionslån*.⁶ Till skillnad från finansmarknadsstatistiken omfattar de fördjupade analyserna även uppgifter från konsumentkreditinstitutet. Insamlingen av uppgifter till rapporterna sker med stöd i lag men är inte heltäckande.⁷ Den omfattar exempelvis inte alla finansbolag på marknaden.

Finansinspektionens fördjupade analyser baseras framför allt på insamlade data från utförda stickprov.⁸ Dessa stickprov omfattar alla konsumtionskrediter som kreditgivarna i stickprovet har beviljat under en tiodagarsperiod i maj respektive år. Endast lån som har inneburit en kostnad för låntagarna, exempelvis i form av ränta eller påminnelseavgifter, har tagits med i kartläggningen.⁹

⁶ Finansinspektionens fördjupade analyser kallades tidigare kartläggningar.

⁷ Bl.a. 13 kap. 3 § lagen om bank- och finansieringsrörelse respektive 17 § lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter.

⁸ Rapporten *Svenska konsumtionslån* täcker in cirka 90 procent av blancolån och lån mot annan säkerhet än bostad. Vidare täcker den cirka hälften av utlåningen från konsumentkreditinstitut. Finansinspektionen har valt ut de konsumentkreditinstitutet som har den största omsättningen.

⁹ Detta medför exempelvis att slutsatserna i rapporterna om hur stor del av lånetypen fakturer som blivit föremål för inkassoåtgärder ska läsas med försiktighet. Det beror på att endast sådana fakturer som föranlett exempelvis dröjsmålsränta eller påminnelseavgift omfattas av granskningen.

Stickproven har varje år omfattat mellan cirka 320 000 och 380 000 kredittagare från mellan 20 och 40 kreditgivare.¹⁰ Informatio- nen från stickproven omfattar utöver uppgifter om de nya krediter som tagits under perioden – såsom avtalad ränta och övriga kostnader – även uppgifter om kredittagarnas ålder, kön, inkomst och i vissa fall totala lånebörda.

Finansinspektionens kartläggningsarbete är omfattande och myn- digheten har utifrån arbetet kunnat dra en mängd slutsatser. Här redovisas ett urval av de för utredningen mest relevanta slutsatserna. Uppgifterna i avsnittet är hämtade från rapporterna *Svenska kon- sumtionslån* åren 2020–2022.

Det finns flera olika typer konsumtionskrediter

Den första uppdelningen avser krediter med respektive utan bostad som säkerhet (bolån).¹¹ De senare krediterna betecknas konsumtions- lån. Dessa är i sin tur uppdelade i två huvudkategorier. Den första avser rena krediter och omfattar följande tre typer.

- *Blancolån* – krediter utan säkerhet med avtalad amortering, ränta och förfallodag.
- *Objektslån* – liknar blancolånen men har en underliggande säker- het, ofta i form av en bil eller en båt.
- *Delbetalningar* – krediter som upprättas vid köp av en specifik vara eller tjänst. Denna kredittyp omfattar inte fakturor som i efterhand omvandlats till avbetalningar.

Nästa kategori är betalningar som senare kan bli en kredit. Denna kategori omfattar följande fyra typer.¹²

- *Kortkrediter* – utnyttjade belopp på beviljade kreditkortsutrym- men, så kallade limiter, som innebär en kostnad för kredittagaren.

¹⁰ År 2017 ingick inga konsumentkreditinstitut. Senare har Finansinspektionen inkluderat kon- sumentkreditinstituten och ökat antalet nischbanker som ingår i stickproven.

¹¹ Finansinspektionen beskriver nya krediter med bostad som säkerhet i den återkommande rapporten *Svenska bolånemarknaden* och övriga nya krediter i den återkommande rapporten *Svenska konsumtionslån*.

¹² Finansinspektionen analyserar endast krediter som har inneburit en kostnad för konsumenten.

- *Kontokrediter* – utnyttjade utrymmen på konton som konsumenten kan använda och som innebär en kostnad för kredittagaren.
- *Fakturor* – räntefria krediter som innebär en kostnad för kredittagaren, antingen genom att han eller hon omvandlar fakturan till en avbetalning, eller genom att fakturan inte betalas på förfallodagen och därför resulterar i dröjsmålsränta eller påminnelseavgifter.
- *Konverterade delbetalningar* – delbetalningar som har sitt ursprung i en betalning, t.ex. en faktura.

Tabell 3.1 visar bl.a. att de flesta nya kredittagare finns bland kategorin fakturor men sett till volymen i kronor står fakturorna för en låg andel av den totala kreditgivningen. Mellan 2019 och 2020 minskade den utlånade volymen av blancoån med 15 procent. Blancoånen är fortfarande störst sett till den totala volymen av nya krediter för konsumtion (43 procent).

Tabell 3.1 Sammansättning av nya konsumtionskrediter 2021, uppdelade på kredittyp

Antal, andel i procent, volym i miljoner kronor, lånestorlek i kronor

Kredittyp	Låntagare		Volym i mnkr		Lånestorlek (kr)	
	Antal	%	Volym	%	Medel	Median
Blancoån	20 708	6,1	2 121	52,0	102 405	55 000
Objektslån	7 438	2,2	1 318	32,3	177 231	140 000
Delbetalningar	10 542	3,1	30	0,7	2 848	697
Fakturor	205 818	60,3	255	6,3	1 239	649
Konverterade delbetalningar	78 189	22,9	160	3,9	2 044	945
Kortkrediter	8 138	2,4	106	2,6	13 053	4 652
Kontokrediter	10 548	3,1	89	2,2	8 478	1 771
Total	341 381	100	4 079	100	11 758	880

Källa: Finansinspektionen, *Svenska konsumtionslån 2022*.

Anm.: Kategorin fakturor avser sådana fakturor som har inneburit extra kostnader för konsumenten (utöver kostnaden för varan eller tjänsten). Kort- och kontokrediter avser sådana där konsumenterna har betalat extra kostnader för utnyttjade av limiterna.

Mellan 2017 och 2021 ökade antalet kredittagare med fakturor som blivit kostnadsbärande med 45 procent. Och nya delbetalningar ökade med 8 procent. Den utlånade volymen av fakturor nästan tredubblades under perioden. Enligt Finansinspektionen kan en del av ök-

ningen bero på tillfälligt förändrade konsumtionsmönster i och med coronapandemin. Samtidigt halverades andelen fakturor som innebar extra kostnader och volymen delbetalningar ökade med 40 procent.

Vissa typer av små krediter har alltså ökat i stor omfattning. Finansinspektionen konstaterar också att små blacolån med hög ränta har minskat påtagligt sedan reglerna om högkostnadskrediter infördes 2018.¹³ Däremot har de stora konsumtionskrediterna ökat kraftigt. Utlåningsvolymen av nya blacolån över 250 000 kronor var nästan fem gånger större 2018 än tio år tidigare. Det hänger enligt Finansinspektionen ihop med en stark konjunktur, låga räntor och kraftigt stigande bostadspriser. Efterfrågan på stora blacolån kan enligt Finansinspektionen även ha ökat på grund av bolånetaket – vilket påverkat möjligheterna att belåna bostaden. Även amorteringskraven kan ha påverkat blacolånen eftersom en utökning av ett bolån påverkar det amorteringsgrundande lånebeloppet. Vissa låntagare kan därför ha föredragit blacolån framför bolån.¹⁴

Avbetalningstiderna på blacolån över 100 000 kronor har ökat mellan 2018 och 2020. Som exempel steg den genomsnittliga löptiden för lån på 350 000 kronor med 7,5 månader under nämnda tidsperiod. Även om det saknas uppgifter om syftet med många av krediterna konstaterar Finansinspektionen att lösen av krediter är ett vanligt syfte bland blacolånen och att den andelen har ökat från 38 procent 2019 till 42 procent 2021.¹⁵

Vilka bolag ger krediterna?

Finansinspektionen har även gjort en uppdelning utifrån långivare;

- *Storbanker* är kreditgivare med breda produktutbud. De ger ofta stora krediter (både bolån och konsumtionslån).
- *Nischbanker* ger ofta stora krediter. De är vanligtvis specialiserade inom ett område, till exempel konsumtionslån.
- *Objektfinansieringsbolag* ger i huvudsak lån mot annan säkerhet än bostad, som ofta är en bil eller en båt.

¹³ FI-analys 22, *Färre högkostnadskrediter efter nya regler* (2020).

¹⁴ *Svenska konsumtionslån 2020*.

¹⁵ Vart fjärde blacolån 2021 saknade uppgift om syfte med lånet. År 2019 saknade 37 procent av blacolånen uppgift om syfte. Skälet till att uppgift om syfte saknas är att kreditgivarna många gånger inte tar in sådana uppgifter från konsumenterna.

- *Kortbolag* erbjuder främst kreditkort.
- *Säljfinansieringsbolag* ger krediter – fakturor och delbetalningar – i samband med köp av en vara eller en tjänst.
- *Konsumentkreditinstitut* ger ofta mindre lån.

Av tabell 3.2 framgår att fyra av fem konsumenter med nya krediter lånar hos säljfinansieringsbolagen. Denna långivargrupp står dock endast för drygt 10 procent av den totala volymen (i kronor) av nya konsumtionskrediter. Sett till den utlånade volymen av nya konsumtionskrediter är nischbankerna störst, följt av storbankerna och kortbolagen. De största genomsnittliga nya konsumtionskrediterna kommer från storbankerna.

Tabell 3.2 Sammansättning av konsumtionslån 2021

Antal, andel i procent, volym i miljoner kronor, lånestorlek i kronor

Långivargrupp	Låntagare		Volym i mnkr		Lånestorlek (kr)	
	Antal	%	Volym	%	Medel	Median
Storbanker	6 885	2,0	854	20,9	124 054	90 000
Nischbanker	39 530	11,6	1 819	44,6	46 133	2 264
Objektsfinansieringsbolag	3 817	1,1	560	13,7	146 776	127 188
Kortbolag	5 103	1,5	291	7,1	55 922	4 653
Säljfinansieringsbolag	280 837	82,3	479	11,7	1 750	766
Konsumentkreditinstitut	5 209	1,5	77	1,9	14 717	6 240
Total	341 381	100	4 079	100	11 758	880

Källa: Finansinspektionen, *Svenska konsumtionslån 2022*.

Nischbankerna står även för den största volymen av befintliga krediter – deras utlåning var nästan 120 miljarder kronor 2021 (tabell 3.3).¹⁶ Storbankernas utlåning var 73 miljarder kronor och objektsfinansieringsbolag, kortbolag och övriga kreditgivare stod för drygt 30 miljarder kronor vardera. Lägst utlåning hade säljfinansieringsbolag (17 miljarder kronor) och konsumentkreditinstitut (5 miljarder kronor).¹⁷

¹⁶ Med befintliga krediter menas här lån för konsumtion enligt SCB:s uppdelning. Uppdelningen omfattar inte lån avseende bostad eller med annan säkerhet.

¹⁷ Under 2022 ökade konsumentkreditinstitutens utlåning till 6 miljarder kronor.

Tabell 3.3 Volym utlåning av konsumtionskrediter 2021, uppdelade på kreditgivare

Miljarder kronor

Kreditgivare	Volym
Storbanker	73,0
Nischbanker	117,1
Objektsfinansieringsbolag	31,7
Kortbolag	32,7
Säljfinansieringsbolag	17,5
Konsumentkreditinstitut	5,1
Övriga	33,4

Källa: Finansinspektionen och SCB. Siffrorna avser krediter för konsumtion enligt SCB:s definition. Lån mot säkerhet ingår inte i definitionen. Uppgifter om utlåningen från ett konsumentkreditinstitut kommer från Finansinspektionen.

Vem tar vilka typer av krediter och till vad?

Cirka 36 procent av blancolånen i Finansinspektionens fördjupade analys 2021 tecknades via en kreditförmedlare, vilket var ungefär samma andel som året innan. Analysen visar att andelen förmedlade blanco-lån stiger när lånebeloppet ökar. Exempelvis går cirka vart tionde blanco-lån mellan 5 000 och 10 000 kronor via en kreditförmedlare medan drygt två tredjedelar av blancolånen över 250 000 kronor går via en sådan.

Drygt hälften av de blancolån som låntagare under 25 år tar kommer från ett konsumentkreditinstitut. Av de låntagare som har en månadsinkomst under 15 000 kronor före skatt tar nästan hälften av dem sina blancolån hos ett konsumentkreditinstitut, jämfört med endast 12 procent av de låntagare som har en månadsinkomst över 45 000 kronor. Nästan nio av tio krediter som kredittagare med höga inkomster tog kom från storbanker eller nischbanker.

Av alla krediter för konsumtion står kvinnor för cirka 60 procent. Enligt Finansinspektionen hänger det samman med att kvinnor står för nästan två tredjedelar av fakturaköpen och delbetalningarna, vilka är de två vanligaste kredittyperna. Däremot är könsfördelningen den motsatta för övriga kredittyper. För blancolån, objektslån och kort- och kontokrediter är mellan 60 och 70 procent av låntagarna män. När det gäller den totala volymen i kronor står männen för 63 procent av konsumtionslånen.

Knappt var tjugonde låntagare med ett nytt blanco- eller objektslån är yngre än 25 år. Motsvarande andel bland de med nya kostnadsbärande fakturor är 10 procent. Det är genomgående något färre nya låntagare som är äldre än 64 år. Gruppen med flest låntagare i Finansinspektionens kartläggning är mellan 25 och 34 år. I stora drag liknar åldersfördelningarna för utlånad volym över olika lånetyper fördelningarna över antalet låntagare.¹⁸

Flest låntagare, både bland kvinnor och män, finns bland de som har en månadsinkomst före skatt på mellan 25 000 och 35 000 kronor. Men cirka 5 procent av de som lånar mer än 100 000 kronor har en rapporterad månadsinkomst under 15 000 kronor före skatt.

Hur påverkar krediterna den enskildes ekonomi?

Finansinspektionen slår fast att även om låntagare med lägre inkomster ofta lånar mindre belopp kan lånets påverkan på deras hushållsekonomi ändå bli stor. Inspektionen har granskat låntagares inkomster i förhållande till månadsbetalningar för lån med hjälp av lånebetalningskvoter. Dessa kvoter anger hur stor del av inkomsten som låntagaren betalar i räntor och amorteringar varje månad.

Finansinspektionen konstaterar att de yngsta och äldsta låntagarna av blancolån i genomsnitt tar beloppsmässigt mindre lån men att de har ungefär samma lånebetalningskvot som övriga låntagare i kartläggningen.¹⁹ Medianen för lånebetalningskvoterna för blancolån är 5 procent sett över alla åldersgrupper.²⁰ Men lånebetalningskvoten är högre för låntagare med lägre inkomster, även om de lånar mindre jämfört med andra grupper. Låntagare med en månadsinkomst under 15 000 kronor före skatt lånade i median 21 000 kronor och betalade nästan 7 procent av sin inkomst i räntor och amorteringar. Det kan jämföras med gruppen låntagare med de högsta inkomsterna. I den gruppen har man i median fem gånger högre lånebelopp men bara 4 procents lånebetalningskvot. Skillnaderna blir ännu större om man studerar de som lånar mycket i varje inkomstgrupp. En av tio låntagare med en månadsinkomst under 15 000 kronor (med annuitetsamortering) har lånebetalningskvoter på över 29 procent. På motsvarande sätt har

¹⁸ Finansinspektionens konsumtionslånerapport visar inte åldersfördelningar för utlånad volym. Vi har använt Finansinspektionens data för att beräkna fördelningarna.

¹⁹ Svenska konsumtionslån 2021, Finansinspektionen.

²⁰ Svenska konsumtionslån 2022, Finansinspektionen.

var tionde låntagare med inkomster över 45 000 kronor en lånebetalningskvot på 10 procent eller högre.

Även när det gäller objektslån tar låntagare med låga inkomster beloppsmässigt mindre lån, men betalar ändå mer för lånet i förhållande till inkomsten än personer med högre inkomster. I median är lånebetalningskvoten 11 procent för låntagare med objektslån. Att den är högre för objektslån beror på att dessa lån har kortare löptider och därför större månatliga amorteringar.

Fler än sju av tio som tar ett nytt blacolån på över 250 000 kronor har också ett befintligt bolån. Finansinspektionen konstaterar att det gör dessa personer särskilt känsliga för höjd ränta eller negativa livshändelser som påverkar inkomsten.

I den senaste rapporten från 2022 presenterade Finansinspektionen också förenklade Kvar-att-leva-på-beräkningar (KALP) av låntagarna i stickproven. Syftet var att studera hur många låntagare som hade underskott mellan inkomster och utgifter i utgångsläget och i två olika scenarier – dels Riksbankens prognos från november 2022, dels givet att inflationen biter sig fast och Riksbanken tvingas höja räntan mer än i sin prognos. De schablonkostnader som Finansinspektionen använde bygger på Kronofogdemyndighetens normalbelopp och var följande.

Tabell 3.4 Schablonkostnader Finansinspektionen använt i sina förenklade KALP-beräkningar

Kostnader	Kronor per månad	
1 vuxen	5 158	
2 vuxna	8 520	
Per barn	3 583	
Hyresrätt	Max av 6 200 kronor eller uppgiven hyra	De som bor i hyresrätt, inte har bolån eller uppgift om boendeform i kartläggningarna
Ägd bostad	Max av 3 500 kronor eller uppgiven avgift	De som har bolån eller boendeform ägd bostad i kartläggningarna.
Resekostnad	1 000	

Källa: Svenska konsumtionslån 2021, appendix.

Finansinspektionens slutsatser var att andelen låntagare med underskott ökar från nuvarande 19 procent till 28 procent 2023 givet Riksbankens huvudscenario. I scenariot där inflationen biter sig fast får nästan 35 procent av låntagarna underskott.

Finansinspektionen konstaterar att andelen nya låntagare med underskott visserligen successivt minskat de senaste åren, men att andelen låntagare med underskott fortfarande är hög. Detta kan enligt Finansinspektionen bl.a. indikera att kreditprövningarna blivit bättre men att det fortsatt finns brister i dem.²¹

Kreditprövningar

Finansinspektionen har i sina rapporter också analyserat om och på vilket sätt långgivarna prövat låntagarnas förmåga att betala tillbaka lån. Myndighetens generella slutsatser är att de flesta kreditgivare hämtar information om låntagarens inkomst, antingen genom en kreditupplysning eller genom att på annat sätt kontrollera uppgiften.

Det varierar mellan lånetyperna hur aktuell kreditupplysningen är, om långgivarna faktiskt tar in uppgift om inkomst och om information om befintliga lån ingår. Flera av långgivarna kombinerar olika metoder för kreditbedömningen. En kreditgivare kan exempelvis ta in en kreditupplysning med uppgifter om befintliga lån, göra en KALP-beräkning, hämta ytterligare information och sedan sammanställa informationen i en riskklassificering. I andra fall görs varken beräkningar av KALP eller skuldkvot. I stället kan det bli aktuellt att beräkna riskklassificeringar med hjälp av statistiska metoder.

För nästan två av tre blancolån genomför långgivarna en KALP-beräkning och i något färre fall görs beräkningar av skuldkvot. För objektslån utförs beräkningar av KALP och skuldkvot endast i vart femte fall. När det gäller kort- och kontokrediter görs beräkningar av KALP i hälften av fallen och beräkningar av skuldkvot i vart femte fall. I fråga om delbetalningar görs över huvud taget inga KALP-beräkningar, men däremot görs i nio av tio fall riskklassificeringar.

Nästan för alla blancolån, objektslån och kort- och kontokrediter görs riskklassificeringar.

Trots krav på kreditprövning konstaterar Finansinspektionen att det i knappt 8 procent av fallen helt saknas en KALP-beräkning, skuldkvotsberäkning eller riskklassificering. Det är oftast i samband med små delbetalningar från nischbanker som uppgifterna saknas.

²¹ Rapporten *Svenska konsumtionslån 2021*, Finansinspektionen.

Tidiga betalningsproblem

Finansinspektionen konstaterar att antalet låntagare som får inkassokrav inom lånets första fem månader totalt sett har sjunkit mellan åren 2018 och 2021 när det gäller delbetalningar.

För blacolån, objektslån och delbetalningar har andelen med inkassokrav minskat bland nischbankernas kunder. Flest inkassokrav får de som lånar av konsumentkreditinstitut – cirka en av sex låntagare. Lägst andel inkassokrav finns bland låntagare hos storbanker. Detta kan enligt Finansinspektionen bero på att dessa bolag ofta gör en kreditprövning med mer omfattande information om låntagaren. Typiskt sett minskar andelen låntagare som får inkassokrav både med ålder och inkomst.

Allvarligare betalningsproblem med ursprung i krediter

Allvarligare betalningsproblem – betalningsförelägganden och skulder hos Kronofogdemyndigheten – är (precis som inkassokrav) vanligare bland unga kredittagare.²² Vidare är inkassokrav vanligare bland män. Det är också en större andel män under 45 år som får betalningsförelägganden och skulder hos Kronofogdemyndigheten, jämfört med kvinnor. Bland de kredittagare som är över 45 år gäller det omvända; det är en större andel kvinnor som får allvarliga betalningsproblem.

Sett över kreditgivargrupperna är det högst andel låntagare från konsumentkreditinstitut som får allvarliga betalningsproblem. Men mätt i antalet låntagare och volymen i utlåningen står nischbankerna för den största delen av skulderna hos Kronofogdemyndigheten.

3.1.4 Branschstatistik från Svensk Inkasso

Om statistiken och något om inkassomarknaden

Svensk Inkasso är branschorganisationen för företag, kommuner och myndigheter som arbetar med inkassoverksamhet i Sverige. Organisationen sammanställer årligen statistik från dess cirka 140 medlems-

²² FI-analys 38, *Lån och betalningsproblem bland kvinnor och män* (2022).

företag. Statistiken presenteras i rapporten *Svensk Inkassos branschstatistik*.

De siffror som presenteras i rapporten utgör en ögonblicksbild av balanserna hos inkassoföretagen vid respektive årsskifte. Siffrorna avser kapitalbelopp och omfattar som utgångspunkt inte ränta eller kostnader. Däremot är det inte ovanligt att inkassoföretagen gentemot konsumenterna kapitaliserar ränta och kostnader varje månad. Därigenom kan de belopp som redovisas ändå omfatta ränta och kostnader. Däremot inkluderar de redovisade beloppen normalt sett inte dröjsmålsränta eller kostnader i själva inkassoärendet.

De redovisade beloppen avser i huvudsak s.k. ombudsinkasso. Med det avses fordringar som inkassoföretagen driver in för andras räkning. Det blir dock allt vanligare att inkassoföretagen förvärvar fordringar som sedan drivs in för inkassoföretagens egen räkning. Vid utgången av 2021 utgjorde ärenden gällande fordringar som övertagits för indrivning (överlåtna fordringar) cirka 7,5 procent av de nya ärendena under året. Sett till volym bestod inkassoföretagens portföljer emellertid av cirka en tredjedel sådana fordringar vid samma tidpunkt.

Inkassomarknaden har beskrivits som relativt komplex. När kreditgivare m.fl. tecknar avtal med ett inkassoföretag upprättas det inte sällan dels ett ombudsavtal, dels ett förvärsavtal. Ombudsavtalet kan exempelvis innehålla bestämmelser om att inkassoföretaget ska agera ombud under de första sex månaderna av ”indrivningsfasen”. Om skulden inte är betalad inom den tiden förvärvar inkassoföretaget fordran för ett förutbestämt pris (enligt förvärsavtalet). Därefter försöker inkassoföretaget driva in inkassofordringen för egen räkning. Den europeiska handeln med inkassofordringar växer och det finns inkassokoncerner som via t.ex. ett portföljbolag på exempelvis Malta köper upp stora kvantiteter med fordringar. Därefter anlitas lokala inkassoföretag i medlemsstaterna för att driva in skulderna. På den svenska marknaden finns (i september 2022) för närvarande endast ett utländskt bolag med tillstånd att driva inkassoverksamhet i Sverige. Det vanligaste är att inkassokoncernerna startar ett svenskt aktiebolag för sin verksamhet här i landet.

Statistiken

Svensk Inkasso har statistik från 2008 och framåt. Statistiken nedan är hämtad från organisationens rapport från 2022 som avser redovisade siffror vid årsskiftet 2021/2022.

År 2008 uppgick de totala skulderna (för juridiska och fysiska personer) till 44,5 miljarder kronor. Vid utgången av 2021 uppgick skulderna till 108,1 miljarder kronor. Det innebär en sammanlagd ökning på 143 procent. Mellan 2020 och 2021 var ökningen 15 procent eller nästan 14 miljarder kronor. Det är den största årliga ökningen på fem år. Inkassoskulderna består till 95 procent av fysiska personers skulder.

Antalet nya inkassoärenden ökade mellan 2020 och 2021, samtidigt som antalet avslutade ärenden också ökade.²³

Enligt Svensk Inkasso har antal ansökningar om betalningsförelägganden minskat. Nivån (cirka 1,1 miljoner ansökningar) är nu ungefär densamma som för sex till sju år sedan. Samtidigt ökar antalet ansökningar om verkställighet, som nu är på den högsta nivån någonsin.

Andelen inkassoärenden som leder till ansökningar om betalningsförelägganden är cirka 13 procent. Det är den lägsta andelen på sju år. Andelen inkassoärenden som leder till verkställighetsansökningar är däremot drygt 9 procent – den högsta siffran någonsin.

Majoriteten av gäldenärerna är mellan 26 och 60 år (cirka 70 procent). Gäldenärer som är 25 år eller yngre står för knappt en tiondel av ärendena och personer över 60 år för cirka en femtedel av ärendena. Män är något överrepresenterade (56 procent).

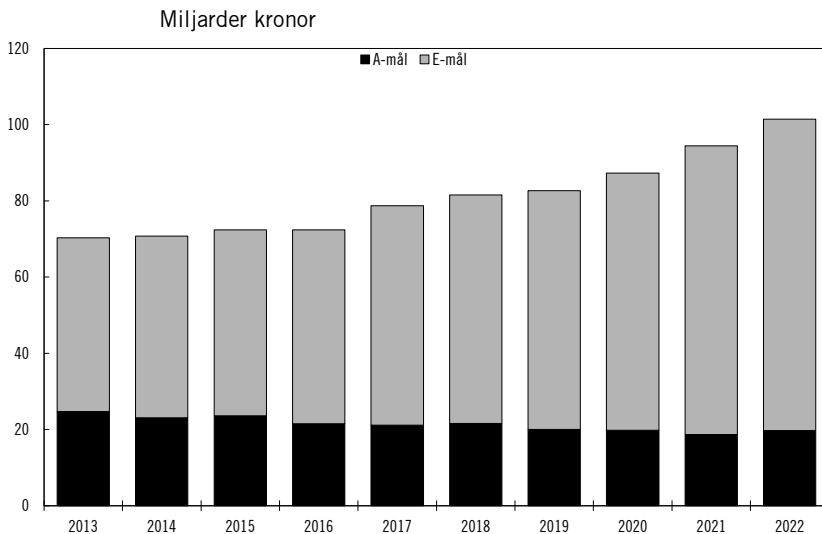
3.1.5 Statistik från Kronofogdemyndigheten

I figur 3.2 framgår enskilda personers samlade skuldbelopp i allmänna och enskilda mål hos Kronofogdemyndigheten åren 2013–2022. De totala skulderna i allmänna och enskilda mål uppgick i slutet av 2022 till drygt 101 miljarder kronor. Majoriteten av skulderna finns i de enskilda målen, totalt drygt 81 miljarder kronor. Under de senaste tio åren har skulderna i allmänna och enskilda mål ökat med i genomsnitt knappt 4 procent varje år. Medan skulderna i de allmänna målen

²³ Ett avslutat ärende innebär i allmänhet att skulden är betald. Men det kan också avslutas av andra skäl – exempelvis att inkassoskulden går från att ha varit ”ombudsinkasso” till att ha förvärvats av ett inkassoföretag.

nästan uteslutande har minskat varje år har skulderna i de enskilda målen i stället ökat. I genomsnitt har skulderna i de enskilda målen ökat med drygt 6 procent varje år. De största ökningarna skedde åren 2016–2017 och 2020–2021 med ökningarna omkring 13 procent respektive år.

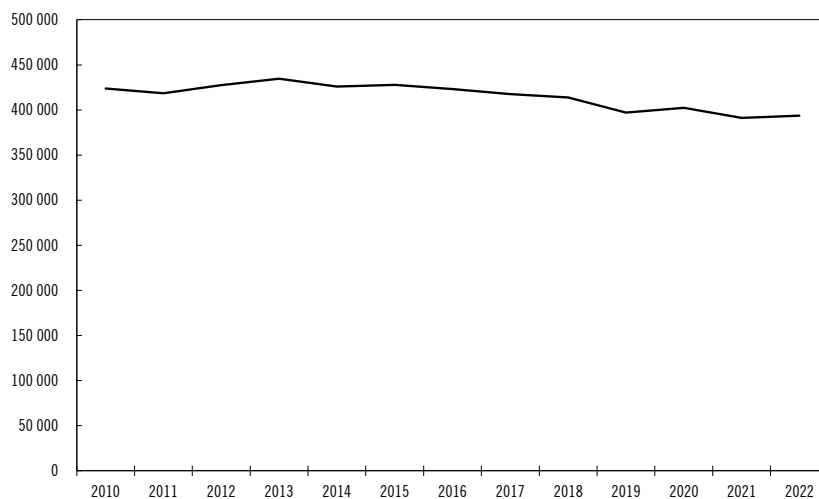
Figur 3.2 Fysiska personers skulder hos Kronofogdemyndigheten



Källa: Kronofogdemyndigheten, Allmänna och enskilda mål, skuldbelopp 2013–2022 (vid utgången av respektive år), avser fysiska personer.

Medan skuldbeloppen har ökat är antalet fysiska personer med skulder hos Kronofogdemyndigheten i allmänna och enskilda mål färre i dag jämfört med för tio år sedan. Enligt Kronofogdemyndigheten har antalet personer med skulder hos myndigheten inte varit så få på 30 år. Utvecklingen återges i figur 3.3. Enligt Kronofogdemyndigheten beror det minskade antalet gäldenärer på att skulderna till staten har minskat. Det i sin tur beror främst på att radio- och tv-avgifterna har avskaffats. Utvecklingen bedöms även bero på att den ekonomiska återhämtningen efter coronapandemin har varit stark.

Figur 3.3 Antal fysiska personer med skulder hos Kronofogdemyndigheten åren 2010–2022



Källa: kronofogden.se.

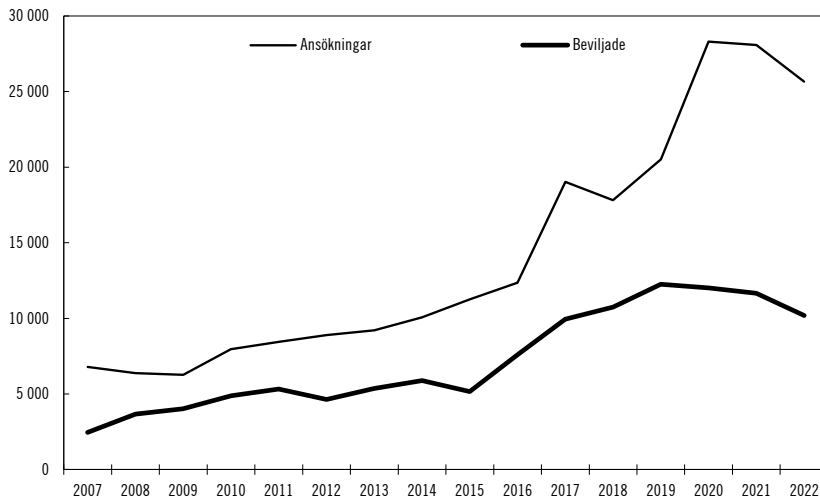
Att de totala skulderna ökat beror enligt Kronofogdemyndigheten till stor del på att skulderna växer konstant på grund av räntan. Men det beror också på att storleken på de skulder som kommer in till Kronofogdemyndigheten är större i dag än tidigare. Mellan åren 2019 och 2021 ökade medianskulden från cirka 58 000 kronor till 65 000 kronor.²⁴

Ett annat mått på den totala skuldsättningen i samhället kan tas fram efter granskning av hur många personer som ansöker om respektive beviljas skuldsanering varje år. Som framgår av figur 3.4 ökade antalet ansökningar om skuldsanering dramatiskt mellan åren 2016 och 2017. Bakgrunden till ökningen kan förklaras av genomförandet av den nya skuldsaneringslagen (2016:675) som trädde i kraft den 1 november 2016. Den nya skuldsaneringslagen innebar bl.a. ett förenklat ansökningsförfarande och ett nyanserat krav på vem som ska anses vara kvalificerat insolvent.

Sedan 2016 har antalet ansökningar om skuldsanering ökat med 127 procent. Antalet beviljade ansökningar har under samma tid däremot bara ökat med 54 procent.

²⁴ Kronofogdemyndighetens pressmeddelande den 24 januari 2022 *Historiskt få skuldsatta – men rekordstort skuldberg*. Statistik finns också tillgänglig på Kronofogdemyndighetens webbplats, augusti 2022.

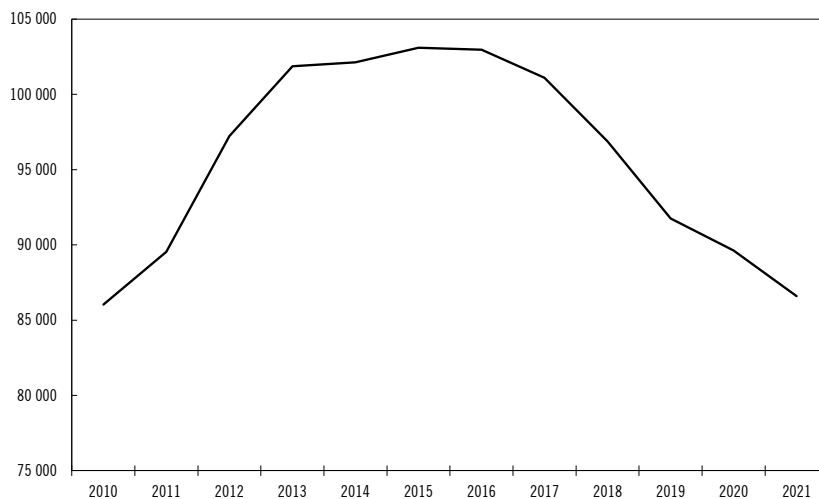
Figur 3.4 Antal ansökningar och beviljade skuldsaneringar åren 2007–2022



Källa: kronofogden.se.

Ett av skälen bakom införandet av den nya skuldsaneringslagen var att fler s.k. evighetsgäldenärer skulle kunna erbjudas en möjlighet att starta om på nytt utan en betungande skuldbörda. Av figur 3.5 framgår antalet skuldsatta personer som funnits i Kronofogdemyndighetens register i 20 år eller mer vid varje årsskifte. Diagrammet visar på en tydlig nedgång sedan 2016. Vid utgången av 2021 var antalet evighetsgäldenärer tillbaka på samma nivå som 2010.

Figur 3.5 Antalet personer som funnits i Kronofogdemyndighetens register i 20 år eller mer vid varje årsskifte



Källa: kronofogdemyndigheten.se.

3.2 Betalningsproblem och överskuldsättning

3.2.1 Orsaker till betalningsproblem och överskuldsättning

Skälen till att enskilda personer får problem med att betala sina krediter är flera. 2012 års skuldsaneringsutredning (SOU 2013:72) konstaterade att svårigheter med att betala skulder kan uppstå när den sammanlagda skuldbördan når en viss kritisk nivå. Det kan också handla om att en persons ekonomiska marginaler har minskat (efter det att kreditavtalet ingåtts) till följd av höjd ränta. En annat skäl kan vara att en oförutsedd händelse har inträffat, som arbetslöshet, konkurs, skilsmässa, förlust av anhörig eller sjukdom. Inte sällan finns det flera samverkande faktorer.

Även Utredningen om överskuldsättning (SOU 2013:78) lyfte fram dessa omständigheter som betydelsefulla för att hitta orsakerna bakom överskuldsättningsproblematik. I utredningen betonades även den enskildes egna förmågor, som en faktor som har betydelse för överskuldsättning. Kunskap och förståelse för den egna ekonomin behövs för att planera och ta riktiga ekonomiska beslut. I en skuldsättnings-situation kan egen kunskap om vilka åtgärder som kan vidtas, vem man kan vända sig till för att få hjälp och ens förmåga att agera i den

uppkomna situationen vara betydelsefulla faktorer för att de ekonomiska problemen inte ska förvärras. Utifrån de studier som genomfördes av utredningen kunde slutsatsen dras att personer utan eftergymnasial utbildning liksom låginkomsttagare var överrepresenterade bland de med skulder hos Kronofogdemyndigheten.

Under senare tid har nya analyser gjorts kring frågan om varför vissa låntagare får betalningsproblem. Finansinspektionens har presenterat följande analyser med fokus på betalningsproblem.

- *Varför får vissa konsumtionslåntagare betalningsproblem?* (FI-analys 29),
- *Lån, betalningsproblem och skuld hos Kronofogden* (FI-analys 32),
- *Långgivarens betydelse för betalningsproblem och skuld hos Kronofogden* (FI-analys 35), och
- *Lån och betalningsproblem bland kvinnor och män* (FI-analys 38).²⁵

I den första analysen (nr 29) konstaterade Finansinspektionen att hög belåning i sig inte gör låntagarna sårbara.²⁶ Det är i stället stora räntebetalningar och amorteringar, som binder upp framtida inkomster, som leder till att låntagare får betalningsproblem. En hög lånebetalningskvot – ränta och amorteringar efter skatt – skapar därigenom en ekonomisk sårbarhet och om de ekonomiska förutsättningarna sedan försämras kan det vara svårt för vissa låntagare att få ekonomin att gå ihop. I rapporten pekas därutöver på i huvudsak följande omständigheter med betydelse för betalningsproblemen.²⁷

- *Låntagarens ålder* – Sannolikheten för tidiga betalningsproblem hänger tydligt samman med låntagarens ålder. Personer under 25 år har drygt 70 procent högre sannolikhet att få betalningsproblem än genomsnittet. Även personer mellan 25 och 34 år har en förhöjd sannolikhet. Därefter minskar sannolikheten för betalningsproblem med ökad ålder. Låntagarens ålder är en riskfaktor även efter att man i analyser uteslutit inkomstskillnader mellan olika åldersgrupper.

²⁵ Den första analysen är gjord av Finansinspektionen. Den andra analysen är ett samarbete mellan Finansinspektionen, Konsumentverket och Kronofogdemyndigheten. Den tredje och fjärde analysen har Finansinspektionen gjort tillsammans med Kronofogdemyndigheten.

²⁶ Det finns många olika typer av konsumtionslån, med skillnader i ränta och amorteringstakt. Därför räcker det inte med att beakta lånens storlek.

²⁷ Med betalningsproblem avses upprepade betalningspåminnelser, inkassokrav och krav från Kronofogdemyndigheten.

- *Kreditprövningar med uppgift om kreditengagemang* – Utlåning som föregås av en kreditbedömning med kreditengagemang (uppgift om låntagarens befintliga krediter) innebär en nedsatt sannolikhet för betalningsproblem, oavsett lånets storlek.
- *Storleken på lånet* – Lån under 5 000 kronor medför en förhöjd sannolikhet för betalningsproblem. Det kan enligt Finansinspektionen ha att göra med att kreditbedömningen ofta är mindre omfattande för dessa lån. Men det kan också bero på små ekonomiska marginaler bland dem som tar små lån.
- *Räntan och löptiden* – Lån med en ränta under 5 procent medför en nedsatt sannolikhet för betalningsproblem. Räntor över 20 procent medför en kraftigt förhöjd sådan sannolikhet. Det beror troligen på att låntagare med högre risk endast får låna av bolag som ger lån till högre ränta. Löptider under två år respektive över tio år (i synnerhet tillsammans med en ränta över 5 procent) medför också en förhöjd sannolikhet för betalningsproblem.
- *Låntagarens inkomst* – Personer med inkomster under 10 000 kronor i månaden efter skatt har nästan 50 procent högre sannolikhet att få betalningsproblem än genomsnittet. Även i inkomstspannet 10 000–20 000 kronor finns en förhöjd sannolikhet för betalningsproblem.
- *Lånebetalningskvot* – Låntagare med lånebetalningskvoter (hur stor del en låntagare betalar för sina lån i förhållande till årsinkomsten efter skatt) över 40 procent har en förhöjd sannolikhet för betalningsproblem.
- *Små ekonomiska marginaler* – Stora underskott vid en KALP-beräkning ger en tydligt ökad sannolikhet för betalningsproblem. Resultaten för KALP-beräkningarna ger ungefär samma resultat som uppdelningen i inkomstgrupper.

I den andra analysen (nr 32) fokuserade Finansinspektionen närmare på konsumenter med lån. Analysen gjordes i samarbete mellan Finansinspektionen, de kommunala budget- och skuldrådgivarna (BUS) och Kronofogdemyndigheten. Analysen delar in betalningsproblemen i fyra steg;

1. upprepade betalningspåminnelser,
2. inkassokrav,
3. betalningsföreläggande,
4. skuld hos Kronofogdemyndigheten.

Analysen visar att bland de som söker hjälp hos BUS har nio av tio utgifter för lån. Många i Sverige har lån, men det är en högre andel som har lån bland de som söker hjälp hos BUS, än i befolkningen i stort. Nästan lika många har också råkat ut för en livshändelse som förändrat deras ekonomiska situation. Exempel på sådana händelser är arbetslöshet, skilsmässa eller sjukdom. Det är troligen betydligt färre personer bland befolkningen i stort som, i varje givet ögonblick, har råkat ut för en sådan livshändelse. Därför har slutsatsen dragits att det är troligt att livshändelser ofta är orsaken bakom ekonomiska problem.

Den som söker hjälp hos BUS har i genomsnitt 15 skulder på ett sammanlagt belopp om totalt 550 000 kronor. Unga vuxna (18–25 år) är underrepresenterade hos BUS. Detta beror enligt Finansinspektionen troligen på att många unga saknar kännedom om BUS men också på att många unga löser sina betalningsproblem på andra sätt, t.ex. med hjälp av ekonomiskt stöd från föräldrar. Personer med låga inkomster (upp till 14 000 kronor efter skatt) är överrepresenterade hos både BUS och Kronofogdemyndigheten.

Finansinspektionen slår fast att flest betalningsproblem finns bland låginkomsttagare, både när det gäller tidiga betalningsproblem (steg 1–2) och allvarigare problem (steg 3–4). Låntagare med mindre än 14 000 kronor i månadsinkomst efter skatt står för 60 procent av inkassokraven och över hälften av e-målsskulder hos Kronofogdemyndigheten. Betalningsproblem, oavsett allvarlighetsgrad, är relativt ovanligt bland de med inkomster över 30 000 kronor i månaden.

Den tredje analysen (nr 35) visar att det finns skillnader mellan olika kreditgivare sett till hur stor andel av deras låntagare som får betalningsproblem. I analysen används samma fyra steg av betalningsproblem som i analys nr 32, dvs. upprepade påminnelser, inkassokrav, betalningsföreläggande och skuld hos Kronofogdemyndigheten.

Analysen visar att det finns stora skillnader mellan olika kreditgivares affärsmodeller. Det finns framför allt skillnader mellan kreditgivarnas risktolerans. Kreditgivarnas risktolerans går att studera utifrån hur stora marginaler i kredittagarens ekonomi som de kräver för att bevilja en kredit. De kreditgivare som har en hög risktolerans använder vanligtvis en begränsad mängd information i sina kreditprövningar. Dessa kreditgivare beviljar krediter till konsumenter med små ekonomiska marginaler och tar ut en högre ränta för att kompensera sig för den högre risken.

Storbankerna använder generellt sett mer omfattande information i sina kreditprövningar än vad nischbankerna och konsumentkreditinstituten gör. De kreditgivare som använder en begränsad mängd information om kredittagarens befintliga krediter kommer att kräva lägre inkomst för att bevilja en kredit. Det är en viktig anledning till att nischbankerna och konsumentkreditinstituten har högre andelar kredittagare med låga inkomster. Objektfinansieringsbolag har låga andelar låntagare med betalningsproblem. Det beror på att objektslån har en säkerhet som kreditgivaren kan sälja om låntagaren får betalningsproblem. Även säljfinansieringsbolagen har låga andelar kredittagare som får betalningsproblem. I deras fall hänger det samman med att säljfinansieringsbolagen ställer ut fakturor och erbjuder delbetalningar. Dessa kredittyper är oftast små och därför lättare att betala, även för konsumenter med små marginaler.

Finansinspektionens analyser visar att cirka 0,1–0,2 procent av de som lånar av storbanker får skulder hos Kronofogdemyndigheten. Däremot får 0,4 procent av de som lånar av en nischbank och hela 2,3 procent av de som lånar av ett konsumentkreditinstitut skulder hos Kronofogdemyndigheten varje år. Enligt Finansinspektionen kan det delvis förklaras av kreditprövningen och av andra skillnader i risktolerans.

Den fjärde analysen (nr 38) visar att unga låntagare oftare får betalningsproblem – oavsett problemens allvarlighetsgrad. Skillnaden mellan åldersgrupperna är mindre för allvarliga betalningsproblem (skulder hos Kronofogdemyndigheten) jämfört med tidiga betalningsproblem (inkassokrav). Oavsett allvarlighetsgraden så minskar betalningsproblemen när låntagarens ålder är högre. Analysen visar att unga personer oftare har sämre betalningsförmåga. Den visar också att unga troligen också har en sämre vana att inte betala räkningar i tid – dvs. de har lättare för att skjuta upp sina betalningar och är inte lika känsliga för att betala de extra kostnader som det medför. En följd av detta är att inkassokrav endast ger en svag indikation på om unga senare kommer att få skulder hos Kronofogdemyndigheten. Bland de äldsta är det en mer tydlig indikation. Ungefär var sjunde äldre låntagare som får inkassokrav får senare skulder hos Kronofogdemyndigheten.

Det finns även vissa skillnader mellan kvinnor och män. Kvinnor lånar oftare och män lånar större belopp. Det beror på att kvinnor oftare handlar med fakturor och män oftare tar blanco- och objekts-

lån. Män har generellt sett högre inkomster, men deras lån belastar deras ekonomi mer. Det kan vara tecken på att män är mer villiga att ta ekonomiska risker. Det är en högre andel män som får inkassokrav och det gäller oavsett låntagarens ålder. Det är också en högre andel män under 45 år som får betalningsförelägganden och skulder hos Kronofogdemyndigheten. Bland låntagare över 45 år gäller det motsatta – det är en högre andel kvinnor som får allvarliga betalningsproblem. En trolig förklaring till detta är att livshändelser som försämrar ekonomin, såsom skilsmässor, slår hårdare mot kvinnor eftersom de ofta har lägre inkomster.

3.2.2 Forskningsprojektet Skuldtyngd

Inom ramen för ett pågående forskningsprojekt, *Skuldtyngd – Unga vuxna och skuldens dimensioner*, djupintervjuas 18 unga vuxna personer mellan 18 och 25 år som lever med skuldsättningsproblem.²⁸ I projektet intervjuas respondenterna tre gånger med ett års mellanrum. Projektet ska pågå fram till 2025.²⁹

Syftet med studien är att undersöka hur olika dimensioner av skuld samspelar i unga skuldsattas liv, samt hur skuldsättningsproblem påverkar individens relationer och inträde i vuxenlivet. För att sprida lättillgänglig kunskap publicerar forskningsprojektet ett s.k. policy brief varje år under de fyra år som projektet pågår.³⁰

Samtliga respondenter hade vid projektets inledning skulder registrerade hos Kronofogdemyndigheten. Skuldernas storlek varierade – en person hade skulder under 10 000 kronor, tio personer mellan 10 000 och 100 000 kronor och sju personer mellan 100 000 och 1 000 000 kronor. Nästan alla respondenter hade flera fordringsägare och de flesta hade skulder till följd av konsumtionslån.

Forskningsprojektet har i en promemoria avsedd att publiceras i detta betänkande redogjort för vad som kommit fram efter den första intervjugenomgången. Dispositionen i promemorian följer en kronologi över skuldsättningsprocessen i tre steg: 1) före skuldsättningen;

²⁸ Forskningsprojektet är FORTE-finansierat (dnr 2020-00850).

²⁹ Forskningsprojektet pågår mellan 2021 och 2025 och drivs av Erik Eriksson (Lunds universitet) och Tobias Davidsson (Göteborgs universitet), båda doktorer i socialt arbete. Projektet bedrivs i samarbete mellan Socialhögskolan vid Lunds universitet och Institutionen för socialt arbete vid Göteborgs universitet.

³⁰ Det har hittills publicerats två sådana policy briefs, ett under 2022 och ett under 2023.

2) skuldsättningens inledning; 3) livet som skuldsatt. Promemorian återges här i sin helhet.

1. Före skuldsättningen

I intervjuerna framträder ett mönster som vittnar om att sociala problem av olika slag präglade respondenternas liv redan innan skuldsättningen. Längre tillbaka i tiden kan det handla om en uppväxt under knappa socioekonomiska villkor, sexuella övergrepp i barndomen eller missbruk i uppväxtfamiljen. I vissa fall berättar intervjupersonerna om att någon av eller båda föräldrarna hade problem med skulder. Det är samtidigt viktigt att påpeka att det också finns respondenter som vuxit upp i familjer med ordnade ekonomiska förhållanden och i enstaka fall har det mycket gott ekonomiskt ställt. I mer närliggande tid redogör många intervjupersoner för psykisk ohälsa av olika slag, vissa har även neuropsykiatriska diagnoser. Andra erfarenheter från den tidiga vuxenheten är att ha blivit vräkt från sin lägenhet, liksom ekonomiska problem i samband med inkomstbortfall till följd av arbetslöshet eller spel om pengar.

I de fall där intervjupersonerna skuldsatts via konsumtionslån har vi frågat hur mycket de kände till om kreditmarknaden innan de tog sin första kredit. I princip alla (med undantag för nyanlända migranter) säger att de var medvetna om riskerna och att de varnats från såväl skola som familj för att ta så kallade snabb lån. Utifrån vår studie tycks okunskap om riskerna – vilket ibland förs fram som den primära anledningen till att unga vuxna skuldsätter sig – sålunda inte vara det främsta skälet till överskuldsättningens upprinnelse. Undantag från denna medvetenhet om riskerna finns dock bland de respondenter som är relativt nyanlända. Här återfinns i stället en utpräglad känsla av att ha blivit lurad i samband med att de tecknat krediterna. Det ska också sägas att vårt material återspeglar en okunskap hos respondenterna beträffande mer detaljerade aspekter av kreditmarknaden, t.ex. kring hur räntor och inkassomarknaden fungerar. Det är emellertid tveksamt om en sådan kunskap skulle ha hindrat respondenterna från att ha ansökt om konsumtionslån.

Marknadsföringen av krediter är något som flertalet av projektets respondenter berör i intervjuerna. Många ger uttryck för en förvåning – ibland ilska – över hur det kan vara möjligt och så accepterat att marknadsföra krediter så öppet som det i nuläget görs, inte minst från influencers på sociala medier. Vissa jämför med spelreklam, vilket till skillnad från marknadsföring av krediter debatteras och ifrågasätts mer i offentligheten. Marknadsföring av krediter är för övrigt något som fortsätter att påverka respondenterna i deras liv som skuldsatta. Respondenterna vittnar om hur riktad reklam och erbjudanden om nya lån eskalerar efter att den första krediten har beviljats. Denna marknadsföring upplevs också som mycket påträngande, då den förekommer både i form av e-post, sms och telefonsamtal, liksom återfinns som annonser i de appar och på de hemsidor som de besöker.

2. När krediten beviljas/skuldsättningen inleds

I de fall där respondenterna skuldsatts via konsumtionslån i form av högkostnadskrediter och/eller faktura- eller avbetalning har vi i intervjuerna bett om utförliga redogörelser för hur det gick till första gången som de lånade eller köpte varor på detta sätt. Några saker utmärker sig som återkommande i detta avseende.

Steget att ansöka om en högkostnadskredit uppkommer ofta i samband med en mer eller mindre desperat ekonomisk situation. Det kan handla om svårigheter att kunna betala hyra, el och andra löpande kostnader i samband med inkomstbortfall till följd av sjukdom eller arbetslöshet, finansiering av narkotikamissbruk eller behov av att täcka (andra) skulder ackumulerade över tid genom upprepade köp på kredit eller avbetalning. Högkostnadskrediter tenderar att tas i hemlighet, och ofta berättar inte intervjupersonerna för någon varken att de planerar att ansöka om ett lån, eller att de har beviljats ett lån. Även hemlighållandet antyder att unga vuxna i regel är medvetna om riskerna med högkostnadskrediter, då de uttrycker att omgivningen skulle oroas om de visste. Hemlighållandet är även relaterat till att behovet av att ansöka om denna typ av lån är förenat med skam.

Köp på faktura eller avbetalning via exempelvis Klarna eller Qliro är inte på samma sätt som högkostnadskrediter förenat med skam eller hemlighållande. Detta har sannolikt att göra med hur utbredda och normaliserade dessa tjänster är, samt att köpen kan vara förhållandevis små och därmed framstår som obetydliga. Vid de första köpen på faktura eller avbetalning tenderar intervjupersonerna vara tämligen säkra på att krediten kan betalas av förhållandevis enkelt. Ångesten och oron sätter in när obetalda fakturor börjar staplas på hög samtidigt som inkomsterna blir mindre än förväntat, och det är – som nämnts – ofta vid sådana tillfällen som högkostnadskrediter aktualiseras som ett alternativ.

Intervjupersonerna beskriver kontakten med kreditgivarna som operativ samt att proceduren att beviljas lån går mycket snabbt. De uttrycker förvåning över hur enkelt det varit att beviljas krediter, och i fallet med högkostnadskrediter beskriver några ett slags rus när pengarna snabbt efter ansökan återfinns på kontot. Ibland har det första lånet tagits utan någon telefonkontakt, utan enbart via en app eller hemsida. När de väl beviljats ett första lån från en kreditgivare uppfattas processen att ta nya lån som ännu enklare och vissa berättar om hur de berusade på krogen kan låna 10 000 kronor som hamnar på kontot mer eller mindre direkt.

Vid vissa tillfällen har den första kontakten med kreditgivaren haft mer personlig prägel och inneburit en faktisk interaktion med en annan människa. Detta tycks ha viss effekt på intervjupersonernas vilja att gå vidare med sin låneansökan. Vissa ger uttryck för att de ibland avbröt processen de gånger när kreditgivaren ställde frågor av mer personlig art, t.ex. kring individens återbetalningsförmåga eller vad lånet skulle användas till.

Intervjupersonerna upplever själva att den kreditupplysning som gjorts på dem är bristfällig och vissa undrar hur det är möjligt att de har kunnat fortsätta ta nya lån under så lång tid. Vissa vet inte ens om det har gjorts

en kreditupplysning och uppger att de förvånades över att vissa ansökningar om lån eller köp på faktura gick igenom när de redan var skuldsatta till olika fordringsägare. En tolkning kan vara att den långa tiden det kan dröja innan skulder hamnar hos Kronofogdemyndigheten gör kreditupplysningen bristfällig när det handlar om personer som hamnar i en spiral av lån och avbetalningar från en mångfald av kreditgivare.

3. Livet som (över)skuldsatt

Situationen när inkassobreven börjar trilla in på hallmattan beskrivs som mycket ångestladdad, det är inte sällan i samband med detta som kontrollförlusten blir uppenbar.

Respondenterna har i regel skulder till ett flertal olika fordringsägare och redogör för en matthet och förvirring i relation till möjligheten att överblicka sina skulder, såväl innan skulderna registrerats hos Kronofogdemyndigheten som efter. På frågor om hur stora skuldbelopp intervjupersonerna har eller om de vet hur många fordringsägare de är skyldiga pengar kan de flesta inte svara med exakthet. Många vet inte heller om skulderna som är registrerade hos Kronofogdemyndigheten utgör samtliga skulder eller om andra ännu inte kommit dit utan fortfarande är hos inkassobolag. Flera av respondenterna har utöver skulderna hos inkasso och Kronofogdemyndigheten även privata lån till exempelvis föräldrar. De privata lånen uppfattas vara enklare att överblicka. Andra intervjupersoner drar en tydlig gräns och uttrycker att de aldrig skulle låna pengar av föräldrar, vänner eller en partner.

Vissa av respondenterna har i ett försök att få ordning och överblick på sina lån tagit så kallade samlingslån. För våra intervjupersoner har detta inte inneburit en lösning, vilket så klart kan ha med vårt urval att göra (personer som vid studiens start hade skulder hos Kronofogdemyndigheten). För vissa har samlingslånen fördjupat den redan problematiska situationen eftersom respondenterna – då en bank eller ett kreditinstitut övertagit skulderna – återfått sin kreditvärdighet och därmed kunnat återgå till att beviljas krediter från kreditgivare där de tidigare nått kreditgränsen.

Respondenterna tenderar att uppleva en matthet och ibland hopplöshet i relation till möjligheten att betala av på sina skulder, något som i många fall känns oöverstigligt. I vissa fall hänförs denna hopplöshet till avräkningsordningen; trots en avsevärd ansträngning att betala, ofta genom löneutmätning, så minskar skuldbeloppen bara långsamt eller inte alls. Långsamheten som präglar återbetalningsförloppet uttrycks ibland som att livet pausas. Vissa uttrycker ett hopp om att beviljas skuldsanering, men de flesta är samtidigt medvetna om att det är svårt att erhålla. När intervjupersonerna tillfrågas om drömmar eller framtidsplaner inskränks detta ofta till att vara skuldfri och i bästa fall att leva ett ”svenssonliv”.

Bland intervjupersonerna finns ett utbrett missnöje beträffande det samhälleliga stöd som de har fått, eller upplever sig inte ha fått. De flesta av intervjupersonerna har vid något tillfälle varit i kontakt med den kommunala budget- och skuldrådgivningen, men det finns också de som aldrig har hört talas om denna tjänst. De som haft kontakt med budget-

och skuldrådgivningen har som regel bara träffat sin rådgivare vid ett fåtal tillfällen och därefter valt att inte fortsätta kontakten. Flera upplever sig ha blivit oseriöst bemötta, och i princip ingen anser sig ha fått tillräcklig hjälp. Enligt respondenterna har stödet ofta handlat om uppmaningar att göra en budget, något som intervjupersonerna inte upplevt varit det mest adekvata i stunden. På frågor om vilket stöd de skulle ha varit i behov av nämns inte sällan sådant som den kommunala budget- och skuldrådgivningen ska kunna bistå med. Exempelvis efterfrågas hjälp att få en översikt över sina skulder och fordringsägare, samt vägledning i vilka skulder som är mest centrala att ta itu med först och kring hur individen skulle kunna förhandla med fordringsägare för att förbättra återbetalningsvillkoren. Några intervjupersoner har sökt sig till privata aktörer, vilka marknadsför sig som skuldrådgivare och mot betalning t.ex. erbjuder att upprätta ansökningar om skuldsanering. Inte i något fall har detta lett till annat än fler utgifter.

Att ”hamna hos” Kronofogdemyndigheten upplevdes generellt som skräckinjagande och skamfyllt för intervjupersonerna, samtidigt som många ger uttryck för att det samtidigt innebar en slags lättnad eftersom jakten på nya kreditgivare därmed avslutades. Det var som att en spärr sattes in. Vissa uttrycker emellertid missnöje med Kronofogdemyndighetens arbete, då de upplever att de borde få mer hjälp av myndigheten. Vissa önskar exempelvis att Kronofogdemyndigheten kunde vara mer behjälpliga med att sortera bland skulderna och ge råd om vilka skulder som borde betalas först för att de så snabbt som möjligt ska bli skuldfria.

Respondenterna förväntningar på Kronofogdemyndigheten skulle kunna tolkas som ett uttryck för en okunskap om olika samhälls- och välfärdsinstitutioners uppdrag och funktioner. Detta framträder även när intervjupersonerna tillfrågas om de vänt sig till socialtjänsten eller Försäkringskassan för att nyttja de socialförsäkringar som de vid tidpunkter har haft rätt till. Flera intervjupersoner har då uppgivit att de inte har någon kunskap om denna typ av institutioner. Värt att nämna är att de intervjupersoner som regelbundet har eller har haft kontakt med olika samhällsinstitutioner (t.ex. psykiatri, sjukvård, socialtjänst, HVB-hem) i regel upplever att deras skuldsättning är en fråga som inte ges utrymme i dessa kontakter. Av intervjuerna att döma tycks alltså skuldfrågor vara något som hålls avsidet, skilt från övriga behov, trots att den psykiska hälsan, ekonomin eller den svåra sociala situationen i allmänhet är uppenbart kopplad till intervjupersonernas skuldsättning. I enstaka fall har respondenter upplevt att professionella inom det bredare välfärdssystemet (exempelvis en anställd på ett HVB-hem) tagit sig tid att stötta dem i skuldfrågan, vilket har upplevts som ett viktigt och givande stöd.

För de unga vuxna respondenterna som deltar i studien präglas livet som skuldsatt av exkludering och isolering, exempelvis genom att skapa betänkliga svårigheter på bostadsmarknaden. Flertalet vittnar också om att skuldsättningen präglar deras sociala relationer. I vissa fall fördjupas relationer, men i andra fall försvåras eller till och med avslutas nära relationer till följd av skulderna. Oavsett vilket så påverkas relationerna, och skuldfrågan tenderar att bli central. För den skuldsatte ökar beroendet

till den nära omgivningen, ibland blir de ekonomiskt och materiellt beroende av föräldrar, syskon eller en partner. Vissa berättar också om ansträngningar i syfte att hemlighålla situationen för närstående, och andra om att de undviker att inleda nya relationer på grund av rädsla att bli bortvald om/när skuldsättningen avslöjas. Den ansträngda ekonomiska situation som överskuldsättningen innebär gör också att intervjupersonerna ofta tvingas välja bort sociala sammanhang och aktiviteter som är förenade med kostnader, t.ex. att dricka ”tentaöl” med sina studiekamrater, vara aktiv i föreningar eller teckna gymmedlemskap. Det enda sociala liv de kan ägna sig åt inskränks i princip till sådant som är frikopplat från avgifter och utgifter.

Sammanfattningsvis tecknar de empiriska fynden från studiens första intervjuomgång en bild av att överskuldsättning påverkar de unga vuxna individerna negativt och försvårar övergången till vuxenlivet. Det sociala livet avgränsas och försvåras och ångesten över att inte kunna överblicka sina skulder samt oron och hopplösheten över att aldrig kunna betala tillbaka präglar livet på ett påtagligt vis. Bakgrunden till överskuldsättning tenderar att präglas av en utsatthet som antingen sträcker sig tillbaka till uppväxten eller är mer situationsbunden. Påfallande är hur snabbt och enkelt intervjupersonerna anser att det är att beviljas högkostnads-krediter.

3.2.3 Risker med och konsekvenser av överskuldsättning

Påverkan på den enskilde personen och dennes familj

En ansträngd ekonomi och inte minst en hög skuldbörda gör att människor tvingas leva under ansträngda förhållanden. En långvarig överskuldsättning riskerar att ha en nedbrytande effekt på den enskilde. Regeringen har i samband med den senaste översynen av skuldsaneringslagstiftningen konstaterat att det är vanligt att skuldsatta personer passiviserats och slutar arbeta, trots att personerna är arbetsföra. Bland långvarigt överskuldsatta är dessutom fysisk och psykisk ohälsa påtaglig. Det har till och med påvisats samband mellan överskuldsättning och självmordsbeteende. Att leva i en familj där en eller båda föräldrarna är överskuldsatta påverkar alla i hushållet. Barn som växer upp i överskuldsatta familjer drabbas hårt av ett utsatt ekonomiskt läge och dessa familjers livsvillkor hör enligt regeringen sannolikt till de sämre i samhället.³¹

Under den tid vi arbetat med utredningen har flera nya forskningsrapporter publicerats som stärker bilden av hur skadlig över-

³¹ Prop. 2015/16:125 s. 46 f.

skuldsättning är för enskildas hälsa. I en schweizisk studie har det exempelvis kunnat påvisas att överskuldsatta personer har en sämre mental hälsa och lägre känsla av kontroll (weaker mastery) än befolkningen i övrigt. I rapporten redovisas också det rådande forskningsläget på området. Sammanfattningsvis har forskningen kring överskuldsättning kunnat kopplas samman med bl.a. psykiska störningar, alkoholberoende, drogproblematik, depression, självmord och självmordsförsök. Detsamma gäller övervikt och dålig sömn. Det refereras också till en finsk studie i vilken det har kunnat slås fast en ökad förekomst av kroniska sjukdomar bland överskuldsatta individer.³²

I en svensk studie vid Södertörns högskola studerades personer i åldrarna 20 till 64 år med skuldsättningsproblematik. De personer som valdes ut hade det gemensamt att de 2016 fanns registrerade i Kronofogdemyndighetens utsöknings- och indrivningsdatabas för en obetald skuld. Två år senare var de antingen registrerade som aktiva eller inaktiva för en skuld och/eller ett skuldsaneringsbeslut. Studien visade att risken för självmordsförsök varierar med den skuldsattes registreringsstatus hos Kronofogdemyndigheten. Personer som 2018 fortfarande var registrerade som aktiva i myndighetens register hade drygt dubbelt så stor risk att begå ett självmordsförsök, i jämförelse med personer som var markerade som inaktiva i registret.³³

Påverkan på samhället

Hög skuldsättning och överskuldsättning har naturligtvis inte enbart konsekvenser för den enskilde. Personer som inte arbetar eller blir sjuka till följd av sina skulder medför kostnader för samhället. I en studie utförd på uppdrag av Riksrevisionen 2015 gjordes en tentativ beräkning av vad överskuldsättning kostar samhället i form av produktionsbortfall, kostnader inom socialförsäkringssystemen och inom sjukvården. Riksrevisionen utgick från en snäv definition på överskuldsättning och fick därigenom fram siffror på vad överskuldsättningen som minst kostar samhället. De årliga kostnaderna för sjukvården uppskattades till 3,3 miljarder kronor, produktionsbortfallet

³² Hämmig, Herzig, *Over-indebtedness, mastery and mental health: a cross-sectional study among over-indebted adults in Switzerland*, 28 mars 2022. Tillgänglig på <https://smw.ch/article/doi/smw.2022.w30151>. Besökt den 30 augusti 2022.

³³ Rojas, *Status of Debtor Registration at an Enforcement Authority and Risk of Nonfatal Suicide Attempt*, 9 februari 2022. Tillgänglig på <https://econtent.hogrefe.com/doi/10.1027/0227-5910/a000851>. Besökt den 30 augusti 2022.

till 2,8 miljarder kronor medan ersättningar inom socialförsäkrings-systemen och arbetslöshetsförsäkringen uppskattades kosta 2,2 miljarder kronor.

Som jämförelse kan nämnas att om antalet överskuldsatta i stället antas uppgå till de volymer som Kronofogdemyndigheten uppskattade i en rapport från 2008 blir samhällets kostnader betydligt mycket större. Enligt Kronofogdemyndighetens rapport uppgick kostnaderna för enbart produktionsbortfallet till mellan 22 och 44 miljarder kronor årligen, utifrån beräkningen att antalet överskuldsatta uppgår till 400 000 personer.³⁴

3.2.4 Definition av överskuldsättning och olika mätmetoder

Det finns inte en entydig definition av begreppet överskuldsättning

En majoritet av Sveriges befolkning har skulder av olika slag. Exempelvis har fler än sju av tio svenskar lån. De allra flesta har inga problem med att hantera sina skulder. Det gäller även om skulderna uppgår till betydande belopp och utgör en stor del av utgifterna varje månad. Det finns också de som har enstaka och kortvariga betalningsproblem och så de som har en allvarlig och långvarig skuldsättning. Det är personerna med allvarliga och långvariga betalningsproblem som allmänt sett brukar kategoriseras som *överskuldsatta*.

I Sverige började överskuldsättning som begrepp användas i olika förarbeten i finanskrisens spår på 1990-talet.³⁵ Ett uttalat syfte med konsumentkreditlagstiftningen har länge varit – och är – att motverka just överskuldsättning. Begreppet är alltså centralt för lagstiftaren och har diskuterats relativt ingående såväl i Sverige som utomlands. Begreppet förekommer exempelvis i både det nuvarande konsumentkreditdirektivet som i det kommande direktivet om konsumentkrediter (kapitel 6). Det finns dock hittills inte någon fastslagen definition av begreppet, varken i svensk eller i EU-rättslig författning.

Det har gjorts omfattande försök att definiera begreppet överskuldsättning. I en rapport framtagen på uppdrag av EU-kommissionen definierades överskuldsättning, *over indebtedness*, på följande sätt.

³⁴ Riksrevisionens rapport *Överskuldsättning – hur fungerar samhällets stöd och insatser?* RIR 2015:14, s. 104 med referens.

³⁵ Ds 1990:84 s. 34. Begreppet förekommer också i SOU 1988:55, men då fördes ingen diskussion om dess innebörd.

Households are considered over-indebted if they are having – on an ongoing basis – difficulties meeting (or falling behind with) their commitments, whether these relate to utility or other household bills, servicing secured or unsecured borrowing or to payment of rent.³⁶

Fritt översatt:

Hushåll anses vara överskuldsatta om de – över tid – har problem att helt eller delvis fullgöra sina åtaganden, oavsett om det handlar om att betala el- eller hushållsräkningar, lån med eller utan säkerhet eller bostadshyra.

Definitionen togs fram för att användas som en referens i den undersökning som låg till grund för rapporten. Undersökningen gick bl.a. ut på att ta reda på medlemsländernas syn på överskuldsättning och behovet av en definition av begreppet. I rapporten konstaterades att mindre än hälften av de tillfrågade intressenterna som deltog i undersökningen uppgav att de använde en specifik definition för när hushåll eller individer skulle anses vara överskuldsatta. Av de som använde en specifik definition uppgav flertalet att den definition som användes byggde på nationell lagstiftning. I rapporten kunde också konstateras att det var tydligt att de flesta definitioner som användes refererade till pågående ekonomiska svårigheter för alla typer av hushållsåtaganden och många av dem hade mycket gemensamt med den definition som användes i undersökningen. Trots avsaknaden av en tydlig definition av begreppet överskuldsättning konstaterades ett förvånansvärt litet stöd bland de tillfrågade för att det behövde tas fram en bättre definition av begreppet överskuldsättning. I rapporten ifrågasattes därför om det i stället var dags att flytta fokus till att bl.a. identifiera tillförlitliga indikatorer på överskuldsättning.³⁷

Utredningen om överskuldsättning (SOU 2013:78) uttalade i fråga om definitionen av överskuldsättning att det är naturligt att tänka sig att överskuldsättning är ett gradvis växande problem. Graden av allvar beror bl.a. på skuldernas storlek, ålder och tillväxthastighet ställt i relation till hushållets nettoinkomster och realiserbara tillgångar. Utredningen såg flera problem med att sätta exakta gränser. I den statistiska undersökning som utredningen genomförde valde man i stället förekomst hos Kronofogdemyndigheten som indikator på

³⁶ *The over-indebtedness of European households: updated mapping of the situation, nature and causes, effects and initiatives for alleviating its impact – Part 1: Synthesis of findings.*

³⁷ *The over-indebtedness of European households: updated mapping of the situation, nature and causes, effects and initiatives for alleviating its impact – Part 1: Synthesis of findings*, s. 3 f.

om ett hushåll var överskuldsatta (alltså den administrativa metoden, se nedan). Skälet till det var att en sådan indikator ansågs vara det enda tillförlitliga måttet på överskuldsättning.³⁸ Den diskussion som förs i betänkandet visar på svårigheterna med att skapa en definition som är rättvisande och användbar.

Metoder för att mäta överskuldsättning

Det finns olika mätmetoder för att undersöka om ett hushåll eller en individ är överskuldsatt. Följande tre metoder används huvudsakligen.

1. *Den objektiva/kvantitativa metoden* bygger på beräkningar av ekonomiska data. Det kan handla om att beräkna en individs eller ett hushålls skuldkvot, belåningsgrad eller liknande.
2. *Den administrativa metoden* bygger på officiella uppgifter om betalningsanmärkningar, ansökningar om skuldsanering eller konkurser m.m.
3. *Den subjektiva metoden* bygger på individers eller hushålls egen uppfattning om förmågan att kunna betala sina skulder.³⁹

Det har också gjorts försök att mäta överskuldsättning med en kombination av dessa mätmetoder. Ett sådant försök, som omnämns i ekonomisk forskning, har gjorts i en rapport framtagen av Bank of Italy. I rapporten granskades följande fyra omständigheter:

1. Hushållet har stora delbetalningar på krediter i förhållande till dess disponibla inkomst. Här kan i sin tur hänsyn tas till olika indikatorer vilka kan viktas på olika sätt sinsemellan;
 - a) minst 30 procent av den disponibla inkomsten används för att betala krediter,
 - b) vad som återstår av den disponibla inkomsten efter betalning av krediter understiger gränsen för fattigdom,
 - c) mer än 25 procent av inkomsten används för att betala för krediter utan säkerhet.

Det bör här noteras att det för hushåll med höga månadsinkomster inte behöver innebära ekonomiska problem med kreditkostnader på t.ex. 30 procent.

³⁸ SOU 2013:78 s. 55 ff.

³⁹ SOU 2013:72, Henrikson, *Överskuldsatt och skyldig*, 2016 och Carlsson m.fl., *Indebtedness in early Adulthood Causes and Remedies*, 2019, ProQuest Ebook Central.

2. Hushållet släpar efter med betalningar. Det kan vara fråga om att hushållet antingen släpat efter med betalning av en kredit med säkerhet, såsom en boendekredit, eller släpat efter i mer än två månader med betalning av en kredit utan säkerhet.

3. Hushållet är alltför beroende av skulder (debt-reliant). Här har en gräns använts på om hushållet har minst fyra olika lån.

Det bör noteras att tröskelvärden på fyra krediter har ifrågasatts med hänsyn till mängden av kreditprodukter som finns tillgängliga.

4. Hushållet självt uppfattar skulder som en börda i vardagen. När det gäller denna subjektiva indikator har den ansetts relevant om hushållet besvarat frågan om de upplever att månadsinkomsten är tillräcklig för att ”få det att gå ihop” (making ends meet) antingen med svårighet eller med stor svårighet.⁴⁰

Vilka för- och nackdelar finns med de olika mätmetoderna?

Det finns för- och nackdelar med de olika metoderna. När det gäller *den objektiva/kvantitativa metoden* är en svårighet att få tillgång till detaljerade uppgifter om enskilda hushåll. Det gör den mätmetoden svårtillämpad. Som berörts saknas exempelvis i Sverige tillgänglig statistik om hushållens skulder på individnivå. Den statistik som Finansinspektionen samlat in inom ramen för sin granskning av konsumentkreditmarknaden är visserligen omfångsrik. Men den ger ändå inte en fullständig bild.

Den administrativa modellen medför att personer som har ekonomiska problem men som av olika anledningar inte finns noterade i de officiella registren inte omfattas av statistiken. Om ett inkassoföretag t.ex. bedömer det utsiktslöst att ansöka om utmätning gentemot en privatperson – för att han eller hon helt saknar möjlighet att betala sin skuld – kommer denne (tre år från att utslaget meddelades) inte att synas i Kronofogdemyndighetens register. Detta trots att gäldenären mycket väl kan vara (minst) lika skuldsatt som någon som förekommer i registret. Personer som belånar sig för att betala befintliga skulder kan också under lång tid undvika att hamna i registren. Det omfattar även de som har en betydande skuldsättningsgrad.

Den subjektiva metoden, slutligen, leder till att betydligt fler personer betraktas som överskuldsatta än enligt de två andra modellerna. Även denna mätmetod kan vara svår att tillämpa i praktiken i större skala.

⁴⁰ Carlsson Hauff, m.fl., *Indebtedness in Early Adulthood: Causes and Remedies*, 2019, ProQuest Ebook Central, kapitel 2.

Utfallet kan alltså variera stort beroende på vilken metod, eller vilka indikatorer inom respektive metod, som används. Det innebär förstås också att tillförlitligheten av mätresultaten kan variera och att det därför inte går att slå fast vilken metod som är den bästa. Det bedöms inte möjligt att ta fram en entydig och gemensam definition av begreppet överskuldsättning

Det bedöms varken möjligt eller nödvändigt att ta fram en entydig och gemensam definition

Vårt uppdrag är tillräckligt utförligt beskrivet, för att vi även utan en fastslagen definition av begreppet överskuldsättning, ska kunna genomföra uppdraget i direktiven. Vi har dock konstaterat att det skulle finnas fördelar med att ha en fastslagen och gemensam definition av begreppet. Under årens lopp och i skilda sammanhang har det förts fram önskemål om en fastslagen definition. Det har gjorts olika försök – både nationellt och inom EU – att formulera en sådan.

En fördel med att ha en fastslagen definition av begreppet skulle vara att den ger möjlighet att kvantifiera och analysera omfattningen och utvecklingen av överskuldsättningen över tid. Den skulle också underlätta arbetet med att utvärdera effektiviteten av åtgärder som vidtas för att förhindra och lindra konsekvenserna av överskuldsättning. Avsaknaden av en definition har exempelvis lett till att Kronofogdemyndigheten och Riksrevisionen kommit till vitt skilda slutsatser om hur många överskuldsatta individer det ska anses finnas i Sverige. Med hjälp av den subjektiva metoden kom Kronofogdemyndigheten 2008 fram till att det fanns mellan 400 000 och 600 000 överskuldsatta individer i Sverige.⁴¹ En betydligt lägre siffra användes några år senare i en rapport från Riksrevisionen. I rapporten tog Riksrevisionen sin utgångspunkt i Kronofogdemyndighetens uppskattning av hur många gäldenärer i myndighetens register (utsöknings- och indrivningsdatabasen) som sannolikt skulle beviljas skuldsanering om de ansökte om en sådan.⁴² Totalt omfattade Riksrevisionens definition drygt 28 000 individer. Riksrevisionen konstaterade att den siff-

⁴¹ Kronofogdemyndigheten, *Alla vill göra rätt för sig – Överskuldsättningens orsaker och konsekvenser*, 2008.

⁴² För att beviljas skuldsanering krävs att gäldenären når upp till kravet på kvalificerad insolvens. I praxis har kravet ansetts innefatta en mycket långvarig betalningsoförmåga. I den senaste revisionen av skuldsaneringslagen kan förarbetena sägas ge uttryck för att kvalificerad insolvens och överskuldsättning har samma betydelse, jfr prop. 2015/16:125 s. 70.

ran fick anses utgöra ett golv för antalet överskuldsatta individer i Sverige.⁴³

Men det finns också vissa nackdelar med att försöka definiera begreppet överskuldsättning. En sådan nackdel är risken för att definitionen blir för smal. Det kan medföra att de åtgärder som föreslås blir missriktade och inte tillräckliga för att åtgärda eller motverka det faktiska problemet. Det kan exempelvis gälla en definition som inte fångar in personer eller hushåll som inte för stunden är överskuldsatta men som är på väg in i en sådan situation. På motsvarande sätt finns det risker med en alltför bred definition. En sådan skulle kunna leda till att fler åtgärder föreslås än vad som är nödvändigt för att komma åt problemet. Det skulle i sin tur kunna leda till oönskade negativa konsekvenser för kreditgivningen på marknaden.

Det är endast meningsfullt att försöka ta fram en definition av begreppet överskuldsättning om definitionen kan bli entydig och gemensam på EU-nivå. Vi menar att detta är av stor betydelse eftersom konsumentkreditlagstiftningen bygger på EU-rättsakter. Redogörelsen ovan visar på vilka svårigheterna är med att ta fram en definition som uppfyller dessa krav.

Om inte annat anges används överskuldsättning i det följande som ett begrepp för individer och hushåll som över tid har problem med att kunna fullgöra sina ekonomiska åtaganden i form av t.ex. kreditåtaganden.

⁴³ Riksrevisionens rapport *Överskuldsättning – hur fungerar samhällets stöd och insatser?* RIR 2015:14, s. 40 f.

4 Konsumentkreditmarknaden och regelverket som styr den

Regleringen kring konsumentkrediter är spridd i flera olika författningar och har i många fall sin grund i EU-rätten. Lagbestämmelserna kompletteras också av föreskrifter och allmänna råd från både Finansinspektionen och Konsumentverket. Båda dessa myndigheter utövar tillsyn över att marknadens aktörer agerar i enlighet med de krav lagstiftaren ställt upp. Regleringen spänner över flera rättsområden och det kan därför vara på sin plats att inledningsvis kortfattat redogöra för den rättsliga regleringen på konsumentkreditmarknaden.

Kapitlet inleds med en genomgång av de olika aktörer som är verksamma på konsumentkreditmarknaden och vilka typer av krediter som erbjuds på marknaden. Därefter kommer en redogörelse för kreditupplysningsmarknaden och de olika aktörer som verkar där. Efter det presenteras en kort historisk tillbakablick över hur konsumentskyddet på kreditmarknaden har vuxit fram sedan 1970-talet. Tonvikten ligger på förarbetena till konsumentkreditlagarna från 1977, 1992 och 2010. Därefter ges en översikt av regleringen på området, uppdelad utifrån regler om tillstånd och tillsyn, om konsumentskydd och om indrivning av skuld m.m. Slutligen behandlas regleringen kring kreditupplysningsverksamheten. Vi återkommer i de olika förslagsdelarna till flera av de bestämmelser som behandlas här.

4.1 Konsumentkreditmarknaden

4.1.1 Kreditgivare och kreditförmedlare

De kreditgivare och kreditförmedlare som erbjuder och lämnar krediter till konsumenter bedriver sin verksamhet under en rad olika tillstånd som beskrivs mer utförligt i avsnitt 4.4. I detta avsnitt redo-

gör vi översiktligt för de olika kreditgivare och kreditförmedlare som finns på konsumentkreditmarknaden och hur många som bedriver verksamhet under respektive tillstånd.

- *Kreditinstitut* – är enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse en bank eller ett kreditmarknadsföretag (1 kap. 5 § 10). I bankernas huvudsakliga verksamhet ingår bl.a. att bevilja krediter till allmänheten. Antalet kreditinstitut uppgick i april 2023 till 41 banker, 44 sparbanker och 2 medlemsbanker. Det fanns även 33 kreditmarknadsföretag.
- *Konsumentkreditinstitut* – bedriver kreditgivning till konsumenter enligt lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter. I gruppen konsumentkreditinstitut finns både bolag som bedriver kreditgivning och kreditförmedling till konsumenter. I april 2023 fanns det totalt 74 bolag i kategorin konsumentkreditinstitut fördelade på 48 konsumentkreditgivare och 26 konsumentkreditförmedlare. Av bolagen har tre tillstånd att bedriva både kreditgivning och kreditförmedling till konsumenter och två av instituten har också tillstånd för bostadskreditgivning. Därutöver hade ett utländskt betalningsinstitut som driver verksamhet i Sverige genom en filial ett tillstånd från Finansinspektionen att bedriva konsumentkreditgivning enligt lagen.
- *Bostadskreditinstitut* – har tillstånd enligt lagen (2016:1024) om viss verksamhet med bostadskrediter. Kategorin bostadskreditinstitut delas upp på tillstånd för bostadskreditgivning och tillstånd för bostadskreditförmedling. I april 2023 fanns det 12 institut med tillstånd för bostadskreditgivning och sju institut med tillstånd att förmedla bostadskrediter. Av dessa bolag hade två institut tillstånd att både förmedla och lämna bostadskrediter.
- *Betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer* – har tillstånd enligt lagen (2010:751) om betaltjänster. I april 2023 fanns det 58 institut med tillstånd som betalningsinstitut och 41 registrerade betaltjänstleverantörer i Finansinspektionens institutsregister.
- *Institut för elektroniska pengar eller en registrerad utgivare av elektroniska pengar* (lagen om elektroniska pengar [2011:755]) – får också tillhandahålla betaltjänster enligt lagen om betaltjänster. På samma sätt som för betalningsinstitut och registrerade betaltjänst-

leverantör får instituten med ett sådant tillstånd bevilja krediter till konsumenter. I april 2023 fanns det sex sådana institut i Finansinspektionens register.

- *Värdepappersbolag med sidotillstånd att ge ut krediter* – får enligt lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden lämna sina kunder krediter för att kunden, genom värdepappersbolaget, ska kunna genomföra en transaktion i ett eller flera finansiella instrument. Den kreditgivning som avses är i första hand s.k. depåkrediter som kan utnyttjas för värdepappershandel. För sådan kreditgivning krävs ett särskilt tillstånd. I april 2023 hade nio värdepappersbolag ett sådant sidotillstånd.

4.1.2 Plattformer för gräsrotsfinansiering

Gräsrotsfinansiering, eller *crowdfunding*, kan beskrivas som en metod för att finansiera projekt, där mindre belopp samlas in från ett större antal personer. Ofta avses även att insamlingen sker via internet på en digital plattform. Gräsrotsfinansiering delas ofta in i följande fyra kategorier; lånebaserad, andelsbaserad, belöningsbaserad och donationsbaserad gräsrotsfinansiering. Här behandlas endast den lånebaserade gräsrotsfinansieringen.¹

Vid *lånebaserad* gräsrotsfinansiering är det fråga om långivning. Den som söker sådan finansiering kan vara såväl en näringsidkare som en konsument. Lånebaserad gräsrotsfinansiering där kapital förmedlas till konsumenter kallas även för *person-till-person-lån*, *peer-to-peer lending* eller *p2p-lending*.

I Sverige finns för närvarande ett tiotal företag som driver plattformar för lånebaserad- och andelsbaserad gräsrotsfinansiering. Därutöver är åtminstone en utländsk plattform för lånebaserad gräsrotsfinansiering aktiv i Sverige.²

¹ En utförlig genomgång görs i SOU 2018:20.

² Promemorian *Nya regler för viss gräsrotsfinansiering*, Finansdepartementet, Fi2022/00473, februari 2022, s. 50 f.

4.1.3 Näringsidkare som marknadsför krediter

De näringsidkare som marknadsför konsumentkrediter är kreditgivare och kreditförmedlare. Det finns även andra aktörer på konsumentkreditmarknaden – som inte bedriver sin verksamhet med tillstånd – som marknadsför krediter. På jämförelsesidor – som är en vanlig form av en affiliate på konsumentkreditmarknaden – marknadsförs krediter.³ I september 2022 fanns det mellan 200 och 300 aktiva jämförelsesidor för konsumentkrediter på internet.⁴ Även på s.k. white labels marknadsför kreditgivare och kreditförmedlare krediter.⁵

4.1.4 Kredittyper

Konsumentkreditlagen (2010:1846) gäller generellt för alla krediter som en näringsidkare lämnar eller erbjuder en konsument (1 §). Begreppet kredit är inte definierat i konsumentkreditlagen. Kreditavtal definieras som ett avtal om lån, kontokredit, betalningsansånd eller liknande (2 §). I lagen finns specifika regler för vissa kredittyper. En kontokredit definieras som en fortlöpande rätt att utnyttja ett kreditutrymme och ett kreditköp definieras som köp av en vara eller tjänst som finansieras genom en kredit som lämnas av säljaren eller annan kreditgivare. En bostadskredit definieras bl.a. som en kredit som är förenad med panträtt i fast egendom, tomträtt eller bostadsrätt. En relativt ny kredittyp i lagen är högkostnadskrediten. Denna kredittyp definieras som en kredit med en effektiv ränta som minst uppgår till referensräntan enligt 9 § räntelagen (1975:635) med ett tilllägg av 30 procentenheter och som inte huvudsakligen avser kreditköp eller är en bostadskredit.

De kreditprodukter som erbjuds på konsumentkreditmarknaden kan vara utformade på många olika sätt. Skillnaderna består framför allt i hur stort kreditbeloppet är, räntenivån på krediten och löptiden för den. Några vanliga kreditprodukter som erbjuds av kreditgivare och kreditförmedlare är snabblån, blancokredit, billån, bostads-

³ Affiliates är ett samlingsbegrepp för företag som marknadsför andra företag mot en prestationsbaserad ersättning.

⁴ Uppgift från Konsumentverket.

⁵ En white label kan utgöras av en webbplats på vilken en kreditgivare eller kreditförmedlare marknadsför sina produkter under ett annat namn/varumärke än dennes tillståndspliktiga namn. Enligt Konsumentverket är det i dag inte är särskilt vanligt att kreditgivare och kreditförmedlare använder sig av white labels i marknadsföringen av krediter. I avsnitt 8.6.2 finns en närmare redogörelse över de näringsidkare som marknadsför krediter.

lån, samlingslån, buy now pay later (BNPL) och kreditkort. Produktutbudet förändras över tid och riktar in sig på olika konsumentgrupper.

I Finansinspektionens fördjupade analyser av konsumentkreditmarknaden (avsnitt 3.1.3) utgår myndigheten från olika typer av krediter och kreditgivare när de beskriver och analyserar utlåning till konsumenter. Den första uppdelningen är mellan krediter med bostad som säkerhet (bolån) och krediter som *inte* har bostad som säkerhet. De senare krediterna kallar Finansinspektionen för konsumtionslån. Konsumtionslånen är i sin tur uppdelade i två huvudkategorier. Den första är rena lån och omfattar blancolån, objektslån och delbetalningar. Den andra är betalningar som kan bli lån och de kategoriseras som kortkrediter, kontokrediter, fakturor och konverterade delbetalningar.

4.1.5 Företag med tillstånd att bedriva inkassoverksamhet

Regler om inkassoverksamhet finns i inkassolagen (1974:182). Inkassoverksamhet som rör indrivning av fordringar för annans räkning eller fordringar som har övertagits för indrivning får som huvudregel endast bedrivas efter tillstånd av Integritetsskyddsmyndigheten. Ett undantag från huvudregeln om tillstånd är för den som bara driver in fordringar som uppstått i den egna verksamheten – så kallad egeninkasso (2 §). Den som vidtar inkassoåtgärder, dvs. skickar inkassokrav eller utövar någon annan form av påtryckning mot gäldenären för att få honom eller henne att betala sin skuld, bedriver inkassoverksamhet (1 §). En ren betalningspåminnelse eller en upplysning om att kravet kan komma att lämnas över till inkasso utgör däremot inte inkassoåtgärder. Det finns för närvarande ungefär 150 företag med tillstånd av Integritetsskyddsmyndigheten att bedriva inkassoverksamhet. Det finns en stor variation i storleken på företagen. De största aktörerna ingår i europeiska koncerner och bedriver en mycket omfattande verksamhet i många länder. De minsta aktörerna är enmansbolag med låg omsättning.

4.2 Särskilt om kreditupplysningsmarknaden

Det finns för närvarande 24 företag som har Integritetsskyddsmyndighetens tillstånd att bedriva kreditupplysningsverksamhet. På marknaden finns i huvudsak tre rikstäckande företag varav UC AB är det utan jämförelse största i Sverige. De största konkurrenterna till UC är Creditsafe i Sverige AB (Creditsafe) och Dun & Bradstreet Sweden AB (tidigare Bisnode, nedan kallat Dun & Bradstreet).⁶ Med att företagen är rikstäckande (eller att de har rikstäckande register) menas att de har samtliga svenskar över 15 år i sina register. Sammanlagt omfattar de rikstäckande registren cirka 8,3 miljoner personer.⁷

UC ägdes tidigare av de svenska storbankerna men ingår sedan 2018 i det nordiska affärsinformationsföretaget Enento Group som har verksamhet i flera länder. UC har de senaste fem åren omsatt mellan 500 och 800 miljoner kronor årligen på den svenska marknaden.⁸ Creditsafe är etablerat i 14 länder och hade en omsättning på den svenska marknaden 2022 på cirka 220 miljoner kronor.⁹ Dun & Bradstreet ägs sedan 2021 av det amerikanska dataanalysföretaget Dun & Bradstreet och finns i 19 länder i Europa. I Sverige omsatte bolaget drygt 960 miljoner kronor 2021.¹⁰

Alla tre bolagen erbjuder kreditupplysningar om privatpersoner men också kreditprodukter om juridiska personer. Bolagen samlar kontinuerligt in information från offentliga databaser, t.ex. från Kronofogdemyndigheten och tingsrätterna.¹¹ UC och i begränsad utsträckning även Dun & Bradstreet för därutöver egna register med information som hämtas (köps) in från kreditgivare. Dun & Bradstreet hämtar på det sättet in uppgifter om krediter från 15 kreditgivare.¹² UC:s register – *engagemangsregistret* och *missbruksregistret* – är betydligt mer omfattande och innehåller uppgifter från 153 kreditgivare. Information inhämtas dagligen från banker, kreditmarknadsbolag,

⁶ UC, Creditsafe och Dun & Bradstreet har fått möjlighet att inkomma med synpunkter på en tidigare version av texten i detta avsnitt. Därefter har texten omarbetats.

⁷ Med svenskar avses svenska medborgare, personer som är folkbokförda i Sverige, personer som äger fastigheter i Sverige och personer som ingår i ledningen för svenska bolag. Det är kort sagt frågan om personer som har så pass mycket anknytning till Sverige att personerna är intressanta för kreditgivare att hämta in uppgifter om via olika offentliga databaser i Sverige, exempelvis statens personadressregister (SPAR), näringslivsregistret och fastighetsregistret.

⁸ Enligt uppgift från bolaget till utredningen.

⁹ Enligt uppgift från bolaget till utredningen.

¹⁰ Enligt årsredovisning för Bisnode Sverige AB, räkenskapsåret 2021.

¹¹ I avsnitt 12.2.1 redogör vi närmare för hur insamlingen av uppgifter går till.

¹² Vi saknar uppgift om hur ofta uppgifterna uppdateras och vilka typer av kreditgivare som delar information med bolaget.

bostadskreditinstitut och konsumentkreditinstitut. Bolaget hämtar även in uppgifter om CSN-lån.¹³

UC, Creditsafe och Bisnode säljer också uppgifter om konsumenters *kreditscore*. Med kreditscore avses en matematiskt framräknad poängsumma (eller betyg) som beskriver en enskild konsuments kreditvärdighet. Kreditvärdighetsskalan (eller kreditbetygsskalan) är i sin enklaste form mellan fyra och fem steg men kan också vara betydligt mer komplex.¹⁴ Kreditscoren beräknas utifrån olika parametrar såsom ålder, civilstånd, inkomst och uppgifter om eventuella betalningsanmärkningar eller befintligt skuldsaldo hos Kronofogdemyndigheten. Även uppgift om tidigare förfrågningar hos kreditupplysningsföretaget, s.k. omfrågeuppgifter, kan påverka kreditscoren hos vissa aktörer. UC använder också information om konsumentens nuvarande krediter hos olika kreditgivare och uppgifter om betalningshistorik för att göra sina beräkningsmodeller.¹⁵ Dessutom har bolaget tillgång till en mycket stor mängd avidentifierade historiska data om konsumenter, vilket övriga kreditupplysningsföretag inte har.

4.3 Några ord om framväxten av ett konsumentskydd

4.3.1 Inledning

En modern svensk konsumentskyddslagstiftning växte fram under 1970-talet. Det skedde genom införandet av bl.a. 1970 års marknadsföringslag, 1971 års avtalsvillkorlag och 1973 års konsumentköplag. Av stor betydelse var också införandet av 36 § lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område några år därefter.¹⁶

Den politiska utgångspunkten var under denna tid att konsumenterna i många sammanhang hade en svag ställning i förhållande till

¹³ Enligt PM från UC till utredningen, *Frågan om ytterligare ett system för skuldregister i Sverige*, 20 september 2022, utredningens dnr 139. Frågan om *hur ofta* uppgifterna om CSN-lån måste uppdateras för att uppfylla kraven i artikel 5.1 d dataskyddsförordningen är i skrivande stund under prövning i förvaltningsdomstol.

¹⁴ Från branschen har det poängterats att det endast gäller en kreditscore i sin enklaste form. För en mer erfaren användare så är det en mer komplex skala med högre s.k. granularitet, för att hitta mer exakt risknivå.

¹⁵ Det gäller endast i fråga om kreditupplysningar som säljs till de bolag som får ta del av uppgifter om konsumenters krediter och kreditmissbruk, jfr 5 a § kreditupplysningslagen (1973:1173).

¹⁶ Henrikson, *Överskuldssatt och skyldig*, 2016, s. 46. I avhandlingen görs en omfattande genomgång av konsumentskyddets framväxt. Flera referenser i detta avsnitt är hämtade därifrån.

producenter, distributörer och marknadsförare. Även som part i köp- och avtalsförhållanden ansågs den enskilde konsumenten behöva samhällets stöd för att hävda sin rätt och skyddas mot otillbörliga affärsmetoder och andra liknande företeelser. För att minska obalansen i avtalsförhållandet mellan konsument och näringsidkare restes krav på lagregleringar.¹⁷

För att stärka konsumenternas ställning inrättades också under samma årtionde en offentlig kontrollorganisation bestående av Konsumentombudsmannen och Konsumentverket. Det utformades även särskilda processformer, bl.a. den marknadsrättsliga processen i Marknadsdomstolen (nuvarande Patent- och marknadsdomstolen). Den konsumentskyddande lagstiftningen satte sina spår inom flera juridiska områden som marknadsrätt, civilrätt och processrätt.¹⁸

4.3.2 1977 års konsumentkreditlag

Den första konsumentkreditlagen trädde i kraft den 1 januari 1979 (1977 års konsumentkreditlag SFS 1977:981). Inom sitt tillämpningsområde efterträdde den lagen om avbetalningsköp som hade gällt ända sedan inledningen av århundradet. 1977 års konsumentkreditlag fick i fråga om konsumentkrediter ett betydligt vidare tillämpningsområde än lagen om avbetalningsköp haft.

Den nya lagen utformades så att den skulle gälla i princip alla konsumentkrediter – en systematik som behållits sedan dess. Lagen gällde

kredit (betalningsansånd eller lån) som är avsedd huvudsakligen för enskilt bruk och som lämnas eller erbjuds till konsument av näringsidkare i dennes yrkesmässiga verksamhet (1 § första stycket). Flertalet av bestämmelserna i lagen omfattade dock bara kreditköp. Rena penninglån och andra s.k. fristående krediter lämnades i stor utsträckning oreglerade.

Lagen bedömdes innebära en förstärkning av konsumenternas rättigheter i flera hänseenden och den innehöll vissa regler som syftade till att motverka överskuldättning bland konsumenter. Det gällde bl.a. regler om kontantinsats och regler om information och marknadsföring. Bland annat ställde lagen upp ett krav på angivande av effektiv ränta vid marknadsföring av krediter och vid ingående av kreditavtal.

¹⁷ Prop. 1972:33 s. 58 ff.

¹⁸ Henrikson, *Överskuldssatt och skyldig*, 2016, s. 48.

Men reglerna med ett konsumentskydd i fokus bedömdes sammantaget vara blygsamma.¹⁹

4.3.3 1992 års konsumentkreditlag

Under 1980-talet vidtogs en rad avregleringsåtgärder på den finansiella marknaden. Bland dessa kan nämnas att ränteregleringen för bankernas utlåning släpptes fri 1985. Samma år avskaffades också utlåningsbegränsningarna för bankerna, finansbolagen och specialinstituten för långfristig kreditgivning (de s.k. mellanhandsinstituten). Avregleringen följdes av en mycket kraftig utlåningsexpansion. En betydande del av den kreditgivningen gick till hushållen.²⁰

Kontokrediterna svarade för en avsevärd del av ökningen i kreditvolymerna. Erbjudande om kredit kom att bli en viktig konkurrensaspekt för att locka nya kunder, med följden att de flesta butikskedjorna började erbjuda egna kontoarrangemang med kreditkort som betalningsmedel. Kontokorten kunde vara utformade på olika sätt. Dessa kunde bestå av kort med en direkt kreditfunktion, kort med eget inlåningskonto, kort kopplade till banklån eller kort som endast fungerade mot vissa företag.²¹ Kreditinstituten kom också att aktivt bearbeta hushållen, ofta genom reklam och med vad som ansågs vara ”påträngande budskap om lån för olika konsumtionsändamål”.²²

Regeringen antog 1986 en ny handlingsplan för den svenska konsumentpolitiken. Detta skedde under samma period som det inom EG hade uppmärksammats att det fanns ett behov på den gemensamma marknaden av konsumentskydd vid kreditavtal. Ministerrådet antog 1986 ett direktiv om konsumentkrediter som några år senare följdes av ett tilläggsdirektiv på området.²³ Direktivet och tilläggsdirektivet var s.k. minimidirektiv. Medlemsstaterna fick alltså inte införa mindre strikta regler än vad direktivet krävde.

1986 års direktiv ledde fram till arbetet med att ta fram en ny svensk konsumentkreditlag vilket inleddes genom tillsättandet av Skuldkom-

¹⁹ Ds 1990:84 s. 35 ff. och prop. 1991/92:83 s. 21.

²⁰ SOU 1988:55 s. 21 f.

²¹ Henrikson, Överskuldssatt och skyldig, 2016, s. 54 och SOU 1988:55 s. 45.

²² SOU 1988:55 s. 50.

²³ Council Directive 87/102/EEC of 22 December 1986 for the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member states concerning consumer credit och Council Directive 90/88/EEC of 22 February 1990 amending Directive 87/102/EEC for the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning consumer credit.

mittén. Kommittén presenterade sina åtgärdsförslag i betänkandet *Hushållens skuldsättning* (SOU 1988:55). Skuldkommittén presenterade flera förslag i syfte att begränsa hushållens skuldsättning. Några konkreta författningsförslag lämnades däremot inte. Enligt kommittén var information, utbildning och rådgivning åtgärder som skulle bidra till att lära konsumenten om olika sätt att finansiera köp och vilka framtida förpliktelser som följer av ett lån. Kreditgivarens ansvar för att lämna korrekta uppgifter i reklam och annan marknadsföring betonades också. Men vad som ansågs vara de mest angelägna åtgärderna var kopplade till att förmå kreditinstituten att förbättra sin kreditprövning. För att uppnå detta presenterade utredningen flera förslag. Det föreslogs att kreditprövningen skulle ta minst ett dygn, i syfte att konsumenten skulle hinna överväga sitt beslut och få tid att ångra sig. Det föreslogs även att krediter över ett visst belopp skulle få lämnas först efter ett personligt möte och att blancokrediter till nya låntagare inte skulle få beviljas utan att det först fanns ett regelbundet och kvalificerat sparande. Dessutom föreslogs inrättande av ett myndighetsregister med information om antalet kreditkort som en person innehade.²⁴

De egentliga förarbetena till en ny konsumentkreditlag togs dock fram genom Justitiedepartementets översyn av konsumentkreditlagen. I departementspromemorian *Ny konsumentkreditlag* (Ds 1990:84) lämnades förslag på ett lagstadgat kreditprövningskrav. Därutöver föreslogs bl.a. åtgärder för att minska påträngande marknadsföring av krediter och en allmän skyldighet för näringsidkare att iaktta god kreditgivningssed. Genom de sistnämnda förslagen gjordes en markering av samhällets ansvar för att förebygga överskuldsättning.²⁵

Regeringen uttalade dock att det inte behövdes några särskilda lagstiftningsåtgärder för att motverka överskuldsättningen. De ändringar som ändå föreslogs hade i stället att göra med behovet av en tillnärmning till EG-rätten.²⁶

Under den då pågående finanskrisen trädde den nya konsumentkreditlagen i kraft den 1 januari 1993 (1992 års konsumentkreditlag). Lagen genomgick ett antal mindre ändringar under de inledande åren.²⁷

²⁴ SOU 1988:55 s. 69 och 127–141.

²⁵ Ds 1990:84 s. 43 ff. och 59–68.

²⁶ Prop. 1991/92:83 s. 24 f.

²⁷ Bland de ändringar som inte utgjorde rena följdändringar på grund av annan lagstiftning kan nämnas införandet av en regel om att räntan för krediten skulle få ändras genom att den knöts till referensräntan, prop. 1993/94:55. Vidare infördes möjlighet att ingå ett konsumentkreditavtal på elektronisk väg, se prop. 2001/02:150.

Tio år efter att lagen trädde i kraft – i samband med att bankernas inlåningsmonopol avskaffades – infördes för första gången ett uttryckligt krav på kreditprövning.

4.3.4 2010 års konsumentkreditlag

Efter många års förhandlingar i EU antogs den 23 april 2008 slutligen det s.k. konsumentkreditdirektivet²⁸. En skillnad mot tidigare direktiv var att det nya konsumentkreditdirektivet var ett s.k. fullharmoniseringsdirektiv. Att karaktären på det nya konsumentkreditdirektivet ändrades var i linje med EU-kommissionens strategi, att uppnå total harmonisering på en lämplig hög skydds nivå.²⁹ Under denna tid antogs också Lissabonfördraget. Konsumentskyddet blev i och med det en övergripande integrationsprincip.³⁰ Det innebar att konsumentskyddskraven därefter skulle beaktas när unionens övriga politik och verksamhet utformades och genomfördes (artikel 12 EUF-fördraget).

Under den period som konsumentkreditdirektivet förhandlades fram introducerades snabblånen på den svenska konsumentkreditmarknaden. Flera myndigheter reagerade på de problem som snabblånen förde med sig.

Kronofogdemyndigheten kunde konstatera ett växande antal betalningsanmärkningar som rörde snabblån och Konsumentverket hemställde om ändrad lagstiftning till följd av de problem som myndigheten ansåg att den nya kredittypen fört med sig. Justitiedepartementet lämnade under 2009 förslag på en ny konsumentkreditlag (Ds 2009:67). Förslagen innebar bl.a. att krediter som understeg 1 500 kronor eller som skulle återbetalas inom tre månader inte längre skulle vara undantagna från kravet på information eller kreditprövning.³¹

Även regeringen hänvisade till det växande problemet med snabblån. Regeringen konstaterade att samtidigt som en ökad tillgänglighet kan vara positiv för många konsumenter, innebär det en större risk för att andra konsumenter fattar förhastade och dåligt under-

²⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/48/EG av den 23 april 2008 om konsumentkreditavtal och om upphävande av rådets direktiv 87/102/EEG (konsumentkreditdirektivet)

²⁹ Meddelande från Kommissionen till Rådet, Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, EU:s strategi för konsumentpolitiken 2007–2013, Starkare konsumenter, högre välbefinnande för konsumenterna och ett effektivt konsumentskydd, KOM(2007) 99 slutlig.

³⁰ Henrikson, *Överskuldssatt och skyldig*, 2016, s. 64.

³¹ Ds 2009:67 kap. 3.

byggda beslut om lån. Regeringen ansåg att det borde eftersträvas en lagstiftning som leder till att ”färre får problem med överskuldssättning, utan att i onödan försvåra för kreditgivare och konsumenter som uppskattar och kan hantera lånen”.³²

Den nya konsumentkreditlagen (2010:1846) trädde i kraft den 1 januari 2011. Vi återkommer i avsnitt 4.5.1 till en övergripande redogörelse för hur lagen är utformad i dag.

4.4 Regler om tillstånd och tillsyn

4.4.1 Inledning

Utgångspunkten är att det krävs tillstånd för den kreditgivare som vill ägna sig åt kreditgivning till konsumenter. Detsamma gäller för kreditförmedlare. Med tillståndsgivningen följer också en tillsynsverksamhet. Tillståndsregleringen är uppbyggd i olika nivåer. Den kan säga bestå av en hierarki där kreditinstituten finns högst upp. Med det avses att kreditinstituten inte behöver särskilda tillstånd för att bedriva annan verksamhet enligt exempelvis lagen (2010:751) om betaltjänster, lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter eller lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter. På motsvarande sätt krävs exempelvis inget särskilt tillstånd för att ett s.k. betalningsinstitut ska kunna bedriva verksamhet enligt lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter. I detta avsnitt behandlas huvudsakligen regleringen om tillstånd för de olika institut som kan bedriva kreditgivning till konsumenter.

4.4.2 Kreditinstitut

För att driva bankrörelse eller finansieringsrörelse krävs tillstånd av Finansinspektionen enligt 2 kap. lagen om (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF). Vad som gäller för utländska kreditinstitut regleras i 4 kap. Företag som kombinerar verksamheterna betalningsförmedling och mottagande av medel som efter uppsägning är tillgängliga för fordringsägaren inom högst 30 dagar ska anses driva bankrörelse. Det gäller oavsett om rörelsen begränsas till dessa verksamheter eller om de ingår i en rörelse som även omfattar annan

³² Prop. 2009/10:242 s. 33 f.

verksamhet. Med bankrörelse avses en banks totala aktivitet. Med verksamhet avses en viss avgränsad del av rörelsen. Kreditgivning är en av de verksamheter som *kan* ingå i en banks rörelse, medan betalningsförmedling och mottagande av medel är verksamheter som *måste* ingå i den. En bank måste – till skillnad från ett kreditmarknadsbolag – vara anslutet till ett generellt betalsystem såsom postgirot, bankgirot eller ett kontokortssystem som Visa eller Mastercard.³³

Med finansieringsrörelse avses enligt 1 kap. 4 § LBF rörelse i vilken ingår näringsverksamhet som har till ändamål att 1. ta emot återbetalningspliktiga medel från allmänheten, direkt eller indirekt via ett företag med vilket det finns ett nära samband, och 2. lämna kredit, ställa garanti för kredit eller i finansieringssyfte förvärva fordringar eller upplåta lös egendom till nyttjande (leasing). Det krävs alltså både inlåning och kreditgivning för att det ska vara fråga om en finansieringsrörelse.

Banker behöver inte tillstånd för att också driva finansieringsrörelse. Om banken ska få driva en sådan rörelse prövas inom ramen för banktillståndet.³⁴

Finansinspektionen har tillsyn över kreditinstituten och har enligt LBF omfattande möjligheter till olika former av ingripanden. Tillsynen omfattar att rörelsen i kreditinstituten drivs enligt LBF men även andra författningar som reglerar institutets verksamhet (13 kap. 2 §). Om ett kreditinstitut har åsidosatt sina skyldigheter enligt LBF eller andra författningar som reglerar dess verksamhet ska myndigheten ingripa. Det kan bl.a. handla om att utfärda ett föreläggande för att komma till rätta med situationen. Det kan även handla om att göra en anmärkning. I allvarliga fall kan institutets tillstånd återkallas eller om det är tillräckligt, varning meddelas (15 kap. 1 §). Om Finansinspektionen meddelar föreläggande får inspektionen förelägga om vite (15 kap. 20 §).

4.4.3 Betalningsinstitut

För att tillhandahålla en eller flera betaltjänster krävs tillstånd enligt lagen (2010:751) om betaltjänster (2 kap. 1 §). Tillstånd ges av Finansinspektionen. Företag med tillstånd kallas *betalningsinstitut*. Ett ut-

³³ Prop. 2002/03:139 Del 1 s. 511.

³⁴ Prop. 2002/03:139 Del 1 s. 226 f.

ländskt företag som hör hemma inom EES och som i hemlandet har tillstånd att tillhandahålla betaltjänster, eller som där undantagits från tillståndsplikt, behöver inte tillstånd av Finansinspektionen för sådan verksamhet här i landet (3 kap. 26 §). Det krävs inte heller tillstånd för att tillhandahålla betaltjänster genom ombud eller filial i Sverige. Den som omsätter betaltjänster för motsvarande mindre än tre miljoner euro per månad kan ansöka om att undantas från tillståndsplikt och kallas för *registrerad betaltjänstleverantör* (jfr 2 kap. 2 och 3 §§). Kreditinstitut behöver inte särskilt tillstånd enligt lagen för att tillhandahålla betaltjänster.

Med betaltjänster menas enligt lagen bl.a. tjänster som gör det möjligt att sätta in kontanter på, respektive ta ut kontanter från, ett betalkonto, genomförande av betalningstransaktioner, inklusive överföring av medel på ett betalkonto, genom bl.a. autogiro eller kontokort (1 kap. 2 §).

Betalningsinstituten erbjuder olika betalningssätt för konsumenten i samband med köp av varor och tjänster på e-handelsplattformar. Det handlar både om fakturabetalning och delbetalning. Krediten lämnas inte av e-handelsföretaget utan av betalningsinstitutet.

Finansinspektionen har tillsyn över att bestämmelserna i lagen om betaltjänster följs.

4.4.4 Institut för elektroniska pengar

Enligt lagen (2011:755) om elektroniska pengar definieras *elektroniska pengar* som: ett elektroniskt förvarat penningvärde som a) representerar en fordran på utgivare, b) ges ut i utbyte mot medel i syfte att genomföra betalningstransaktioner enligt lagen (2010:751) om betalningstjänster, och c) godtas som betalningsmedel av andra än utgivaren (1 kap. 2 § 2).

Ett institut för elektroniska pengar får, utöver att ge ut elektroniska pengar, även tillhandahålla bl.a. betaltjänster. Det får även under i lagen angivna förutsättningar bevilja en kredit för vissa betaltjänster (jfr 3 kap. 5–6 §§).

Finansinspektionen har tillsyn över att lagen följs och att institutens verksamhet drivs enligt andra författningar som reglerar deras verksamhet (5 kap. 1 § andra stycket lagen om betaltjänster).

4.4.5 Värdepappersbolag

Ett värdepappersbolag får enligt lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden efter tillstånd av Finansinspektionen som ett led i rörelse bl.a. lämna kunder krediter för att kunden, genom värdepappersbolaget, ska kunna genomföra en transaktion i ett eller flera finansiella instrument (2 kap. 2 §). Ett utländskt företag som hör hemma inom EES behöver inte särskilt tillstånd i Sverige (4 kap. 1 §). Den kreditgivning som avses är i första hand s.k. depåkrediter, dvs. kunden pantsätter sin depå för en kredit som kan utnyttjas för att handla med värdepapper.

Finansinspektionen har tillsyn över att rörelsen drivs enligt lagen om värdepappersmarknaden och andra författningar som reglerar företagets verksamhet (23 kap. 1 §).

4.4.6 Konsumentkreditinstitut

Ett konsumentkreditinstitut är ett företag som driver yrkesmässig verksamhet som består i att *lämna* eller *förmedla* krediter till konsumenter. För att yrkesmässigt driva sådan verksamhet krävs tillstånd av Finansinspektionen. Ett sådant tillstånd ges enligt lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter. Tillstånd kan bara ges till ett svenskt aktiebolag, en svensk ekonomisk förening eller ett motsvarande utländskt företag (4 §). Till konsumentkreditinstituten hör alltså dels företag som själva lämnar krediter till konsumenter, dels låneförmedlande företag utan egen kreditgivning. Lagen gäller inte verksamhet med konsumentkrediter som bedrivs med tillstånd enligt andra författningar (1 och 5 §§).

Kraven för tillstånd enligt lagen är inte lika omfattande som för exempelvis kreditinstitutens verksamhet. Som ett allmänt krav på verksamheten gäller att ett konsumentkreditinstitut ska driva den på ett sätt som är sunt (12 §).³⁵

Finansinspektionen utövar tillsyn över konsumentkreditinstituten och kan ingripa vid överträdelse av den lagstiftning som gäller för verksamheten, såväl enligt lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter som andra författningar som reglerar verksamheten (16 §). Det kan t.ex. handla om överträdelse av sundhetskravet.

³⁵ I Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om viss verksamhet med konsumentkrediter (FFFS 2014:8) preciseras vad som avses med sundhetskravet.

4.4.7 Bostadskreditinstitut

Genom lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter genomfördes i huvudsak det s.k. bolånedirektivet³⁶. Lagen gäller yrkesmässig verksamhet med kreditgivning, kreditförmedling och rådgivning i fråga om bostadskrediter till konsumenter. I lagen hänvisas till att bestämmelser om bostadskrediter också finns i konsumentkreditlagen (1 kap. 1 §). Tillstånd att driva verksamhet med kreditgivning eller kreditförmedling kan ges till ett svenskt aktiebolag, en svensk ekonomisk förening eller ett svenskt försäkringsföretag. Utländska företag med filial här kan också få tillstånd under vissa förutsättningar (jfr 2 kap. 1 och 7 §§ och 3 kap. 1 och 6–7 §§). Finansinspektionen ger tillstånd och utövar tillsyn.

4.4.8 Plattformer för gräsrotsfinansiering

Det finns flera kategorier av gräsrotsfinansiering. Den kategori som är relevant i detta sammanhang är *lånebaserad gräsrotsfinansiering*. Det är framför allt genom den kategorin av gräsrotsfinansiering som krediter erbjuds till konsumenter.

Sedan den 10 november 2021 tillämpas EU:s förordning om gräsrotsfinansiering.³⁷ Förordningen tillämpas, med vissa begränsningar, på bl.a. lånebaserade gräsrotsfinansieringstjänster. Förordningen är emellertid inte tillämplig på gräsrotsfinansieringstjänster som tillhandahålls projektägare – dvs. kapitalsökande – som är konsumenter (enligt definitionen på konsument i artikel 3 a i konsumentkreditdirektivet). Det innebär att förordningen inte är tillämplig om den som söker kapital är en fysisk person som handlar för ändamål som ligger utanför dennes närings- eller yrkesverksamhet. I de fall konsumenter söker kapital genom lånebaserad gräsrotsfinansiering gäller en annan reglering.

Lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter medför att all yrkesmässig kreditgivning till konsumenter är reglerad och kräver tillstånd av Finansinspektionen eller av en utländsk till-

³⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/17/EU av den 4 februari 2014 om konsumentkreditavtal som avser bostadsfastigheter och om ändring av direktiven 2008/48/EG och 2013/36/EU och förordning (EU) nr 1093/2010.

³⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/1503 av den 7 oktober 2020 om europeiska leverantörer av gräsrotsfinansieringstjänster för företag och om ändring av förordning (EU) 2017/1129 och direktiv (EU) 2019/1937.

synsmyndighet. Om den som driver en plattform för gräsrotsfinansiering själv tillhandahåller krediter via plattformen behöver den alltså ha tillstånd som t.ex. ett konsumentkreditinstitut eller betalningsinstitut. Om den som driver plattformen yrkesmässigt endast förmedlar krediter till konsumenter krävs också tillstånd. Det gäller i princip oavsett vem som lämnar krediterna.³⁸

4.5 Konsumentskyddsregler

4.5.1 Konsumentkreditlagen

Den nu gällande konsumentkreditlagen (2010:1846) trädde i kraft den 1 januari 2011 och genomförde det nuvarande konsumentkreditdirektivet.³⁹ Direktivet är ett fullharmoniseringsdirektiv. I vissa avseenden har Sverige dock infört ett bredare konsumenträttsligt skydd än vad direktivet föreskriver.

Konsumentkreditlagen tar i första hand inte sikte på att reglera det civilrättsliga mellanhavandet mellan kreditgivare och kredittagare. Lagen är främst inriktad på att reglera kreditgivarnas *verksamhet* i förhållande till konsumenter. Exempelvis innehåller lagen bestämmelser om kreditinformation och kreditprovning m.m. som inte är civilrättsligt bindande. Bristande efterlevnad av dessa regler kan i stället angripas med marknadsrättsliga sanktioner mot kreditgivarna.

Likt annan konsumentlagstiftning är konsumentkreditlagen tvingande till konsumentens förmån. Ett avtalsvillkor som i jämförelse med bestämmelserna i lagen är till nackdel för konsumenten är utan verkan mot denne, om inte annat anges i lagen (5 §).

I lagen anges att den är tillämplig på krediter som en näringsidkare *lämnar* eller *erbjuder* en konsument (1 § första stycket förstas meningen). Lagen är alltså tillämplig såväl vid avtal om krediter som vid marknadsföring av krediter.⁴⁰ Vad som avses med kredit anges inte i lagen. Av definitionen för kreditavtal framgår att begreppet kredit innefattar lån, betalningsansånd, kontokrediter eller liknande (2 §).

Definitionen av näringsidkare och konsument är utformad på samma sätt som i annan civilrättslig konsumentlagstiftning, t.ex. kon-

³⁸ Jfr prop. 2013/14:107 s. 45.

³⁹ Europaparlamentets och rådet direktiv 2008/48/EG av den 23 april 2008 om konsumentkreditavtal och om upphävande av rådets direktiv 87/102/EEG.

⁴⁰ Prop. 2009/10:242 s. 85.

umentköplagen (2022:260) och konsumenttjänstlagen (1985:716). Att konsumenten ”huvudsakligen ska handla för ändamål som faller utanför näringsverksamhet” innebär att lagen gäller även om krediten är avsedd att till viss del, dock jämförelsevis mindre väsentlig, användas i näringsverksamhet.⁴¹ Med näringsidkare avses en fysisk eller juridisk person som handlar för ändamål som har samband med den egna näringsverksamheten. När begreppet näringsidkare används i lagtexten avses, om inte annat sägs, såväl den som lämnar eller övertar en kredit (kreditgivaren) som den som förmedlar en kredit som ombud för kreditgivaren. Det gäller oavsett om det är fråga om en kreditförmedlare som är anknuten till en viss kreditgivare eller inte.⁴²

Lagen gäller också krediter som lämnas eller erbjuds en konsument av någon annan än en näringsidkare, t.ex. en privatperson, om krediten förmedlas av en näringsidkare som ombud för kreditgivaren (1 § första stycket andra mening). En förutsättning är att den som förmedlar krediten gör det som ombud för kreditgivaren. Sker förmedlingen på konsumentens uppdrag gäller inte lagen i det fall kreditgivaren är en privatperson.⁴³

För vissa kredittyper gäller lagen i dess helhet, för andra gäller delar av lagen (4 §). Lagen gäller över huvud taget inte författningsreglerade lån som lämnas av statsmedel (främst studielån) eller lån som lämnas i pantbanksverksamhet enligt pantbankslagen (1995:1000, jfr 3 § konsumentkreditlagen).

Vidare faller vissa avtalstyper utanför lagens tillämpningsområde utan att det särskilt har angetts i lagen. Ett sådant undantag gäller hyres- och leasingavtal. Någon uttrycklig bestämmelse i konsumentkreditlagen har inte ansetts behövas för att undanta dessa avtalstyper. Det anses i stället följa redan av innebörden av begreppet kreditavtal att hyres- och leasingavtal inte omfattas. Är det så att det i ett enskilt fall är fråga om ett kreditavtal trots att det benämnts som hyres- eller leasingavtal, omfattas detta avtal ändå av lagens tillämpningsområde. Är avsikten enligt avtalet att konsumenten ska bli ägare efter att ha betalat ”hyrorna” eller ”leasingavgifterna”, är det fråga om ett kreditavtal oavsett benämning.⁴⁴

⁴¹ Prop. 2009/10:242 s. 86, jfr prop. 1976/77:123 s. 153.

⁴² Prop. 2009/10:242 s. 86 f. och prop. 2015/16:197 s. 70.

⁴³ Tillståndskravet i lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter innebär att enskilda personer dock inte kan ägna sig åt yrkesmässig kreditgivning till konsumenter eftersom tillstånd till sådan verksamhet bara kan ges till aktiebolag och ekonomiska föreningar.

⁴⁴ Prop. 2009/10:242 s. 41.

Näringsidkaren ska enligt 6 § konsumentkreditlagen i sitt förhållande till konsumenten iakttä *god kreditgivningssed*. Näringsidkaren ska därvid ta till vara konsumentens intressen med tillbörlig omsorg och ge de förklaringar som konsumenten behöver.⁴⁵ Bestämmelsen syftar främst till att markera kreditgivarens ansvar och ska utgöra en grundregel för lagens mer konkreta regler och en utfyllande norm för tolkning.⁴⁶ Råd och anvisningar om vad som avses med god kreditgivningssed utfärdas av såväl Finansinspektionen som Konsumentverket.⁴⁷

4.5.2 Distansavtalslagen

Lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler (distansavtalslagen) genomför, såvitt avser finansiella tjänster, direktivet om distansförsäljning av finansiella tjänster⁴⁸. Den del av lagen som inte avser finansiella tjänster bygger på det allmänna distansavtalsdirektivet⁴⁹ och genomfördes i svensk rätt genom föregångaren till den nuvarande distansavtalslagen.⁵⁰ I 3 kap. distansavtalslagen regleras distansavtal mellan näringsidkare och konsumenter om bl.a. krediter.

För att det ska anses vara ett distansavtal ska avtalet ha ingåtts inom ramen för ett av näringsidkaren organiserat system för att träffa avtal på distans. Det är alltså inte tillräckligt att ett avtal ingås på distans. Näringsidkaren måste ha vidtagit någon eller några särskilda åtgärder för att organisera t.ex. en försäljning på distans. Ett exempel på ett avtal som omfattas av begreppet är att ett företag erbjuder en vara eller tjänst på internet och en konsument beställer varan eller tjänsten genom att klicka på en symbol på skärmen eller genom att ringa till företaget.⁵¹ Ytterligare en förutsättning för att det ska vara fråga om ett distansavtal är att kommunikationen uteslutande sker på distans.⁵²

⁴⁵ Begreppet god kreditgivningssed finns också i 26 § första stycket, gällande kontantinsats vid kreditköp, och 36 §, gällande förtidsbetalning.

⁴⁶ Prop. 1991/92:83 s. 32.

⁴⁷ Finansinspektionens allmänna råd om krediter i konsumentförhållanden, FFFS 2021:29 och Konsumentverkets allmänna råd om konsumentkrediter, KOVFS 2020:1.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG av den 20 maj 1997 om konsumentskydd vid distansavtal.

⁵⁰ Lagen (2000:274) om konsumentskydd vid distansavtal och hemförsäljningsavtal.

⁵¹ Prop. 1999/2000:89 s. 26.

⁵² Prop. 1999/2000:89 s. 75 f.

Innan ett avtal om exempelvis en kredit ingås ska näringsidkaren lämna konsumenten viss information, bl.a. om kreditens huvudsakliga egenskaper, priset på tjänsten, vad som gäller om ångerrätt och sättet för betalning (3 kap. 3 § första stycket distansavtalslagen). Informationskravet kompletterar och preciserar övriga marknadsrättsliga regler, såsom reglerna i marknadsföringslagen (2008:486).⁵³

I distansavtalslagen finns särskilda bestämmelser om information som ska lämnas när försäljningen av bl.a. krediter sker på näringsidkarens eget initiativ via telefon i syfte att ingå ett distansavtal. I början av samtalet ska konsumenten informeras om näringsidkarens identitet, syftet med samtalet och namnet på den person som är i kontakt med konsumenten och hans eller hennes relation till näringsidkaren (3 kap. 4 § första stycket). Om syftet är att ingå ett avtal till följd av en sådan kontakt ska näringsidkaren bekräfta sitt anbud i en handling eller i någon annan läsbar och varaktig form som är tillgänglig för konsumenten (3 kap. 4 § andra stycket). Av lagen framgår också att ett avtal ingås genom att konsumenten efter samtalet skriftligen accepterar näringsidkarens anbud (3 kap. 4 § tredje stycket).

Vid distansavtal om finansiella tjänster har konsumenten rätt att frånträda avtalet (ångerrätt) inom 14 dagar från den dag då avtalet ingicks eller i varje fall tidigast från den dag då information och avtalsvillkor kom konsumenten till handa (3 kap. 7 och 8 §§). Konsumentens meddelande till näringsidkaren behöver inte vara skriftligt så länge det klart framgår att konsumenten inte vill stå fast vid avtalet. En konsument som utnyttjar sin ångerrätt behöver inte ange något skäl för detta.⁵⁴

4.5.3 Marknadsföringslagen

Marknadsföring av krediter omfattas av marknadsföringslagen (2008:486). Marknadsföringslagen genomför EU-direktivet om otillbörliga affärsmetoder.⁵⁵ Syftet med direktivet är en fullständig harmonisering av konsumentskyddet mot otillbörliga affärsmetoder m.m.

⁵³ Prop. 2004/05:13 s. 153.

⁵⁴ Prop. 2004/05:13 s. 137.

⁵⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG av den 11 maj 2005 om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenterna på den inre marknaden och om ändring av rådets direktiv 84/450/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG, 98/27/EG och 2002/65/EG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004 (direktivet om otillbörliga affärsmetoder).

inom hela EU. Som utgångspunkt vid genomförandet av direktivet gäller därför att medlemsstaterna endast får bestämma ett skydd för konsumenterna som är i nivå med vad som anges i direktivet. Vad gäller marknadsföring av bl.a. finansiella tjänster är direktivet dock utformat som ett minimiharmoniseringsdirektiv (artikel 3.9).⁵⁶

Marknadsföringslagen är en generell lag med bred räckvidd som gäller för hela näringslivet. På flera områden finns speciallagstiftning om olika krav på marknadsföring, men den kompletteras i allmänhet av reglerna i marknadsföringslagen.⁵⁷

Syftet med lagen är att skydda konsumenten mot vilseledande, aggressiv och annan otillbörlig marknadsföring. För all marknadsföring gäller att den ska stämma överens med *god marknadsföringssed* vilket följer av den s.k. generalklausulen (5 §). I det ligger ett allmänt krav på vederhäftighet.⁵⁸ God marknadsföringssed omfattar även *god affärssed* och *god yrkessed*.

Förutom god affärssed och god yrkessed innefattar begreppet god marknadsföringssed även andra vedertagna normer för marknadsföring. Med det avses bl.a. speciallagstiftning, Konsumentverkets föreskrifter och allmänna råd, de normer domstolarna har skapat genom sin praxis samt andra internationellt vedertagna normer inom ramen för lagens syfte.⁵⁹

I lagen finns särskilda bestämmelser om att marknadsföringen inte får vara aggressiv (7 §) eller vilseledande (8–17 §§). I den grundläggande bestämmelsen om vilseledande marknadsföring anges att näringsidkare vid marknadsföring inte får använda sig av felaktiga påståenden eller andra framställningar som är vilseledande i fråga om näringsidkarens egen eller någon annans näringsverksamhet (10 §). Utöver reglerna om otillbörlig marknadsföring finns en s.k. ”svart lista” som radar upp affärsmetoder som under alla omständigheter är otillbörliga.⁶⁰

Som en gemensam förutsättning för att en marknadsföringsåtgärd ska anses vara otillbörlig gäller att den ska påverka eller sannolikt kommer att påverka mottagarens förmåga att fatta ett välgrundat affärs-

⁵⁶ Som utgångspunkt vid genomförandet av direktivet i dessa delar får medlemsstaterna bestämma om ett starkare skydd för konsumenterna än det som direktivet ger. Däremot får de nationella reglerna inte ge konsumenten ett sämre skydd.

⁵⁷ Prop. 2007/08:115 s. 125.

⁵⁸ Prop. 2007/08:115 s. 144.

⁵⁹ Prop. 2007/08:115 s. 69 f.

⁶⁰ Tillkännagivande (2008:487) med anledning av marknadsföringslagen (2008:486).

beslut. Detta brukar kallas för transaktionstestet.⁶¹ Vid en prövning av om en marknadsföringsåtgärd strider mot god marknadsförings- sed (5 §) eller om den ska bedömas som aggressiv marknadsföring (7 §) gäller att åtgärden ”i märkbar mån” ska påverka eller sannolikt påverka mottagarens förmåga att fatta ett välgrundat affärsbeslut. Beträffande framställningar som är vilseledande är det däremot tillräckligt att konstatera att vilseledandet påverkar eller sannolikt påverkar mottagarens förmåga att fatta ett affärsbeslut för att anse att åtgärden är otillbörlig (8 §).⁶² Tröskeln är alltså lägre för att bedöma vilseledande marknadsföring som otillbörlig.

Vid bedömningen av om en marknadsföringsåtgärd ska anses vara otillbörlig används en referensram för vad som utgör den representativa konsumenten ur den målgrupp som åtgärden riktas mot, den s.k. *genomsnittskonsumenten*.⁶³ Begreppet finns inte i lagen men av förarbetena framgår att begreppet ”mottagare” ska förstås som genomsnittskonsumenten och det är också så begreppet har tillämpats i rättspraxis.⁶⁴ Begreppet genomsnittskonsument får sitt konkreta innehåll genom de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall, beroende på faktorer såsom exempelvis vilken vara eller tjänst det är fråga om, vilken målgrupp som marknadsföringen riktar sig till och vilket språk som använts i marknadsföringen. Om näringsidkaren marknadsför en produkt riktad till hela konsumentkollektivet, görs en bedömning av den genomsnittlige konsumenten i detta kollektiv. Marknadsförs en produkt mot en viss målgrupp, bestäms genomsnittskonsumenten ur denna grupp.⁶⁵

4.5.4 Betaltjänstlagen

I lagen (2010:751) om betaltjänster (betaltjänstlagen) finns bestämmelser om betaltjänster som tillhandahålls i Sverige och som utförs inom EES (1 kap. 1 §). Betaltjänstlagen genomför betaltjänstdirektivet.⁶⁶ Betaltjänstlagen innehåller främst näringsrättsliga bestämmelser för betaltjänstleverantörer, t.ex. betalningsinstitut och kreditinstitut

⁶¹ MD 2010:8 och MD 2013:4.

⁶² Prop. 2007/08:115 s. 145.

⁶³ Artikel 6 i EU-direktivet om otillbörliga affärsmetoder.

⁶⁴ Prop. 2007/08:115 s. 68.

⁶⁵ Prop. 2007/08:115 s. 67.

⁶⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/64/EG av den 13 november 2007 om betaltjänster på den inre marknaden och om ändring av direktiven 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG och 2006/48/EG samt upphävande av direktiv 97/5/EG.

(1 kap. 3 §). I betaltjänstdirektivet anges att det inte ska påverka nationella åtgärder för genomförande av konsumentkreditdirektivet.⁶⁷ Det innebär alltså att de regler som finns i konsumentkreditlagen (2010:1846) gäller före betaltjänstlagens bestämmelser.⁶⁸

I lagen finns krav på vilken information som måste lämnas vid tillhandahållande av betaltjänster. I 4 kap. 4–6 §§ regleras informations-skyldighet vid enstaka betalningstransaktioner och bestämmelserna medför en relativt omfattande skyldighet för betaltjänstleverantörer att lämna information till betaltjänstanvändaren eller göra information tillgänglig för denne i samband med enstaka betalningstransaktioner.⁶⁹

Vid e-handel av varor och tjänster kan konsumenten beviljas ett betalningsanstånd i samband med köpet. Ett sådant anstånd är att likställa med ett kreditavtal enligt konsumentkreditlagen. Detta betalningssätt marknadsförs ofta som t.ex. ”Betala nästa månad” eller ”Få först, betala sen”.⁷⁰ Under 2020 infördes ett nytt kapitel i betaltjänstlagen som behandlar marknadsföring av betaltjänster online (7 a kap.). I det nya kapitlet anges att om en konsument som köper varor eller tjänster online kan välja ett betalningssätt som innebär att en kredit inte lämnas, ska betaltjänstleverantören se till att ett sådant betalningssätt visas först. Det framgår vidare att ett betalningssätt som innebär att en kredit lämnas får inte heller vara förvalt om det finns andra betalningssätt (7 a kap. 1 § betaltjänstlagen).

4.5.5 Avtalsvillkorslagen

Lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden (avtalsvillkorslagen) är tillämpbar på avtalsvillkor över hela konsumentområdet.⁷¹ Lagen innehåller marknadsrättsliga bestämmelser som ger Patent- och marknadsdomstolen möjlighet att förbjuda en näringsidkare att i framtiden använda oskäligen avtalsvillkor gentemot konsumenterna. Ett sådant marknadsrättsligt förbud tar inte sikte på att skydda en konsument som slutit ett avtal i vilket villkoret ingår. Förbudet är framåtsyftande och ska skydda konsumenterna som kollekt-

⁶⁷ Artikel 51.4 i direktivet 2007/64/EG.

⁶⁸ Prop. 2009/10:220 s. 162.

⁶⁹ Prop. 2009/10:220 s. 172.

⁷⁰ Prop. 2019/20:79 s. 8.

⁷¹ Prop. 1994/95:17 s. 86.

tiv mot att näringsidkaren använder det oskäligen avtalsvillkoret igen. När det gäller avtal som redan slutits kan ett oskäligt avtalsvillkor i stället angripas med den civilrättsliga generalklausulen i 36 § lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område.⁷² Ett förbud kan inte bara riktas mot näringsidkaren själv utan också mot den som är anställd hos denne eller i övrigt handlar på dennes uppdrag. Det kan handla om situationer då näringsidkaren själv inte kan nås av ett förbud, t.ex. då utländska företag bedriver försäljning genom anställda i Sverige.⁷³

Det är Konsumentombudsmannen som har möjlighet att föra talan om förbud i Patent- och marknadsdomstolen. I fall som inte är av större vikt får Konsumentombudsmannen i stället meddela ett förbud (7 §).

Avtalsvillkorlagen innehåller också civilrättsliga bestämmelser. Dessa innebär bl.a. att ett oklart avtalsvillkor som inte har varit föremål för individuell förhandling, dvs. ett standardvillkor, vid en tvist ska tolkas till konsumentens förmån (10 §). Det är näringsidkaren som ska visa att ett avtalsvillkor varit föremål för sådan förhandling (jfr 12 §).

4.5.6 36 § avtalslagen

Med tillämpning av den s.k. generalklausulen i 36 § lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område kan ett avtal eller avtalsvillkor förklaras ogiltigt. Enligt generalklausulen 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. I undantagsfall har bestämmelsen tillämpats när en näringsidkare brutit i sin kreditprovning.⁷⁴

⁷² Prop. 1994/95:17 s. 90.

⁷³ Prop. 1994/95:17 s. 91.

⁷⁴ Jfr rättsfallen NJA 1999 s. 408 och NJA 1999 s. 304.

4.6 Regler om indrivning av skuld, m.m.

4.6.1 Räntelagen

Ett betalningsdröjsmål för t.ex. ett kreditköp, en delbetalning eller en räntebetalning på ett blacolån medför i regel att en dröjsmålsränta kommer att börja löpa på kreditgivarens fordran. Räntelagen (1975:635) reglerar hur hög dröjsmålsränta som får tas ut av kreditgivaren och hur räntan i övrigt ska räknas fram. Dröjsmålsräntan beräknas enligt en årlig räntefot om den vid varje tid gällande referensräntan med ett tillägg om åtta procentenheter (6 §). Det står dock parterna fritt att avtala om en högre dröjsmålsränta än den som anges i lagen. Vid införandet av räntelagen uttalades dock att även om räntelagens regler i sin helhet görs dispositiva, är det klart att räntevillkor som inte obetydligt avviker från lagen ofta måste kunna stämpas som oskäliga.⁷⁵

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 §).⁷⁶ Skulle dock den lagstadgade dröjsmålsräntan vara högre, är det i stället den som gäller. På samma sätt som de flesta bestämmelser i lagen kan parterna avtala om en annan ordning.⁷⁷ Det finns dock en tvingande bestämmelse i räntelagen som reglerar en rätt till jämkning av räntan vid sjukdom, arbetslöshet eller annan liknande omständighet (8 §).

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

När en gäldenär hamnar i dröjsmål med betalning kommer skulden i regel försöka drivas in på olika sätt. Indrivning av fordringar genom krav eller annan inkassoåtgärd regleras i inkassolagen (1974:182). Med inkassoåtgärd menas en påtryckning på gäldenären genom t.ex. ett inkassokrav eller en ansökan om betalningsföreläggande. Inkassoverksamhet som avser indrivning av fordringar för någon annans räkning eller fordringar som har övertagits för indrivning får bedrivas

⁷⁵ Prop. 1975:102 s. 83.

⁷⁶ Prop. 1975:102 s. 129.

⁷⁷ Prop. 1975:102 s. 107.

endast efter tillstånd av Integritetsskyddsmyndigheten (2 §). Det finns vissa undantag från tillståndsplikten för bl.a. banker, kreditmarknadsbolag och försäkringsbolag som står under Finansinspektionens tillsyn.⁷⁸

Som en allmän grundregel gäller att inkassoverksamhet ska bedrivas enligt *god inkassosed*. Gälldenären får inte vållas onödig skada eller olägenhet eller utsättas för otillbörlig påtryckning eller annan otillbörlig inkassoåtgärd (4 §).

I lagen (1981:739) om ersättning för inkassokostnader m.m. regleras vilka kostnader för indrivning av en skuld som borgenären får ta ut. Reglerna har till syfte att skydda gälldenären mot överdrivna anspråk på kostnadsersättning.⁷⁹ Lagen är därmed tvingande till förmån för konsumenten (6 §). De kostnader som kan tas ut måste vara skäliga påkallade för att ta till vara på borgenärens rätt (4 §). I lagen anges också de högsta ersättningsbelopp som normalt ska kunna utgå för en betalningspåminnelse, ett inkassokrav och upprättandet av en amorteringsplan. De angivna beloppen kan överskridas om det finns särskilda skäl t.ex. om kravförfarandet har krävt översättningsarbete eller en onormalt stor arbetsinsats för att identifiera gälldenären.⁸⁰

4.6.3 Utsökningsbalken

Utsökningsbalken är tillämplig vid bl.a. verkställighet av dom eller annan exekutionstitel, som innefattar betalningsskyldighet eller annan förpliktelse. Verkställighet som avser betalningsskyldighet sker genom utmätning, vilken kan ske som ordinär utmätning eller som utmätning av lön m.m. (4–14 kap.). Det är Kronofogdemyndigheten som är ansvarig myndighet för att handlägga mål om verkställighet, s.k. utsökningsmål (1 kap. 3 §).

Utsökningsmål handläggs som ett enskilt eller allmänt mål. Allmänna mål är mål om uttagande av böter, vite, skatt, tull, avgift och andra medel som staten har rätt till och som får utsökas utan föregående dom samt, enligt vad regeringen närmare föreskriver, annan liknande fordran som staten eller en kommun har rätt till. Andra mål än de som nu nämnts är enskilda mål (1 kap. 6 §).

⁷⁸ 3 § tredje stycket inkassolagen och DIFS 2011:1.

⁷⁹ Prop. 1980/81:10 s. 36.

⁸⁰ Prop. 1980/81:10 s. 161 och prop. 2012/13:36 s. 45.

Utsökningsbalken innehåller bestämmelser som reglerar hur Kronofogdemyndigheten ska avräkna de medel som kommer in genom utmätning. I 13 kap. 13 § stadgas den s.k. avräkningsordningen. Om borgenären inte framställt något önskemål om hur avräkningen ska ske är huvudregeln att ränta och annan förpliktelse ska avräknas före kapitalbeloppet. Borgenären har dock möjlighet att begära en annan ordning.⁸¹

4.6.4 Skuldsaneringslagen

Skuldsanering är ett särskilt, insolvensrättsligt institut som regleras i skuldsaneringslagen (2016:675). Skuldsanering går ut på att gäldenären helt eller delvis befrias från ansvar för betalningen av de skulder som omfattas av skuldsaneringen (1 §). För att beviljas skuldsanering krävs en ansökan av gäldenären hos Kronofogdemyndigheten. En ansökan beviljas när vissa i lagen uppställda villkor är uppfyllda.

En grundläggande förutsättning för att få en skuldsanering beviljad är att gäldenären inte rätteligen kan betala sina skulder och denna oförmåga med hänsyn till samtliga omständigheter kan antas bestå under överskådlig tid, s.k. kvalificerad insolvens (7 §). Insolvensbegreppet är detsamma som i 1 kap. 2 § konkurslagen (1987:672). Härmed menas att gäldenären inte rätteligen kan betala sina skulder alltefter som de förfaller till betalning och att denna oförmåga inte endast är tillfällig. Det ska också prövas om oförmågan kan antas bestå under överskådlig tid. Denna bedömning görs genom en prognos över gäldenärens förutsättningar att betala sina skulder i framtiden.⁸²

En ytterligare grundläggande förutsättning för att beviljas skuldsanering är att det ska vara skäligt att bevilja gäldenären skuldsanering (8 §). Innebörden av detta s.k. allmänna skälighetsrekvisit är att det ska göras en total bedömning av gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden. En viktig punkt att beakta vid den allmänna skälighetsprövningen är gäldenärens behov av ekonomisk rehabilitering.⁸³ Om skuldsanering redan tidigare har beviljats, får ytterligare en skuldsanering endast beviljas om det finns särskilda skäl (10 §).

Ett beslut om att inleda skuldsanering ska kungöras (19 §). I kungörelsen ska varje borgenär som har en fordran mot gäldenären

⁸¹ I avsnitt 13.2.1 finns en närmare redogörelse av avräkningsordningen i utsökningsbalken.

⁸² Prop. 2015/16:125 s. 71.

⁸³ Prop. 1993/94:123 s. 96.

uppmannas att inom en månad från dagen för kungörelsen anmäla sin fordran. Gälldenären befrias från betalningsansvaret för de skulder som omfattas av skuldsaneringen. Sådan befrielse inträder också som huvudregel beträffande skulder som inte är kända i skuldsaneringsärendet (jfr 47 §).

4.6.5 Konkurslagen

Om en gälldenär inte rätteligen kan betala sina skulder och denna oförmåga inte endast är tillfällig, kan gälldenären försättas i konkurs enligt konkurslagen (1987:672). Samma insolvensbegrepp gäller i konkurslagen och skuldsaneringslagen (2016:675). Däremot skiljer sig lagkraven åt gällande hur lång tid obeståndet (insolvensen) förväntas bestå. När det gäller obeståndsbedömningen i konkurslagen ska det avgöras från fall till fall om betalningsproblemen är tillfälliga eller inte. Det har inte satts upp några allmänna tidsgränser.⁸⁴

Gälldenären kan själv ansöka om sin konkurs och ett påstående från gälldenären om att han eller hon är på obestånd ska som utgångspunkt godtas (2 kap. 7 §). Om en borgenär ansöker om konkurs gentemot en privatperson krävs vanligtvis att denne kan grunda sin ansökan på ett misslyckat utmätningsförsök mot honom eller henne (jfr 2 kap. 8 §).

En konkurs upphör antingen genom att den avskrivs (10 kap. 1 §) eller genom att den avslutas efter att utdelning ägt rum (11 kap. 18 §). Eventuellt kvarvarande fordringar på gälldenären kan även efter att konkursen avskrivits eller avslutats göras gällande mot honom eller henne. Det är alltså möjligt att försättas i personlig konkurs flera gånger.

4.7 Regler om kreditupplysningsverksamhet

4.7.1 Bakgrund

Kreditupplysningslagen (1973:1173) har varit i kraft i snart femtio år. Ett tjugotal lagändringar har gjorts sedan dess men många delar av regleringen finns kvar. Lagen innehåller regler för kreditupplysningsverksamhet som bedrivs yrkesmässigt och gäller kreditupplysningar om både fysiska och juridiska personer. Här behandlas inte

⁸⁴ NJA 2013 s. 822.

bestämmelserna om juridiska personer närmare. Kreditupplysningslagen är inte en heltäckande reglering utan kompletteras i vissa fall av EU:s dataskyddsförordning⁸⁵ och av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

Kreditupplysningslagens främsta syfte är att undanröja risker för att kreditupplysningar medför otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet (jfr 5 §). Samtidigt är den avsedd att bidra till en effektivt fungerande kreditupplysningsverksamhet.⁸⁶ I samband med att lagen utarbetades betonades också vikten av en fungerande kreditgivning, både för många företag och för enskilda. För att den skulle fungera så friktionsfritt som möjligt var det enligt regeringen nödvändigt med ett bra underlag för kreditgivarna:

En fyllig och korrekt information bidrar till att minska riskerna för kreditförluster och andra olägenheter och främjar därmed en väl fungerande kreditgivning. De minskade riskerna för kreditförluster har inte bara betydelse för kreditgivarna utan kommer också låntagarna till godo, bl.a. genom att kostnader för krediter hålls nere.⁸⁷

Regeringen lyfte även fram de faror som förmedlingen av kreditupplysningar kunde innebära ur integritetsskyddssynpunkt. Man kunde förutse hur riskerna dessutom skulle öka i samband med den tekniska utvecklingen som gav möjligheter att samla och systematisera stora mängder information. Det fanns enligt regeringen ett uppenbart behov av att skydda de lånesökande genom vissa begränsningar av tillgång till uppgifter.⁸⁸

4.7.2 Tillståndskrav

Kreditupplysningsverksamhet får som huvudregel bedrivas bara efter tillstånd av Integritetsskyddsmyndigheten (3 § kreditupplysningslagen [1973:1173]). Ett sådant tillstånd får meddelas om verksamheten kan antas bli bedriven på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt (4 § första stycket). Integritetsskyddsmyndigheten har getts befogenhet att besluta om villkor för hur ett företags kreditupplysningsverksamhet ska bedrivas (4 § andra stycket).

⁸⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

⁸⁶ Prop. 2017/18:120 s. 15 f.

⁸⁷ Prop. 1973:155 s. 76 och prop. 2017/18:120 s. 15 f.

⁸⁸ Prop. 1973:155 s. 76 f.

4.7.3 Möjlighet att utväxla uppgifter för kreditupplysningsändamål

Genom kreditupplysningslagen (1973:1173) ges kreditinstitut, konsumentkreditinstitut och vissa andra företag som står under Finansinspektionens tillsyn möjlighet att i förhållande till kreditupplysningsföretag (samt mellan varandra) utväxla uppgifter om 1) lämnade krediter, 2) betalningsförsummelser och 3) kreditmissbruk (5 a §). Sådana uppgifter omfattas annars i många fall av tystnadsplikt.⁸⁹

För att få lämna ut respektive lagra *uppgifter om kreditmissbruk* krävs att krediten för det första lämnats av ett företag som står under Finansinspektionens tillsyn. För det andra krävs att kredittagaren i avsevärd utsträckning överskridit gällande kreditgräns eller på något annat sätt allvarligt missbrukat krediten (7 § andra och fjärde styckena).

En förutsättning för att få utväxla uppgifter som annars omfattas av tystnadsplikt är att det sker för *kreditupplysningsändamål*. Det senare innebär att uppgifterna – för att tystnadsplikten ska genombrytas – ska användas av mottagaren antingen för att göra en egen kreditbedömning eller för att lägga dem till grund för kreditupplysningar. Bestämmelsen möjliggör alltså att uppgifter lämnas till kreditupplysningsföretag för att där läggas till grund för kreditupplysningar.⁹⁰

4.7.4 Kreditupplysningar

Med begreppet *kreditupplysning* avses enligt kreditupplysningslagen (1973:1173) *uppgifter, omdömen* eller *råd* som lämnas till ledning för bedömning av någon annans kreditvärdighet eller vederhäftighet i övrigt ekonomiskt hänseende (2 § första stycket första meningen). Uppgifter, omdömen eller råd som lämnas till någon för att användas i dennes kreditupplysningsverksamhet anses dock inte som kreditupplysning (andra meningen). Genom sistnämnda mening är det avsett att förtydligas att uppgifter som lämnas *till* kreditupplysningsföretagen för att där läggas till grund för information som lämnas vidare inte faller under begreppet kreditupplysning. En kreditupp-

⁸⁹ bestämmelser om tystnadsplikt finns i 1 kap. 10 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, 3 kap. 12 § lag (2010:751) om betaltjänster, 3 kap. 12 § lagen (2011:755) om elektroniska pengar, 1 kap. 11 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, 13 § lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter och 4 kap. 15 § lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter.

⁹⁰ Jfr prop. 1996/97:65 s. 65 f.

lysning lämnas som regel till en person eller ett företag som sysslar med kreditgivning eller någon annan verksamhet som innefattar en ekonomisk riskbedömning.⁹¹

En kreditupplysning består främst av ekonomisk information, såsom uppgifter om inkomster, fastighetsinnehav, krediter och betalningsanmärkningar. Men även andra uppgifter kan ingå, t.ex. uppgifter om civilstånd. I kreditupplysningsverksamhet fattas inte några beslut om att teckna krediter. Samma sak gäller även om kreditgivarens beslut enbart grundas på automatiserad behandling av uppgifter som är avsedda för att bedöma en persons kreditvärdighet.⁹²

Kreditupplysningar om privatpersoner får inte lämnas ut till vem som helst. Av lagen framgår att sådana upplysningar enbart får lämnas ut till någon med ett s.k. *legitimt behov*. I 9 § första stycket kreditupplysningslagen uttrycks det på följande sätt.

Kreditupplysningar om fysiska personer som inte är näringsidkare får inte lämnas ut, om det finns anledning att anta att upplysningen kommer att användas av någon annan än den som på grund av ett ingånget eller ifrågasatt kreditavtal eller av någon annan liknande anledning har behov av upplysningen.

Kravet på legitimt behov gäller inte om ett utlämnande av en kreditupplysning sker genom offentliggörande på ett sådant sätt som avses i tryckfrihetsförordningen. Kravet gäller inte heller om tillhandahållandet sker genom offentliggörande på ett sådant sätt som avses i yttrandefrihetsgrundlagen, utom när upplysningen tillhandahålls ur en databas på ett sätt som avses i 1 kap. 4 § den lagen. Det är praktiska skäl som ligger bakom dessa skillnader i förhållande till grundlagarna.⁹³

4.7.5 Vissa övriga bestämmelser

Av 11 § kreditupplysningslagen (1973:1173) följer att när en kreditupplysning om en fysisk person lämnas ut, ska till den som avses med upplysningen samtidigt och kostnadsfritt sändas ett skriftligt meddelande (en s.k. kreditupplysningskopia) som bl.a. anger

⁹¹ Prop. 1996/97:65 s. 61.

⁹² Ds 1998:44 s. 43.

⁹³ Prop. 2009/10:151 s. 15.

- vem som bedriver kreditupplysningsverksamheten,
- ändamålen och den rättsliga grunden för behandlingen,
- vilka kategorier av personuppgifter som behandlas, varifrån uppgifterna hämtats och hur länge de kommer att lagras,
- de uppgifter, omdömen och råd som upplysningen innehåller om honom eller henne,
- möjligheten att få tillgång till och rättelse av de uppgifter som rör honom eller henne,
- vilka kategorier av mottagare som kan ta del av personuppgifterna och vem som har begärt upplysningen, och
- möjligheten att framställa klagomål till Integritetsskyddsmyndigheten.

Rätten att få en kreditupplysningskopia gäller inte kreditupplysningar som lämnas genom offentliggörande på ett sådant sätt som avses i TF eller YGL, utom när upplysningarna tillhandahålls ur en databas enligt 1 kap. 4 § YGL i vissa fall. Om utlämnande av en kreditupplysning sker efter att en användare sökt upp en webbplats och efter inloggning tagit del av en kreditupplysning, gäller bestämmelsen om rätten till en kreditupplysningskopia.⁹⁴

Kreditupplysningslagen innehåller en omfattande skyldighet för den som driver kreditupplysningsverksamhet att bl.a. rätta, komplettera eller radera oriktiga och missvisande uppgifter. Detsamma gäller om uppgifterna behandlats i strid med lagen eller dataskyddsförordningen. Det nämnda gäller inte om uppgiften uppenbarligen saknar betydelse för bedömningen av personens vederhäftighet i ekonomiskt hänseende. (jfr 12 §)

Slutligen ska nämnas att flera av lagens bestämmelser är straffsanktionerade. Det gäller såväl om kreditupplysningsverksamhet bedrivits utan tillstånd, som om kreditupplysningar lämnats ut till någon utan legitimt behov (jfr 3, 9 och 19 §§).

⁹⁴ Detta följer av 1 kap. 4 § första stycket 2 a YGL (*överföring på särskild begäran*). Se Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagen* 1 kap. 4 §, Karnov (JUNO) (besökt 2023-04-19).

5 Särskilt om skyddet för personuppgifter

En del av vårt uppdrag är att bedöma hur kreditgivare och andra näringsidkare som är skyldiga att göra en kreditprövning kan få en bättre helhetsbild av konsumenters skulder. I uppdraget ingår att föreslå ett system för skuldregister om inte starka skäl talar emot det. I det sammanhanget uttalas i våra direktiv att vi ska redogöra för hur eventuella förslag förhåller sig till dels bestämmelserna om skyddet mot betydande intrång i den personliga integriteten i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen, dels relevant dataskyddsreglering, med utgångspunkt i EU:s dataskyddsförordning¹. Vi ska också redogöra för hur eventuella förslag förhåller sig till offentlighets- och sekretesslagstiftningen.

Det saknas en allmängiltig definition av vad som menas med *personlig integritet*. En utförlig redogörelse av de olika försök som gjorts att definiera begreppet finns i SOU 2016:7. Det har framhållits att det knappast är nödvändigt att formulera en allmängiltig definition av begreppet personlig integritet för att kunna bedöma vilka intressen som har ett sådant skyddsvärde att de bör omfattas av ett särskilt starkt skydd mot omotiverade ingrepp.²

I detta kapitel redogör vi för det rättsliga skyddet av den personliga integriteten – särskilt skyddet av personuppgifter – som är av intresse för vårt uppdrag. Först behandlar vi de relevanta bestämmelserna i regeringsformen. Därefter redovisar vi på ett övergripande plan de skyldigheter som följer av Sveriges internationella åtaganden, bl.a. den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Slutligen

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktivet 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

² Prop. 2009/10:80 s. 175.

redogör vi för den relevanta dataskyddsregleringen med utgångspunkt i EU:s dataskyddsförordning.

5.1 Skyddet enligt regeringsformen

Det grundläggande skyddet för den personliga integriteten finns i regeringsformen. Det allmänna ska bl.a. värna den enskildes privatliv (1 kap. 2 § fjärde stycket regeringsformen). Var och en är gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket). Åtgärder som är av sådant slag att de innebär betydande intrång i den personliga integriteten får bara vidtas om det finns lagstöd för dem.

Vid bedömningen av vad som kan anses utgöra ett *betydande intrång* bör flera omständigheter vägas in. Uppgifternas karaktär och omfattning ska beaktas. Även t.ex. ändamålet med behandlingen av uppgifterna och omfattningen av utlämnandet av uppgifter till andra – som sker utan omedelbart stöd av offentlighetsprincipen – kan vara av betydelse vid bedömningen. Vad som utgör ett betydande integritetsintrång måste även bedömas utifrån de samhällsvärderingar som råder vid varje givet tillfälle. Dessa kan påverkas av bl.a. den tekniska utvecklingen men även av andra förhållanden.³

Avgörande för om en åtgärd ska anses innebära *övervakning* eller *kartläggning* är inte dess huvudsakliga syfte utan vilken effekt som åtgärden har. Exempelvis kan en åtgärd från det allmänna, som görs primärt för att ge myndigheterna underlag för beslutsfattande i enskilda fall, anses innebära en kartläggning av enskildas förhållanden.⁴

Uttrycket *personliga förhållanden* avser uppgifter av vitt skilda slag, t.ex. uppgifter om namn och andra personliga identifikationsuppgifter, adress och familjeförhållanden. Även uppgifter som inte är direkt knutna till den enskildes privata sfär omfattas av uttrycket, t.ex. uppgifter om anställning. Dessutom har uppgifter om en persons ekonomi ansetts omfattas av uttrycket personliga förhållanden.⁵

Skyddet för den personliga integriteten får bara begränsas genom lag och det ställs också upp krav på sådana begränsningar (2 kap. 21 §).

³ Prop. 2009/10:80 s. 182 ff.

⁴ Prop. 2009/10:80 s. 180 ff.

⁵ Prop. 1975/76:160 s. 109 och prop. 1979/80:2 Del A s. 84.

Bestämmelsen ger uttryck för en proportionalitetsprincip enligt vilken åtgärderna ska vara nödvändiga för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett åtgärderna och inte heller sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Bestämmelsen anses syfta till att understryka kravet på att lagstiftaren, när en fri- och rättighetsinskränkande lag beslutas, nogta redovisar sina syften.⁶

5.2 Skyddet enligt Sveriges internationella åtaganden

En folkrättslig skyldighet att säkerställa skyddet för grundläggande fri- och rättigheter följer av flera internationella överenskommelser som Sverige har anslutit sig till. Av dessa anses Europakonventionen vara den som har haft störst betydelse för utvecklingen av skyddet för fri- och rättigheterna både i lagstiftningen och i rättstillämpningen. Konventionen inkorporerades i svensk rätt 1995. Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen.

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Denna rättighet får inte inskränkas av det allmänna annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till vissa närmare angivna ändamål. Konventionsbestämmelsen ger enligt praxis från Europadomstolen upphov inte bara till en negativ förpliktelse för det allmänna att avhålla sig från omotiverade inskränkningar i denna rättighet utan även en positiv skyldighet för det allmänna att se till att enskilda även i förhållande till andra enskilda tillförsäkras en rätt till skydd för privat- och familjeliv.

Sverige är även folkrättsligt förpliktat att uppfylla de åtaganden som följer av 1966 års FN-konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Av artikel 17 i konventionen följer att ingen får utsättas för ett godtyckligt eller olagligt ingripande med avseende på privatliv, familj, hem eller korrespondens och inte heller för olagliga angrepp på sin heder eller sitt anseende.

⁶ Prop. 1975/76:209 s. 153.

I fråga om skyddet av personuppgifter är Sverige vidare folkrättsligt bundet av Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (CETS 108). Konventionen innehåller bestämmelser som ger uttryck för en rad grundläggande principer om dataskydd som kan sägas utveckla det generella skydd för den personliga integriteten som följer av artikel 8 i Europakonventionen.

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) antog år 1980 riktlinjer i fråga om integritetsskyddet och personuppgiftsflödet över gränserna. Riktlinjerna antogs tillsammans med en rekommendation till medlemsländernas regeringar att beakta riktlinjerna i nationell lagstiftning. Sverige har godtagit rekommendationen och åtagit sig att följa den. Riktlinjerna, som reviderades 2013, ska uppfattas som minimiregler och motsvarar i princip de bestämmelser som finns i EU:s dataskyddsförordning.

5.3 EU-stadgan

Genom Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (stadgan) garanteras EU-medborgarna vissa fri- och rättigheter. Stadgan föreskriver bl.a. ett grundläggande skydd för personuppgifter. Enligt artikel 8.1 ska var och en ha rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Enligt artikel 8.2 ska personuppgifter behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Var och en har vidare rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem. En rättighet som är nära sammanknuten med rätten till skydd för personuppgifter är rätten till respekt för privatlivet och familjelivet som slås fast i artikel 7 i stadgan.

5.4 Dataskyddsförordningen

5.4.1 Allmänt om förordningens syfte och tillämpningsområde

Sedan maj 2018 gäller EU:s dataskyddsförordning. I dagligt tal används ofta den vedertagna engelska förkortningen GDPR. Vi använder i detta betänkande EU:s dataskyddsförordning, dataskyddsförordningen eller bara förordningen.

Dataskyddsförordningen ersatte det tidigare gällande dataskyddsdirektivet och utgör grunden för generell personuppgiftsbehandling inom EU. Förordningens syfte är att skydda den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter samt att harmonisera dataskyddsregleringen för att möjliggöra ett fritt flöde av personuppgifter inom EU. I dataskyddsförordningen preciseras den grundläggande rätten till skydd för personuppgifter som slås fast i EU-stadgan.⁷

Förordningen är direkt tillämplig i medlemsstaterna. Dataskyddsförordningen kompletteras i Sverige genom lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, kallad dataskyddslagen, och den tillhörande förordningen (2018:219) med samma namn. De innehåller bestämmelser som gäller vid sidan av dataskyddsförordningen. Det handlar framför allt om preciseringar av de allmänna principerna för behandling som anges i artikel 5 i dataskyddsförordningen.

Dataskyddsförordningen tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt annan än automatisk behandling av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register. Förordningen är tillämplig både i offentlig och privat verksamhet. Med *personuppgifter* avses varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person.

Alla former av åtgärder med personuppgifter innebär personuppgiftsbehandling. Som exempel kan nämnas insamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning, ändring, framtagning, läsning, användning, utlämning eller spridning. Även begränsning och radering omfattas av begreppet behandling.

Med *register* menas en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgänglig enligt särskilda kriterier.

⁷ Jfr artikel 1 samt skäl 1 och 10 till dataskyddsförordningen.

5.4.2 Särskilt om personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden

Vid varje personuppgiftsbehandling finns en eller flera *personuppgiftsansvariga*. Det kan vara en fysisk eller juridisk person, en offentlig myndighet, en institution eller ett annat organ. Den personuppgiftsansvariga bestämmer ensamt eller tillsammans med andra för vilka ändamål personuppgifter ska behandlas och hur behandlingen ska gå till.

När en anställd hos en organisation behandlar personuppgifter för att utföra sina arbetsuppgifter är det inte den anställde som är personuppgiftsansvarig för behandlingen utan organisationen. Den anställde ska behandla personuppgifter i enlighet med de instruktioner som arbetsgivaren ger.

Det kan finnas mer än en personuppgiftsansvarig för en behandling, t.ex. om flera myndigheter har en gemensam databas. De ansvariga myndigheterna ska i så fall reglera sina respektive förpliktelser i en överenskommelse (jfr artikel 26 i dataskyddsförordningen).

Personuppgiftsansvaret innebär en skyldighet att se till att behandlingen av personuppgifter sker i enlighet med dataskyddsförordningen. Som ansvarig måste en organisation kunna visa att behandlingen av personuppgifter är författningsenlig och att den registrerades rättigheter skyddas genom lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder (artikel 24).

Det framgår visserligen inte uttryckligen av kreditupplysningslagen (1973:1173) att det är kreditupplysningsföretaget som är personuppgiftsansvarigt för behandling av personuppgifter i kreditupplysningsverksamhet. Men det framgår indirekt av lagens konstruktion, exempelvis av definitionen av kreditupplysningsverksamhet (2 §), genom kravet på tillstånd och begränsningen för ändamålet med behandlingen av personuppgifter (5 § andra stycket).

Den personuppgiftsansvarige ska göra en konsekvensbedömning för situationer där en behandling av personuppgifter sannolikt leder till hög risk för de registrerades fri- och rättigheter (artikel 35). Integritetsskyddsmyndigheten, tidigare Datainspektionen, är skyldiga att upprätta och offentliggöra en förteckning över det slags behandlingsverksamheter som omfattas av kravet på konsekvensbedömning. Integritetsskyddsmyndigheten har publicerat en sådan förteckning och där angett bl.a. följande exempel på behandlingar som kräver att en konsekvensbedömning utförs:

- En bank eller ett annat kreditinstitut som fattar automatiserade beslut som avser om en kredit ska beviljas eller inte.
- Ett företag som i stor omfattning behandlar ekonomiska uppgifter om fysiska personer i syfte att kunna lämna ut dessa till andra aktörer för kreditupplysningsändamål (kreditupplysningsverksamhet).⁸

I vissa fall kan behandlingen utföras av ett *personuppgiftsbiträde* för den personuppgiftsansvariges räkning. Ett personuppgiftsbiträde kan – i likhet med en personuppgiftsansvarig – vara en fysisk eller juridisk person, en offentlig myndighet, en institution eller ett annat organ. Biträdet finns dock alltid utanför den personuppgiftsansvariges organisation.

Ett exempel på ett personuppgiftsbiträde finns inom hanteringen av statens personadressregister, SPAR. Skatteverket är personuppgiftsansvarigt för SPAR men har utsett ett privat företag till personuppgiftsbiträde för att sköta driften av registret. Personuppgiftsbitrådets skyldigheter följer bl.a. av artikel 28 i dataskyddsförordningen. Skyldigheterna är omfattande och i ett flertal situationer omfattas personuppgiftsbiträdet av samma skyldigheter som gäller för personuppgiftsansvariga. Det gäller bl.a. kraven på att föra register över behandlingar och att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärder.

5.4.3 Kravet på rättslig grund för behandling av personuppgifter

För varje behandling av personuppgifter ska det finnas minst en rättslig grund. Behandling av personuppgifter får därför bara ske under de omständigheter som särskilt anges i lagstiftningen. I dataskyddsförordningen räknas de rättsliga grunderna upp i artikel 6.1. Uppräkningen är uttömmande och behandlingen är enligt denna bestämmelse endast laglig om och i den mån åtminstone ett av följande villkor är uppfyllt:

⁸ Datainspektionens Förteckning enligt artikel 35.4 i Dataskyddsförordningen, 2019-01-16, dnr DI-2018-13200. Den finns tillgänglig på imy.se. Förteckningen har tagits fram med ledning av riktlinjer från den s.k. Artikel 29-arbetsgruppen och de kriterier som gruppen arbetat fram – Riktlinjer om konsekvensbedömning avseende dataskydd och fastställande av huruvida behandlingen sannolikt leder till en hög risk i den mening som avses i förordningen 2016/679, senast reviderade och antagna den 4 oktober 2017, WP 248 rev. 01.

- a) Den registrerade har lämnat sitt samtycke till att dennes personuppgifter behandlas för ett eller flera specifika ändamål.
- b) Behandlingen är nödvändig för att fullgöra ett avtal i vilket den registrerade är part eller för att vidta åtgärder på begäran av den registrerade innan ett sådant avtal ingås.
- c) Behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige.
- d) Behandlingen är nödvändig för att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för den registrerade eller för en annan fysisk person.
- e) Behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.
- f) Behandlingen är nödvändig för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen, om inte den registrerades intressen eller grundläggande rättigheter och friheter väger tyngre och kräver skydd av personuppgifter, särskilt när den registrerade är ett barn.

De olika villkoren är i viss mån överlappande och flera rättsliga grunder kan alltså vara tillämpliga avseende en och samma behandling. Den verksamhet som en statlig eller kommunal myndighet bedriver, inom ramen för sin befogenhet, har av regeringen ansetts vara av allmänt intresse (jfr artikel 6.1 e i förordningen).⁹ Regeringen har också uttalat att bl.a. bedrivandet av kreditupplysningsverksamhet och inkassoverksamhet är uppgifter av allmänt intresse.¹⁰

Av dataskyddsförordningen följer att den grund för behandling av personuppgifter som avses i punkten 1 c och e ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller den nationella rätten. Det innebär att det även måste finnas ett annat stöd i rättsordningen än det som ges i dataskyddsförordningen. Regeringen har bedömt att detta krav inte innebär att själva personuppgiftsbehandlingen måste regleras. Det är i stället den rättsliga förpliktelsen, dvs. uppgiften av allmänt

⁹ Prop. 2017/18:105 s. 56 f.

¹⁰ Prop. 2017/18:120 s. 20 f.

intresse respektive myndighetsutövningen, som ska ha stöd i rättsordningen.¹¹

Av artikel 6.3 följer vidare att syftet med behandlingen ska fastställas i den rättsliga grunden eller, i fråga om en behandling enligt artikel 6.1 e, vara nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Även om exempelvis en uppgift av allmänt intresse skulle kunna utföras utan att personuppgifter behandlas på ett visst sätt, kan behandlingen ändå anses vara nödvändig och därmed tillåten, om behandlingen leder till effektivitetsvinster.¹²

5.4.4 De allmänna principerna

Att behandlingen av personuppgifter vilar på en rättslig grund är inte tillräckligt för att uppfylla de krav som dataskyddsförordningen ställer upp. All behandling av personuppgifter måste dessutom följa ett antal principer som ställs upp i artikel 5.1 i förordningen. Vid behandling av personuppgifter ska följande gälla:

- a) Uppgifterna ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade (*laglighet, korrekthet och öppenhet*).
- b) De ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Ytterligare behandling för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1 ska inte anses vara oförenlig med de ursprungliga ändamålen (*ändamålsbegränsning*).
- c) De ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (*uppgiftsminimering*).
- d) De ska vara korrekta och om nödvändigt uppdaterade. Alla rimliga åtgärder måste vidtas för att säkerställa att personuppgifter som är felaktiga i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas raderas eller rättas utan dröjsmål (*korrekthet*).
- e) De får inte förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de

¹¹ Prop. 2017/18:105 s. 48.

¹² Prop. 2017/18:105 s. 189.

ändamål för vilka personuppgifterna behandlas. Personuppgifter får lagras under längre perioder i den mån som personuppgifterna enbart behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enligt med artikel 89.1, under förutsättning att de lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder som krävs enligt denna förordning genomförs för att säkerställa den registrerades rättigheter och friheter (*lagringsminimering*).

- f) De ska behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna, inbegripet skydd mot obehörig eller otillåten behandling och mot förlust, förstörelse eller skada genom olycks-händelse, med användning av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder (*integritet och konfidentialitet*).

Enligt artikel 5.2 är det den personuppgiftsansvarige som ansvarar för att kunna visa att dessa principer efterlevs.

5.4.5 Den registrerades rättigheter

Den registrerade har rätt att få tillgång till sina personuppgifter (artikel 15). Han eller hon kan vända sig till den personuppgiftsansvarige för att få veta om hans eller hennes personuppgifter behandlas. Om personuppgifterna behandlas måste den personuppgiftsansvarige lämna ut en kopia på personuppgifterna tillsammans med information bland annat om varifrån uppgifterna kommer, vad de används till och hur länge de kommer att lagras. Den registrerade har rätt till rättelse av felaktiga personuppgifter (artikel 16) och i vissa fall radering. Den rättigheten är begränsad bl.a. till situationer då personuppgifterna behandlas för att uppfylla en rättslig förpliktelse eller utföra en uppgift av allmänt intresse.

5.5 Offentlighet och sekretess samt gallring

Rätten för var och en att ta del av allmänna handlingar följer av 2 kap. 1 och 3 §§ tryckfrihetsförordningen. En myndighet är skyldig att, på begäran av en enskild, lämna uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det

skulle hindra arbetets behöriga gång, 6 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Det nämnda utgör en viktig del av offentlighetsprincipen. I kreditupplysningsverksamhet är tillgången till uppgifter i offentliga databaser av central betydelse. Kronofogdemyndighetens databaser innehåller exempelvis uppgifter om utslag, tillgångsundersökningar och utmättningsbeslut. Detta är uppgifter som kreditupplysningsföretagen kan få tillgång till genom Kronofogdemyndighetens elektroniska tjänst för utlämnande av uppgifter i kreditupplysnings syfte.

Kreditupplysningslagen sätter gränser för hur länge olika uppgifter om en fysisk person får lagras för kreditupplysningsändamål. Generellt sett gäller att en uppgift om en fysisk person ska gallras när det inte längre är nödvändigt att bevara uppgiften med hänsyn till ändamålet med behandlingen. En uppgift om en fysisk person som inte är näringsidkare ska gallras senast tre år efter den dag då den omständighet inträffade eller det förhållande upphörde som uppgiften avser. Från denna s.k. treårsregel görs vissa undantag. Ett undantag gäller för uppgifter om skuldsanering. De ska som utgångspunkt gallras senast efter fem år. Ett annat undantag gäller om uppgiften rör en begäran om eller ett utlämnande av en kreditupplysning. Sådana s.k. omfrågeuppgifter ska gallras senast ett år efter den dag då begäran framställdes (8 §).

Kreditupplysningsföretag kan från Kronofogdemyndigheten hämta in en uppgift om en förpliktelse som är föremål för verkställighet i ett pågående mål om utsökning eller indrivning. En sådan uppgift är nämligen undantagen från den sekretess som annars gäller i Kronofogdemyndighetens verksamhet (34 kap. 1 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen). I kreditupplysningslagen anges att en sådan uppgift ska gallras när den inte längre omfattas av sekretess, exempelvis om skulden har betalats eller målet av någon annan anledning har avslutats. Av kreditupplysningslagen följer också att uppgiften ska gallras om den har blockerats av Kronofogdemyndigheten (8 § fjärde stycket). Blockering innebär förenklat att Kronofogdemyndigheten funnit att en uppgift är felaktigt registrerad (3 kap. 3 a § lagen [2001:184] om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet). Det åligger kreditupplysningsföretaget att skaffa sig sådana rutiner att gallring kan ske när uppgiften inte längre omfattas av undantaget från sekretess.

6 Det kommande direktivet om konsumentkrediter

6.1 Allmänt om det kommande direktivet

Europeiska kommissionen har föreslagit ett nytt konsumentkreditdirektiv som är tänkt att ersätta det nuvarande från 2008.¹ Det övergripande syftet med det nya direktivet är att förbättra konsumentskyddet och främja en väl fungerande gränsöverskridande inre marknad för konsumentkrediter. Det nya direktivet ska även beakta den snabba tekniska utvecklingen sedan 2008 och framväxten av nya produkter. Direktivet är fullharmoniserande och tvingande till förmån för konsumenten. Det kommande direktivet ska till skillnad från det nuvarande även tillämpas på krediter under 200 euro.

Kommissionen publicerade sitt förslag i mitten av 2021. Under utredningsarbetets gång har förhandlingar om förslaget pågått mellan Europaparlamentet och Europeiska unionens råd. Förhandlingarna har i skrivande stund – i maj 2023 – precis avslutats. De har lett fram till ett slutligt förslag som godkänts av såväl rådet som Europaparlamentet och direktivet förväntas bli antaget inom kort eller efter sommaren 2023. En slutlig version av överenskommelsen har ännu inte publicerats och det finns för närvarande ingen officiell översättning till svenska. Vi har därför i detta betänkande fått göra en egen fri översättning när det har behövts. Vi anger då även det engelska ordet eller uttrycket i anslutning till översättningen. När vi behandlar det godkända förslaget i kapitlet eller i andra delar av betänkandet kommer vi benämna det som *det kommande direktivet om konsumentkrediter*, eller bara *det kommande direktivet*.

Förslagen i kapitlet om marknadsföring och försäljning av krediter (kapitel 8), i kapitlet om kreditprövningen (kapitel 10), i kapitlet

¹ Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om konsumentkrediter, COM(2021) 347 final av den 30 juni 2021.

om begränsningar för prissättningen (kapitel 11) och i kapitlet om Skri-register (kapitel 12) berörs i vissa delar av det kommande direktivet. Särskilt när det gäller marknadsföring och kreditprövning medför det kommande direktivet relativt stora förändringar. I detta kapitel redogör vi för de artiklar i det kommande direktivet som berör våra förslag. I respektive förslagskapitel analyserar vi sedan närmare hur våra förslag förhåller sig till artiklarna. Även om vårt uppdrag inte är att genomföra det kommande direktivet har vår ambition varit att – i den utsträckning det är möjligt – anpassa förslagen till det.

6.2 Marknadsföring och försäljning – kapitel 8

I det kommande direktivet om konsumentkrediter kommer det finnas marknadsföringsbestämmelser. I artikel 7 kommer det anges att marknadsföringsuppgifter om kreditavtal ska vara ”*rättvisande, klara och icke vilseledande*”.² I samma artikel kommer det även anges att formuleringar i sådana reklam- och marknadsföringsmeddelanden som hos en konsument kan skapa falska förväntningar på en kredits tillgänglighet, kostnaderna för en kredit och det totala belopp som konsumenten ska betala för en kredit, ska vara förbjudna.

I det nuvarande konsumentkreditdirektivet finns ett informationskrav som implementerats genom 7 § konsumentkreditlagen (2010:1846). Det tidigare informationskravet kommer föras in i artikel 8 i det kommande direktivet. Artikeln kommer även innehålla ytterligare krav på information och andra förbud mot olika påståenden i marknadsföringen. Det kommer bl.a. föreskrivas att en varnings-text ska finnas vid all marknadsföring av krediter (artikel 8.1). Det kommer dessutom anges att medlemsstaterna ska förbjuda marknadsföring som utfäster vissa påstående, t.ex. marknadsföring som uppmuntrar konsumenten att teckna krediter för att förbättra konsumentens ekonomiska problem (artikel 8.3 c). Medlemsstaterna kommer även kunna förbjuda marknadsföring som bl.a. framhåller hur snabbt och enkelt en kredit kan beviljas (artikel 8.3 d).

Vidare kommer direktivet i artikel 32 innehålla uppföranderegler vid tillhandhållande av konsumentkrediter. Det kommer bl.a. föreskrivas att medlemsstaterna ska säkerställa att kreditgivares och kredit-

² Den engelska versionen använder orden ”fair, clear and not misleading”. Den svenska översättningen ”rättvisande, klara och icke vilseledande” är hämtad från kommissionens förslag till ett nytt konsumentkreditdirektiv.

förmedlares arvodering till sin personal ska vara uppbyggd på ett sätt som inte negativt påverkar skyldigheterna att agera hederligt och tar hänsyn till konsumentens intresse (artikel 32.2). Den kommande artikeln är i stora drag lik den reglering som redan finns i artikel 7 i bolånedirektivet³ och som implementerats i lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter.

6.3 Begränsningar och villkor för prissättning av krediter – kapitel 11

Enligt artikel 31 i det kommande direktivet kommer medlemsstaterna behöva införa begränsningar, exempelvis i form av tak, som effektivt motverkar och säkerställer att konsumenten inte kan påföras överdrivet hög kreditränta, effektiva ränta eller total kostnad för krediten. Medlemsstaterna kommer även att få införa förbud eller begränsningar för vissa specifika avgifter.

6.4 Kreditprövning och Skri-register – kapitel 10 och 12

I det kommande direktivet om konsumentkrediter kommer flera ändringar föreskrivas kring vilka krav som medlemsstaterna ska ställa på en kreditgivare i samband med en kreditprövning. Den kommande regleringen är mer detaljrik än den nuvarande. Krav kommer exempelvis att införas på att kreditgivare gör en grundlig bedömning av konsumentens kreditvärdighet innan ett kreditavtal ingås. I direktivet kommer det uttryckligen att anges att bedömningen ska göras i konsumentens intresse för att förhindra oansvarig utlåning och över-skuldsättning (artikel 18.1 och skäl 46).

Därutöver kommer det att föreskrivas att kreditprövningen ska utföras på grundval av relevant och korrekt information om konsumentens inkomster och utgifter och andra finansiella och ekonomiska förhållanden som är nödvändig och proportionell utifrån kredittyp, löptid, värde och de risker som krediten innebär för konsumenten (*to the nature, duration, value, and risks of the credit for the consumer*).

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/17/EU av den 4 februari 2014 om konsumentkreditavtal som avser bostadsfastighet och om ändring av direktiven 2008/48/EG och 2013/36/EU och förordning (EU) nr 1093/2010.

Informationen kan inkludera bevis på inkomst eller andra källor till återbetalning, information om ekonomiska tillgångar och skulder eller information om andra ekonomiska åtaganden. Informationen ska inhämtas från relevanta interna och externa källor, inbegripet konsumenten själv och, vid behov, på grundval av sökningar i en sådan databas som avses i artikel 19. Informationen ska kontrolleras på lämpligt sätt, vid behov genom dokumentation vars ursprung kan kontrolleras på ett oberoende sätt (artikel 18.2 och skäl 47).

I det kommande direktivet anges vidare att medlemsstater ska säkerställa att kreditgivaren endast tillhandahåller konsumenten krediten om resultatet av kreditprövningen tyder på att de skuldförbindelser som följer av kreditavtalet kommer att kunna återbetalas på det sätt som krävs enligt avtalet (artikel 18.4). På motsvarande sätt som i dag ska en ny kreditprövning göras innan en betydande ökning av det totala kreditbeloppet beviljas (artikel 18.8). Medlemsstater kan kräva att kreditgivare måste göra en bedömning av konsumentens kreditvärdighet på grundval av sökningar i relevant databas, men kreditprövningen får inte enbart grundas på konsumentens kredithistorik (artikel 18.9).

I fråga om databaser anges i det kommande direktivet att medlemsstater ska, vid gränsöverskridande krediter, se till att kreditgivare från andra medlemsstater bereds åtkomst till databaser som används i den aktuella medlemsstaten för att bedöma konsumentens kreditvärdighet. Det ska ske på icke-diskriminerande villkor och ska gälla både privata och offentliga databaser (artikel 19.1 och 19.2). Medlemsstater ska säkerställa att endast sådana kreditgivare som står under tillsyn av den behöriga nationella myndigheten (*the competent national authority*) och som fullt ut följer dataskyddsförordningen har tillgång till databaser som används för att bedöma konsumenters kreditvärdighet (artikel 19.1 a). De databaser som avses i artikeln och som innehåller information om kreditåtaganden ska åtminstone innehålla information om konsumenters försenade betalningar, kredittyp och kreditgivarens identitet (artikel 19.3). Leverantören av databasen ska ha rutiner för att säkerställa att den information som finns i databasen är uppdaterad och korrekt.

7 Vår bedömning av behovet av åtgärder

7.1 Krediter är viktiga men innebär risker

Möjligheten att låna pengar och teckna andra former av krediter gör att en konsument eller ett hushåll kan konsumera utan att spara först. Det kan vara både bra och dåligt. Krediter är bra för att de hjälper konsumenter att jämna ut sin konsumtion över tid. För många kan en kredit vara det enda sättet att möjliggöra köp av en bostad eller en bil. Krediter kan också hjälpa en individ eller ett hushåll att tillfälligt klara utgifterna och på så vis undvika att få betalningsanmärkningar. Dessutom innebär krediter för många konsumenter ett smidigt och tryggt sätt att göra köp på nätet. Krediter kan även underlätta strukturella omställningar, som en övergång från fossildrivna till eldrivna bilar eller energieffektiviseringar av bostäder.

Men den som lånar pengar eller handlar på kredit behöver förstas betala tillbaka lånet eller annars fullgöra kreditavtalet. Det betyder att krediter binder upp delar av framtida inkomster i räntebetalningar och amorteringar. Därför är det viktigt att kreditgivarna gör tillräckliga prövningar av kredittagarnas ekonomi och endast beviljar krediter till de som har ekonomiska förutsättningar att fullgöra åtagandena.

När en kredittagare får svårigheter att klara av sina kreditåtaganden beror det ofta på att krediterna är för stora i förhållande till inkomsterna. Det händer att situationen är sådan redan från början när krediten beviljades. Men svårigheterna kan också bero på försämrade ekonomiska förhållanden genom händelser som inträffar senare. Exempel på sådana händelser är sjukdom och arbetslöshet, eller ökade levnadskostnader genom högre räntor eller högre inflation.

Tidiga betalningsproblem innebär att kredittagaren får extra kostnader – som påminnelseavgifter eller inkassokrav – eller blir tvungen att anpassa sin konsumtion. Om många konsumenter minskar sin kon-

sumtion kan det bl.a. bidra till, och förvärra, en lågkonjunktur. Förutom ökade kostnader och konsumtionsbortfall kan en kredittagare råka ut för allvarigare betalningsproblem – t.ex. i form av skulder hos Kronofogdemyndigheten. Den som får skulder hos Kronofogdemyndigheten får samtidigt sitt ekonomiska handlingsutrymme kraftigt begränsat. En betalningsanmärkning hos kreditprövningsföretagen medför för det mesta en begränsad möjlighet att teckna nya krediter eller ingå vissa typer av avtal, såsom hyra av bostad eller abonnemangsavtal.

För den enskilde kan de ekonomiska problemen leda till en skulduppbyggnad som kan bli så pass allvarlig att han eller hon inte kommer att kunna betala sina skulder, ens över lång tid. Personen kan då anses vara överskuldssatt. Närmare 400 000 personer i landet har skulder hos Kronofogdemyndigheten. Av dessa har omkring 85 000 haft skulder hos Kronofogdemyndigheten i över 20 år. Vissa skulder i myndighetens indrivningsdatabas är till och med uppåt 50 år gamla. Överskuldssättningen beräknas varje år medföra flera miljarder kronor i kostnader för samhället i stort. Dessa kostnader beror bl.a. på produktionsbortfall samt kostnader inom socialförsäkringssystemen och inom sjukvården. Skuldssättningen drabbar också den enskilde och dennes familj och medför att många barn tvingas växa upp i familjer där en eller båda föräldrarna har skulder hos Kronofogdemyndigheten. Det finns forskning som visar att överskuldssättning påverkar den enskildes fysiska och psykiska hälsa. Risken för självmordsförsök är dubbelt så stor för de som har skulder hos Kronofogdemyndigheten än för övriga (avsnitt 3.2.3).

Vi har gjort uppskattningar för att visa på sambandet mellan antalet kredittagare som får betalningsproblem och kreditgivning. Uppskattningarna visar att den senaste tidens ökade kreditgivning har medfört att fler kredittagare från nischbanker och konsumentkreditinstitut har fått skulder hos Kronofogdemyndigheten. Vi har även använt analyser från Finansinspektionen som visar att det rådande ekonomiska läget medför att ännu fler kredittagare förväntas få skulder hos Kronofogdemyndigheten framöver.

7.2 Våra beräkningar

Hushållens skuldsättning är ett stort och växande problem. Konsumtionskrediterna har mer än fördubblats de senaste 15 åren. Samtidigt har enskilda personers skulder hos inkassoföretagen och hos Kronofogdemyndigheten ökat ännu mer. I dag uppgår skulderna hos Kronofogdemyndigheten till 101 miljarder kronor. Det är historiskt höga siffror. Närmare 400 000 personer har skulder hos Kronofogdemyndigheten, vilket innebär att den genomsnittliga skulden bland dessa personer är 260 000 kronor. Dessutom uppgår skulderna hos inkassoföretagen till drygt 108 miljarder kronor.¹ Vi saknar uppgift om hur många personer som har skulder hos inkassoföretagen. Statistiken ger därför inte svar på vad den genomsnittliga totala skulden hos Kronofogdemyndigheten och inkassoföretagen uppgår till.²

En fråga är hur stor del av skulderna som beror på krediter. Uppskattningar från Finansinspektionens analyser säger att omkring hälften av betalningsföreläggandena och en femtedel av skulderna hos Kronofogdemyndigheten är kopplade till krediter.³

Konsumtionskrediterna har ökat från 180 till 280 miljarder kronor mellan 2015 och 2022. Samtidigt har *det samlade beloppet* som betalningsföreläggandena uppgår till ökat från 12 till 23 miljarder kronor. Det tyder på att det finns ett samband mellan kreditgivning och betalningsproblem. Ökningen i *antalet* betalningsförelägganden var mindre – från 1,0 till 1,1 miljoner. Att föreläggandena, procentuellt sett, har ökat mer beloppsmässigt än i antal, visar att skulderna har blivit större i genomsnitt. Eftersom krediter ofta är på stora belopp är det därför troligt att betalningsföreläggandena på grund av krediter har ökat mer än betalningsföreläggandena på grund av andra skulder.⁴

Ett annat sätt att studera hur betalningsproblemen har utvecklats över tid är att titta på hur många betalningsföreläggande som leder till utslag hos Kronofogdemyndigheten och hur stora belopp utsla-

¹ Av skulderna hos Kronofogdemyndigheten avser drygt 81 miljarder kronor skulder i enskilda mål (e-mål). Av skulderna hos inkassobolagen består cirka 95 procent av fysiska personers skulder, detta behandlas närmare i avsnitt 3.1.4 och 3.1.5.

² Det finns personer som har skulder hos inkassoföretag, men inte hos Kronofogdemyndigheten och tvärtom. Det finns också personer som har båda typerna av skulder.

³ Betalningsförelägganden gäller privata skulder, s.k. e-målsskulder. Ett betalningsföreläggande innebär en uppmaning att betala en skuld. Den som inte betalar enligt ett föreläggande kan få ett utslag som innebär att skulden blir fastställd hos Kronofogdemyndigheten för indrivning. Cirka en femtedel av skulderna hos Kronofogdemyndigheten är skulder kopplade till krediter, en femtedel är skulder till stat och kommun (a-mål) och tre femtedelar av skulderna är övriga skulder till privata sektorn (e-mål).

⁴ FI-analys 32, *Lån, betalningsproblem och skuld hos Kronofogden* (2021).

gen avser. Till skillnad från *antalet* betalningsförelägganden har inte det *totala beloppet* på de skulder som lett till utslag ökat de tre senaste åren. Det kan bero på att kreditkulder ofta prioriteras av de som är skuldsatta.⁵ Vi saknar uppgifter längre bakåt i tiden om hur stora belopp som har blivit skulder hos Kronofogdemyndigheten.

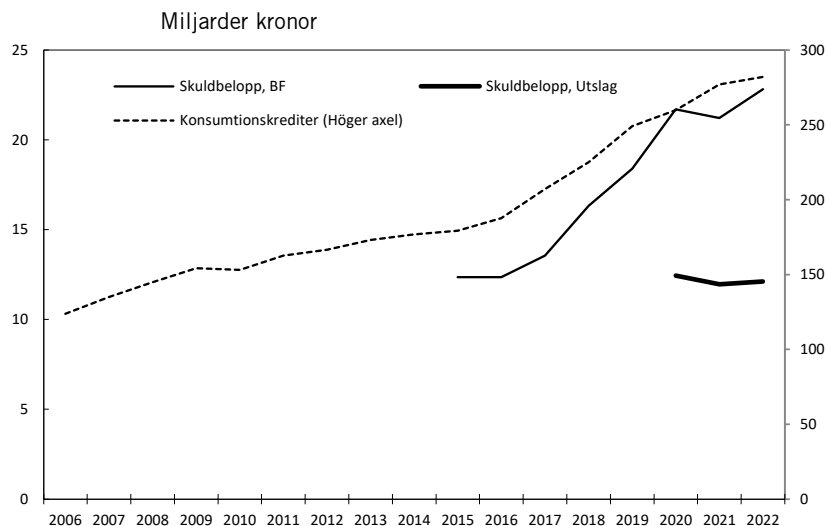
För att studera förhållandet mellan betalningsföreläggande och utslag historiskt sett har vi i stället jämfört utvecklingen i *antalet betalningsföreläggande* som lett till utslag. Vi har gjort en jämförelse mellan *antalet utslag* i förhållande till *antalet betalningsföreläggande*.

År 2006 inkom 740 000 betalningsförelägganden och 470 000 av dessa ledde till utslag. Efter finanskrisen 2008 ökade antalet betalningsföreläggandena till 1,0 miljoner och utslagen till 610 000. Detta visar att betalningsproblemen ökar i sämre konjunkturlägen. Åren där efter minskade antalet betalningsförelägganden för att sedan börja öka igen mellan 2015 och 2022. Under den perioden var antalet utslag relativt konstant.

Sammantaget visar uppgifterna från Kronofogdemyndigheten att en ökad kreditgivning sammanfaller med en ökning i antalet betalningsförelägganden. Men den ökningen leder inte nödvändigtvis till fler utslag, dvs. skulder som slagits fast av Kronofogdemyndigheten. Däremot medför sämre ekonomiska tider både fler betalningsförelägganden och fler utslag hos Kronofogdemyndigheten.

⁵ FI-analys 32, *Lån, betalningsproblem och skuld hos Kronofogden* (2021).

Figur 7.1 Utveckling avseende konsumtionskrediter samt skulder hos Kronofogdemyndigheten



Källa: Kronofogdemyndigheten och Statistiska centralbyrån (SCB).

Anm.: Skuldbelopp, BF (vänster axel) är summan av betalningsföreläggandena under året. Skuldbelopp, Utslag (vänster axel) visar de betalningsförelägganden som lett till utslag (och blivit fastställda för indrivning). Konsumtionskrediter (höger axel) visar utlåning av krediter utan säkerheter, som SCB kallar för utlåning till konsumtion.

Det går inte att exakt säga hur stor del av de ökade betalningsproblemen som kan förklaras med ökad kreditgivning. Men det är uppenbart att den ökade kreditgivningen har medfört fler betalningsproblem. För att veta vilka åtgärder som bäst motverkar den riskfyllda kreditgivningen – utan att i någon större utsträckning försvåra för konsumenter som har tillräcklig återbetalningsförmåga att få tillgång till krediter – krävs kunskap om den riskfyllda kreditgivningen.

Tidigare analyser visar att vissa kredittagare löper större risk än andra att få betalningsproblem. Det är bl.a. en högre andel kredittagare bland unga och låginkomsttagare som får betalningsproblem.⁶ Andelen kredittagare som får betalningsproblem skiljer sig även bland olika kreditgivare.⁷ Det beror på att vissa kreditgivare accepterar kredittagare som har en högre risk att få problem att betala. Till exempel får knappt 1 procent av de som lånar av en storbank inkassokrav och 0,1 procent skulder hos Kronofogdemyndigheten. Motsvarande an-

⁶ FI-analys 29, *Varför får vissa konsumtionslånetagare betalningsproblem?* (2021) och FI-analys 38, *Lån och betalningsproblem bland kvinnor och män* (2022).

⁷ FI-analys 35, *Långivarens betydelse för betalningsproblem och skuld hos Kronofogden* (2021).

delar för kunder hos nischbankerna är 2,4 respektive 0,4 procent. Och bland de som lånar av konsumentkreditinstitut får 18 procent inkasso-krav och 2,3 procent skulder hos Kronofogdemyndigheten.⁸

Det finns även stora skillnader i omfattningen på olika kreditgivares utlåning – dvs. dels till hur många kredittagare kreditgivarna beviljar krediter, dels hur stora krediter som beviljas. Enligt Finansinspektionens fördjupade analys beviljade *storbankerna* nästan 2,3 miljoner personer konsumtionskrediter 2021.⁹ Storbankernas totala konsumtionsutlåning uppgick till nästan 70 miljarder kronor. *Nischbankerna* hade omkring 6 miljoner kredittagare och en utlåning som uppgick till 140 miljarder kronor. *Konsumentkreditinstituten* hade omkring 150 000 kredittagare som sammanlagt lånade cirka 2,5 miljarder kronor.¹⁰

Vi har ovan slagit fast att en ökad kreditgivning leder till fler betalningsproblem. Men det är inte bara antalet kredittagare som påverkar hur många som senare får betalningsproblem. Betalningsproblemen i samhället kan även öka om en högre andel kredittagare får problem. Detta kan inträffa om deras ekonomiska marginaler minskar, exempelvis genom stigande priser eller högre arbetslöshet. Våra beräkningar beaktar både effekten av en ökad utlåning och effekten av mindre ekonomiska marginaler (bilaga 3 till detta betänkande).

Generellt sett har konsumtionskrediterna ökat sedan 2006. Ökningen har varit särskilt snabb sedan 2016, även om tillväxten avtog under slutet av 2022 (figur 3.1 i avsnitt 3.1.2). Den snabba tillväxten i kreditgivningen mellan 2016 och 2022 berodde bl.a. på en stark ekonomi och god inkomstillväxt. Avmattningen 2022 kan förklaras av högre räntor – det har blivit dyrare att låna pengar – och lägre förväntningar om den framtida ekonomin. Den generella utvecklingen av kreditgivningen ger dock inte hela bilden. Kreditgivningen från olika kreditgivare har vuxit olika snabbt. Från storbankerna har kreditgivningen, i fråga om konsumtionskrediter, varit relativt oförändrad

⁸ Troligen är dessa siffror högre i verkligheten. Det finns kreditgivare som säljer kreditfordringar till inkassoföretag i stor omfattning och till stora värden. Detta framgår bl.a. av FI-analys 35, *Lån-givarens betydelse för betalningsproblem och skuld hos Kronofogden* (2021). Vi har även tagit fram underlag med hjälp av Kronofogdemyndigheten som ger stöd för att skulder tillhörande konsumenter med de minsta marginalerna i sin ekonomi inte alltid överlämnas till Kronofogdemyndigheten, jfr avsnitt 12.2.1.

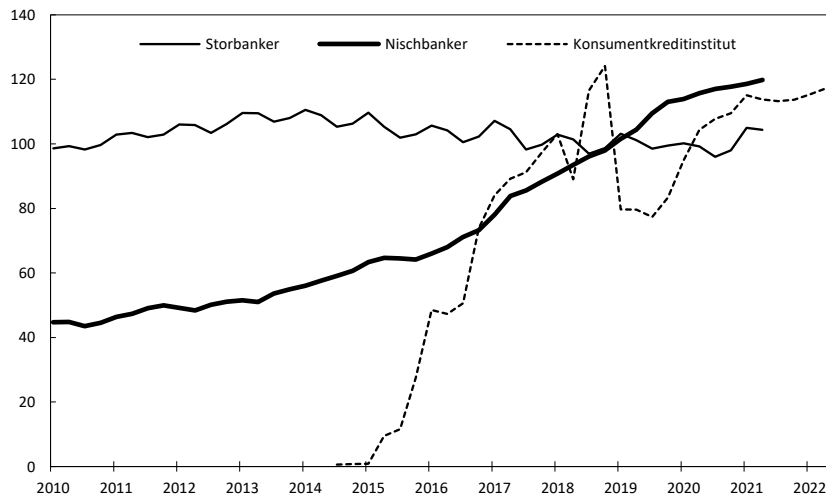
⁹ Siffrorna avser inte unika personer. Det finns personer som har olika krediter hos samma kreditgivare. Till exempel räknas en person med ett blancolån, ett billån och ett kreditkort tre gånger. Sedan finns det personer som har krediter hos flera bolag. Även i det fallet räknas personerna flera gånger.

¹⁰ Kartläggningen täcker 50 procent av konsumentkreditinstitutens utlåning och 90 procent av övrig utlåning.

sedan 2010 (figur 7.2). Nischbankernas kreditgivning har ökat kraftigt och var 2021 nästan tre gånger större än 2010. Kreditgivningen från konsumentkreditinstitut har ökat relativt mycket efter 2019 och är nu på samma nivå som före reformen med högkostnadskrediter.¹¹

Figur 7.2 Utvecklingen av konsumtionskrediter uppdelade på typ av kreditgivare

Index, 2019 = 100



Källa: Finansinspektionen och SCB. Bearbetad av utredningen.

Anm.: Diagrammet visar krediter utan säkerheter, som SCB kallar för utlåning till konsumtion. (Sveriges ekonomi, statistiskt perspektiv, Nummer 7–8 2022, SCB).

Ett sätt att studera hur sämre ekonomiska förhållanden påverkar kredittagare är genom kassaflödesberäkningar, dvs. genom att ställa inkomster mot utgifter. Finansinspektionen gör och presenterar sådana beräkningar.¹² Nästan var femte låntagare som beviljades ett nytt blancolån 2021 hade underskott i Finansinspektionens beräkning, dvs. deras inkomster var inte tillräckliga för att täcka deras utgifter. Vidare räknar Finansinspektionen på hur andelen låntagare med underskott kan komma att utvecklas givet den senaste tidens högre inflation och högre räntor. Om inflations- och ränteutvecklingen följer Riksbankens prognos från november 2022 kommer 28 procent av de med nya blancolån

¹¹ Utan de nya reglerna hade utlåningen troligen varit mycket högre. Det är troligt att utlåningen från konsumentkreditinstitut, utan de nya reglerna, skulle ha fortsatt att växa i samma takt som före 2018.

¹² Rapporten *Svenska konsumtionslån 2022*.

att få ett underskott i slutet av 2023.¹³ Och om inflationen biter sig fast och Riksbanken tvingas höja räntan mer än i sin prognos kommer nästan 35 procent av låntagarna att få underskott enligt Finansinspektionens beräkning. Även om beräkningarna inte ska tolkas som den andel av kredittagarna som faktiskt kommer att få betalningsproblem, visar de att fler kommer att få krympande marginaler i sin ekonomi.

Vår uppskattning visar att cirka 5 600 kredittagare från storbankerna kommer att få skulder hos Kronofogdemyndigheten 2023. På motsvarande sätt skattar vi att nästan 27 000 av de med krediter från nischbanker kommer att få en sådan skuld. Bland kredittagare hos konsumentkreditinstitut visar beräkningarna att omkring 11 500 kommer att få en skuld hos Kronofogdemyndigheten.¹⁴

Vi har gjort en alternativ beräkning kring vad den snabba tillväxten i konsumtionskrediter har betytt för omfattningen på betalningsproblemen. I den alternativa beräkningen har vi utgått från omfattningen av kreditgivningen 2016. Med hjälp av beräkningen har vi kunnat jämföra hur många av kredittagarna som – i ett hypotetiskt scenario – skulle ha fått en skuld hos Kronofogdemyndigheten 2023 givet nivån på kreditgivningen 2016 respektive givet den faktiska nivån på kreditgivningen 2021. Skillnaden visar hur stor betydelse den ökade kreditgivningen har haft för antalet kredittagare som kan beräknas få en skuld hos Kronofogdemyndigheten.

Storbankernas kreditgivning är på ungefär samma nivå i dag som 2016. Därför är det inte fler kredittagare hos storbankerna som riskerar att få betalningsproblem än tidigare. Däremot ser vi att antalet kredittagare hos nischbankerna hade varit betydligt färre om kreditgivningen inte hade ökat sedan 2016. Utan ökningen hade 10 500 av nischbankernas kredittagare fått en skuld hos Kronofogdemyndigheten, jämfört med 27 000 kredittagare givet den faktiska utlåningen 2021. Skillnaden är ännu större för kredittagare hos konsumentkreditinstitutet. Utan den ökade kreditgivningen från 2016 och framåt hade omkring 3 600 av konsumentkreditinstitutets kredittagare fått en skuld hos Kronofogdemyndigheten, jämfört med 11 500 kredittagare givet den faktiska utlåningen 2021.

¹³ Riksbanken prognosticerade att inflationen (KPIF) skulle bli 5,7 procent 2023 och 1,5 procent 2024. Prognosen för styrräntan var 2,8 procent i slutet av 2023 och under 2024.

¹⁴ Uppskattningen bygger på antalet kredittagare och andelen kredittagare som får skuld hos Kronofogdemyndigheten. Sedan har vi använt Finansinspektionens skattade utveckling av kredittagare med små marginaler. Bilaga 3 till betänkandet ger mer information om beräkningarna. Uppskattningarna ger endast en fingervisning och ska inte uppfattas som en prognos med god precision.

7.3 Flera åtgärder behöver vidtas samtidigt

Problemen med riskfylld kreditgivning och överskudsättning är i dag omfattande och medför allvarliga konsekvenser för den enskilde och dennes familj. Överskudsättningen kostar samhället tiotals miljarder kronor varje år (avsnitt 3.2.3). Samtidigt är marknadsföringen av krediter omfattande. Det finns både kreditgivare och kreditförmedlare som försöker få konsumenter att ta fler och större krediter. Eftersom konsumtionskrediter har ökat starkt under en lång tid är det tydligt att flera åtgärder behöver vidtas samtidigt för att motverka denna oönskade utveckling. Våra förslag syftar till att på ett mer heltäckande sätt öka konsumentskyddet. En ledstjärna i arbetet har varit att minska antalet konsumenter som får – eller som påtagligt är i farozonen för att kunna få – betalningsproblem på grund av krediter.

Våra beräkningar visar att en ökad kreditgivning *i sig* leder till att fler kredittagare får allvarliga betalningsproblem. Det kan därför finnas skäl att överväga om åtgärder behöver vidtas avseende marknadsföringen av krediter, så att efterfrågan på krediter sjunker. Även informationen till konsumenterna om riskerna med att ta krediter behöver ses över. Vi lämnar förslag på sådana åtgärder i kapitel 8.

Beräkningarna visar även att ökningen i allvarliga betalningsproblem är större när den ökade kreditgivningen kommer från kreditgivare som har som affärsmodell att mot en högre ränta bevilja krediter till konsumenter utan att göra tillräckliga kreditprövningar. Det talar för åtgärder som i första hand är inriktade på kreditgivning från sådana aktörer. Högkostnadskreditreformen från 2018 minskade tydligt denna kreditgivning. Men dessa krediter förekommer fortfarande och de har ökat i antal sedan 2019. Det är dessutom en stor andel kredittagare med denna typ av krediter som också får allvarliga betalningsproblem. Vi menar därför att det krävs ytterligare åtgärder för att minska *den riskfyllda* kreditgivningen. Statistiken visar att en stor del av den kreditgivningen kommer från konsumentkreditinstitut. Även krediter med långa löptider och en förhållandevis hög ränta kan innebära stora risker, särskilt efter att betalningsproblem väl uppstått. I kapitel 11 lämnar vi förslag på åtgärder som begränsar hur hög ränta en kreditgivare ska få ta ut. I det kapitlet föreslår vi också ett tak för hur höga kostnaderna för en kredit totalt sett får bli, vilket bl.a. begränsar hur lång löptid en kredit kan ha.

En annan del av problemet med kreditgivningen på marknaden i dag är att vissa kreditgivare inte utför en tillräckligt noggrann kreditprövning. Detta framgår inte minst av det tillsynsarbete och de undersökningar som Konsumentverket och Finansinspektionen utfört de senaste åren. Det finns kreditgivare som marknadsför sig med att de beviljar lån utan att bry sig om betalningsanmärkningar. Det finns också kreditgivare som marknadsför sig med att de inte kommer att ta in kreditupplysningar med information om konsumentens befintliga krediter. Vi menar att den låga kvaliteten på vissa kreditprövningar är ett stort problem ur ett konsumentskyddsperspektiv. Det är tydligt att flera av dessa aktörer saknar ett intresse av att få en helhetsbild av konsumentens ekonomi, trots att konsumentkreditlagen (2010:1846) kräver det. Dessa kreditgivare tycks snarare rikta in sig på grupper av konsumenter med svag ekonomi på vilka de kan göra vinster trots att de tar stora risker i sin utlåning. Det kan bara vara möjligt genom att kreditgivarna kompenserar för riskerna med höga räntor eller genom att förlänga kreditavtalen för att skapa fortsatta ränteintäkter. I kapitel 10 behandlar vi frågan om skärpta regler för kreditprövningar.

Det finns dessutom starka skäl för att förbättra och underlätta möjligheten för kreditgivare att, i en kreditprövning, kunna skaffa sig en helhetsbild av konsumenters ekonomiska förhållanden. I dag köper många kreditgivare inte in någon information om kredittagarens övriga krediter för de konsumenter som ansöker om en kredit. Dessutom behövs bättre och tidigare information om eventuella betalningsproblem. Vi lämnar därför förslag på ett system för skuld- och kreditinformationsregister i kapitel 12.

För redan skuldsatta personer – och som har en viss betalningsförmåga – har vi övervägt några åtgärder för att underlätta för dem att bli skuldfria. De övervägandena redovisar vi i kapitel 13.

7.4 Åtgärder som har övervägts, men inte föreslagits

Våra direktiv ger möjlighet att överväga olika åtgärder för att motverka riskfylld kreditgivning och överskuldsättning. Utöver de förslag som närmare behandlas i kapitel 8–13 har även några andra förslag övervägts; införandet av ett lånestopsregister, absolut pre-skription och insatser för att höja den allmänna kunskapsbildningen

om krediter och skuldsättning, är några av de förslag som diskuterats inom ramen för utredningsarbetet.

Att som konsument under en tid kunna spärra sig från möjligheten att teckna ett kreditavtal skulle kunna medföra att något färre personer skuldsätter sig till följd av impulsiva beslut. Det är det grundläggande motivet till att föreslå ett *lånestoppsregister*. Ett alternativ skulle kunna vara att inom ramen för systemet för ett Skri-register införa en möjlighet för konsumenter att spärra sig själva från att kunna ta nya krediter. Det finns exempel på andra motsvarande register, på bl.a. spelområdet, som verkar fungera bra. I det kommande *finska kreditupplysningsregistret* ska en sådan funktion ingå i registret. Meningarna går dock isär om det finns ett behov av ett stoppregister på den svenska kreditavtalsmarknaden och det har inte varit en prioriterad fråga bland de aktörer vi talat med. Vi bedömer att det finns skäl att begränsa omfattningen av Skri-register och inte komplicera utformningen av systemet i ett inledande skede. Det närmare behovet av ett lånestoppregister och effekterna av det har inte heller varit möjliga att kartlägga och analysera inom ramen för vårt arbete. Vi lämnar därför inte nu något förslag om ett stoppregister.

Under utredningsarbetet har det även förts diskussioner om möjligheterna att införa en reglering om *absolut preskription*. En absolut preskription sätter en borte gräns för hur gammal en konsumentfordran tillåts bli. Med en sådan blir det inte längre möjligt för en borgenär att genom preskriptionsavbrott hålla en fordran vid liv hur länge som helst. Det har dock – både i andra utredningssammanhang och inom ramen för vår utredning – framförts starka invändningar mot en sådan ordning. Frågan om ändrade preskriptionsregler är svår. Den kräver en gedigen analys av hur en sådan reglering förhåller sig till övriga preskriptionsregler och även till vilka konsekvenserna skulle bli avseende skuldsaneringsinstitutet. Även effekterna på den allmänna betalningsmoralen skulle behöva en genomgripande analys. Något utrymme för sådana analyser har inte funnits och det har inte heller explicit ingått i vårt uppdrag att särskilt utreda den frågan.¹⁵ Vi lämnar därför inte något förslag om en sådan åtgärd.

En principiell fråga som lyfts inom ramen för utredningsarbetet har varit om vi bör föreslå åtgärder som på ett mer generellt plan på-

¹⁵ Frågan övervägdes i SOU 2008:82 men något förslag presenterades inte. I SOU 2013:78 övervägdes frågan på nytt. Utredningen presenterade ett förslag på *slutlig preskription* som skulle inträda 15 år efter att en skuld blivit fastställd hos Kronofogdemyndigheten. Några lagförslag presenterades dock inte. Senast övervägdes frågan i SOU 2020:46.

verkar *folkbildningen* kring frågor om skuldsättning och kredittagande. Även vid kontakter med aktörer i kreditbranschen har denna aspekt lyfts fram. Det har pekats på behovet av tidiga insatser i skolan och att kunskapen om riskerna med krediter behöver höjas i samhället i stort. Vi är övertygade om att den allmänna kunskapsnivån behöver höjas, inte minst bland de unga. Vi har därför lämnat förslag som syftar till att den kommunala budget- och skuldrådgivningen ska nå ut till fler personer som har eller riskerar att få skuldproblem (avsnitt 13.5.4). Några ytterligare åtgärder föreslås inte nu.

FÖRSLAGSDEL

Konsumentkreditmarknaden

8 Åtgärder för att stärka konsumentskyddet vid marknadsföring och försäljning av krediter

8.1 Uppdraget och våra utgångspunkter

I våra direktiv uttalas att marknadsföringen av krediter är omfattande och att det har tillkommit fler möjligheter för konsumenter att ta lån eller skjuta upp betalningar. Enligt direktiven ska vi bedöma om och hur marknadsföringen på konsumentkreditmarknaden bidrar till riskerna för att konsumenter erbjuds eller lämnas krediter som de inte har ekonomiska förutsättningar att betala tillbaka. Vi ska även överväga och vid behov föreslå åtgärder som kan motverka detta.

Att ingå ett kreditavtal är många gånger bara ett knapptryck bort och stora delar av konsumtionssamhället bygger på att handla på kredit. Konsumenten får därför ofta erbjudanden om hur snabbt en kredit kan beviljas, hur mycket lägre månadskostnaden skulle bli om konsumenten samlade sina krediter eller hur enkelt livet i allmänhet skulle bli med ett nytt lån. Reklamen skickas ibland direkt till konsumentens privata e-postadress eller på sms. Konsumenten blir även uppringd av företag som förmedlar krediter och blir erbjuden olika typer av krediter. Söker konsumenten på begreppen ”lån” eller ”krediter” på webben möts denne av webbplatser som jämför och rangordnar krediterna och som säger att ”just den här krediten” är ”bäst”, ”billigast” eller ”snabbast”.

I konsumentkreditlagen (2010:1846) finns i dag ett antal bestämmelser som är till för att skydda konsumenten från otillbörlig marknadsföring. Det finns bl.a. ett allmänt krav på att näringsidkaren ska iaktta måttfullhet vid marknadsföring av krediter (6 a §). En helhets-

bedömning ska göras vid bedömningen av om en marknadsföringsåtgärd är måttfull eller inte. Det finns dessutom en bestämmelse som reglerar vilken information som ska lämnas i samband med marknadsföring av ett kreditavtal (7 §). Informationen ska presenteras i ett s.k. representativt exempel. Till sist ska det i samband med marknadsföring av högkostnadskrediter lämnas en särskild upplysning med information (7 b §). I informationen ska det bl.a. anges att det är en högkostnadskredit och marknadsföringen ska markeras med en varningssymbol.

Frågan är om de marknadsföringsbestämmelser som finns i dag på konsumentkreditmarknaden är tillräckliga och om regleringen är effektiv eller om marknaden behöver regleras ytterligare eller på något annat sätt.

I detta kapitel behandlar vi den nuvarande regleringen kring marknadsföring av krediter. Vi går även igenom de tillsynsärenden som gäller marknadsföringen och vi redogör för vissa marknadsföringsbestämmelser som finns i annan skyddslagstiftning. Vi redovisar också hur våra nordiska grannländer valt att reglera marknadsföringen av krediter. Dessutom går vi igenom de riskfyllda företeelser som vi kunnat se kopplade till marknadsföring och försäljning av krediter. Kapitlet avslutas med våra överväganden och förslag.

8.2 Nuvarande ordning

8.2.1 Allmänt om regleringen

I konsumentkreditlagen (2010:1846) behandlas marknadsföring av konsumentkrediter i bestämmelsen om måttfullhet i 6 a § och i informationsbestämmelserna i 7 och 7 b §§. Som marknadsföring räknas reklam men också andra åtgärder som görs i syfte att främja avsättningen av och tillgången till krediter.

De aktörer på marknaden som omfattas av konsumentkreditlagen är näringsidkare som *lämnar* eller *erbjuder* krediter till konsumenter (1 §). Lagen är alltså tillämplig såväl vid avtal om krediter som vid marknadsföring av krediter.¹ En näringsidkare är en fysisk eller juridisk person som handlar för ändamål som har samband med den egna näringsverksamheten (2 §). Genom att begreppet näringsidkare an-

¹ Prop. 2009/10:242 s. 85.

vänds i lagtexten avses om inte annat sägs såväl den som lämnar, eller övertar, en kredit (kreditgivaren) som den som förmedlar en kredit som ombud för kreditgivaren.² Termen näringsidkare ska i överensstämmelse med vad som även är fallet enligt annan lagstiftning tolkas i vidsträckt mening. Näringsidkarens verksamhet behöver inte vara särskilt inriktad på kreditgivning för att lagen ska bli tillämplig.³

8.2.2 Måttfullhetskravet i 6 a §

Införandet av kravet på måttfullhet

Redan innan ett uttryckligt krav på måttfullhet vid marknadsföring av krediter infördes i konsumentkreditlagen (2010:1846) innebar god kreditgivningssed (6 §) och god marknadsföringssed (5 § marknadsföringslagen [2008:486]) att näringsidkaren skulle iaktta *viss återhållsamhet* och *måttfullhet* vid marknadsföring av krediter.

I förarbetena till införandet av kravet på måttfullhet uttalades att denna skyldighet för näringsidkare inte hade fått tillräckligt genomslag i marknadsföringen. Den nya regleringen syftade till att förtydliga och förstärka näringsidkarens ansvar. Genom att införa ett uttryckligt måttfullhetskrav skulle det betonas att det vid marknadsföringen av krediter ska tas större hänsyn till de generella riskerna med konsumentkrediter för att minska sannolikheten att marknadsföringen av krediter lockar konsumenter till oöverlagda beslut.⁴ Regeringen uttalade att det i sammanhanget hade kunnat övervägas att införa ett krav på *särskild måttfullhet*, vilket är det begrepp som används i bl.a. regleringen av marknadsföring av alkoholdrycker. Regeringen ansåg dock att uttryckssättet särskild måttfullhet markerade de särskilda överväganden som låg bakom alkohollagstiftningen och den speciella reglering som finns av sådan marknadsföring i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Regeringen bedömde därför att det inte var lämpligt att uppställa ett så pass strängt krav för marknadsföring av krediter.⁵

² Prop. 2009/10:242 s. 86.

³ Prop. 1976/77:123 s. 152.

⁴ Prop. 2017/18:72 s. 49.

⁵ Prop. 2017/18:72 s. 48 f.

Närmare om kravet på måttfullhet

I samband med att måttfullhetskravet infördes i konsumentkreditlagen uttalade regeringen att en helhetsbedömning ska göras för att avgöra om en marknadsföringsåtgärd är måttfull. Avgörande vid bedömningen bör vara hur marknadsföringen är ägnad att uppfattas med hänsyn till den krets till vilken den riktar sig, det medium som används och det innehåll som marknadsföringen har.⁶ De uttalanden som tidigare gjorts i förarbetena om kravet på god kreditgivningssed vid marknadsföring av krediter har ansetts vara vägledande även vid måttfullhetsbedömningen. Följande krav har ställts upp.

1. Krediten får inte framställas så att den *missleder kunden* om de ekonomiska konsekvenserna av krediten.
2. Krediten får inte framställas som en helt *bekymmersfri lösning* på kundens eventuella ekonomiska problem.
3. Marknadsföringen får *inte locka* kunden till att fatta ett oöverlagt beslut om att binda sig för krediten.
4. Marknadsföringen av en kredit bör i princip vara *neutral* i den meningen att den bör överlåta åt kunden att avgöra i vad mån krediten är förmånlig för honom eller henne.⁷

Utöver dessa krav framgår av förarbetena till införandet av det uttryckliga måttfullhetskravet att marknadsföringen inte bör väcka särskild uppmärksamhet genom sin utformning. Som utgångspunkt ska innehållet i marknadsföringen ge en *saklig, balanserad och vederhäftig* presentation av krediten. Även marknadsföring som i och för sig enbart innehåller konkret information om kreditvillkoren kan framhäva olika aspekter av dem på ett sätt som gör det svårare för konsumenten att fatta ett genomtänkt beslut. I förarbetena framhålls dock att näringsidkaren ska kunna lyfta fram fördelarna med den egna produkten.⁸

I nämnda förarbeten uttalade regeringen att ett exempel på marknadsföring som, beroende på sin utformning, skulle kunna anses brista i måttfullhet är ett alltför starkt *framhävande av ett litet månadsbelopp*, när marknadsföringen avser krediter som ska betalas över en

⁶ Prop. 2017/18:72 s. 49.

⁷ Prop. 1991/92:83 s. 107 och prop. 2017/18:72 s. 49 f.

⁸ Prop. 2017/18:72 s. 50.

längre tid. När det gäller vad som är ett litet månadsbelopp har det ansetts att särskild vikt ska fästas vid att detta är ett begrepp som är relativt i förhållande till kreditfordrans storlek.⁹

För att leva upp till kravet på måttfullhet får marknadsföringen inte heller vara *påträngande*. Det konstateras i förarbetena att marknadsföringen av bl.a. krediter på senare tid har blivit mer uppsökande. Tekniska förutsättningar gör det möjligt att på ett sofistikerat sätt anpassa marknadsföringen efter den enskilda konsumentens intressen och behov och att kontakta konsumenten direkt. Anpassad marknadsföring kan dock också i många fall hjälpa konsumenten att hitta och jämföra olika alternativ på marknaden, vilket då inte behöver ses som påträngande marknadsföring. Med vilken frekvens konsumenten blir kontaktad eller exponerad för marknadsföringen och vilket innehåll som budskapet har är av betydelse vid bedömningen om marknadsföringen är påträngande.¹⁰

Bestämmelsen omfattar all marknadsföring av krediter. Det behöver alltså inte vara ett bestämt eller individualiserat krediterbjudande för att måttfullhetskravet ska tillämpas (vilket är ett krav för informationsbestämmelsen i 7 §).

Genomsnittskonsumenten

Som berörts i avsnitt 4.5.3 är en generell utgångspunkt vid den rättsliga bedömningen av all marknadsföring att den ska prövas mot den s.k. genomsnittskonsumenten. Måttstocken vid bedömningen av om marknadsföringen påverkar, eller sannolikt påverkar, mottagarens förmåga att fatta ett välgrundat affärsbeslut, är den genomsnittliga konsumenten i den krets som marknadsföringsåtgärden är riktad till.

I utredningen som låg bakom införandet av måttfullhetskravet i konsumentkreditlagen föreslogs att utgångspunkten vid marknadsföring av krediter i stället skulle vara den genomsnittlige konsumenten som löper risk att hamna i en ohållbar skuldsättning. Utredningen ansåg att ett syfte med att införa ett krav på måttfullhet vid marknadsföring borde vara att ändra fokus vid bedömningen från att avse en genomsnittlig konsument till att se till den grupp konsumenter som riskerar att hamna i en skuldsättningsproblematik.¹¹

⁹ Prop. 2017/18:72 s. 50.

¹⁰ Prop. 2017/18:72 s. 50.

¹¹ SOU 2016:68 s. 346 ff.

Regeringen delade dock inte utredningens bedömning. Regeringen ansåg att det inte var lämpligt att frångå den vedertagna systematiken med att marknadsföringen ska bedömas utifrån en genomsnittlig mottagare i den krets som den riktar sig till. Som skäl för att använda genomsnittkonsumenten uttalade regeringen att bedömningen annars kan komma att göras utifrån en för snäv och för marknadsföringen ovidkommande grupp konsumenter. Regeringen ansåg i stället att det var mer ändamålsenligt att inom ramen för bedömningen av måttfullhetskravet tydligare framhålla det bakomliggande syftet, dvs. att marknadsföringen ska ta större hänsyn än hittills till de generella riskerna med konsumentkrediter för att minska risken för att marknadsföringen av krediter lockar konsumenter till oöverlagda beslut.¹²

Marknadsföring som inte är måttfull är otillbörlig

Enligt vad som redogjorts för i avsnitt 4.5.3 är en marknadsföringsåtgärd enligt marknadsföringslagen otillbörlig om den påverkar eller sannolikt påverkar mottagarens förmåga att fatta ett välgrundat affärsbeslut, det s.k. transaktionstestet. I annan speciallagstiftning som innehåller krav på måttfullhet eller särskild måttfullhet finns bestämmelser om att marknadsföring som strider mot kravet på måttfullhet ska anses vara otillbörlig mot konsumenter vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen.¹³ Innebörden av denna reglering är därmed att det inte behöver prövas om en viss marknadsföring påverkar konsumenternas förmåga att fatta ett välgrundat affärsbeslut.¹⁴

Regeringen ansåg vid införandet av måttfullhetsbestämmelsen att det var ändamålsenligt att införa samma typ av reglering även i konsumentkreditlagen. På det sättet skulle kravet på måttfullhet få ett starkare genomslag och det skulle förenkla tillsynen.¹⁵

Måttfullhetskravet enligt Konsumentverkets allmänna råd

Konsumentverket har lämnat allmänna råd om konsumentkrediter för tillämpningen av bl.a. kravet på måttfullhet och den information som ska anges vid marknadsföring av krediter enligt konsument-

¹² Prop. 2017/18:72 s. 51.

¹³ Jfr 7 kap. 1 och 8 §§ alkohollagen (2010:1622) och 15 kap. 1 och 4 §§ spellagen (2018:1138).

¹⁴ Prop. 2017/18:72 s. 52.

¹⁵ Prop. 2017/18:72 s. 52.

kreditlagen.¹⁶ Konsumentverket tillämpar de allmänna råden i sin tillsyn. Formellt sett kan de allmänna råden varken tvinga en näringsidkare att handla på ett visst sätt eller binda Patent- och marknadsdomstolen i dess prövning av t.ex. huruvida ett visst förfarande ska anses lagstridigt och därför förbjudas. I förarbetena till 1977 års konsumentkreditlag ansåg regeringen dock att det trots detta ligger i sakens natur att riktlinjerna i praktiken måste få en väsentlig betydelse, särskilt när de återspeglar branschorganisationens uppfattning eller i övrigt ger uttryck för vad som får anses vara god sed på marknaden.¹⁷

Enligt de allmänna råden bör det till marknadsföringen inte kopplas erbjudanden eller förmåner som är ägnade att göra krediterbudandet lockande. Att göra ett erbjudande lockande är t.ex. att erbjuda gåvor, deltagande i tävlingar eller erbjuda ekonomisk ersättning vid utnyttjande av krediten.¹⁸

Näringsidkare bör inte heller uppmuntra användning av ett utnyttjat kreditutrymme. Konsumentverket menar att ett sådant erbjudande kan locka konsumenten att använda ett kreditutrymme som konsumenten annars inte hade tänkt att utnyttja.¹⁹

Dessutom bör näringsidkaren inte framhålla fränräntesatser i marknadsföringen. Detta kan vilseleda konsumenten i fråga om vilken ränta som ska komma att erhållas och vilka ekonomiska konsekvenser krediten kan medföra. Om en fränränta ändå anges bör den kompletteras med ett räntespann och anges i direkt anslutning till fränräntesatsen på ett minst lika framträdande sätt som angiven fränränta. Ett räntespann bör innehålla uppgift om den lägsta respektive högsta ränta som kreditgivaren kan komma att erbjuda konsumenterna.²⁰

I de allmänna råden anges även att näringsidkaren vid marknadsföring av krediter inte bör bifoga ansökningsformulär med förifyllda uppgifter om konsumenten. Dessutom bör näringsidkaren inte använda uttryck som antyder att krediten redan är beviljad eller att näringsidkaren redan prövat konsumentens återbetalningsförmåga.

¹⁶ KOVFS 2020:1.

¹⁷ Prop. 1976/77:123 s. 370.

¹⁸ Beslutspromemoria till KOVFS allmänna råd om konsumentkrediter KOVFS 2020:1, dnr 2019/360, s. 7.

¹⁹ Beslutspromemoria till KOVFS allmänna råd om konsumentkrediter KOVFS 2020:1, dnr 2019/360, s. 7.

²⁰ Beslutspromemoria till KOVFS allmänna råd om konsumentkrediter KOVFS 2020:1, dnr 2019/360, s. 8.

8.2.3 Informationskravet enligt 7 §

Det finns särskilda bestämmelser i konsumentkreditlagen (2010:1846) om viss information som ska lämnas i samband med marknadsföring av krediter. Näringsidkaren ska vid marknadsföring av ett kreditavtal lämna information om den effektiva räntan för krediten (7 § första stycket). Om någon annan räntesats eller sifferuppgift än den effektiva räntan anges i marknadsföringen, ska näringsidkaren dessutom enligt 7 § andra stycket lämna information om

1. krediträntan, med angivande av om den är bunden eller rörlig,
2. avgifter och andra kostnader som utgör en del av kreditkostnaden,
3. kreditbeloppet,
4. kreditavtalets löptid,
5. det sammanlagda belopp som ska betalas av konsumenten och antalet delbetalningar och storleken på dessa, och
6. kontantpriset och den kontantinsats som krävs vid kreditköp.

För att en åtgärd enligt denna bestämmelse ska anses utgöra marknadsföring har det ansetts att det måste föreligga ett något så när bestämt eller individualiserat krediterbjudande.²¹ Det kan vara fråga om viss till belopp och tid bestämd kredit eller om standardiserade kreditformer såsom t.ex. olika former av personlån och sparlån, där kreditbelopp och kredittider varierar inom vissa ramar. Skyldigheten att lämna information om effektiv ränta föreligger inte när kreditgivaren marknadsför hela sin utlåningsrörelse utan att marknadsföringen är inriktad på mera bestämda krediterbjudanden eller när näringsidkare marknadsför ett helt produktsortiment och samtidigt tillkännager att köpare kan erhålla en kredit.²² I jämförelse med måttfullhetsbestämmelsen har informationsbestämmelsen därför ett snävare tillämpningsområde.

Om konsumenten är skyldig att ingå ett avtal om en kompletterande tjänst till kreditavtalet, och kostnaderna för tjänsten inte kan fastställas i förväg, ska skyldigheten anges i marknadsföringen i anslutning till informationen om den effektiva räntan (tredje stycket). Som

²¹ Det borde innebära att begreppet marknadsföring här har en något smalare innebörd än i 6 a § konsumentkreditlagen, jfr prop. 2009/10:242 s. 92 och prop. 2017/18:72 s. 62.

²² Jfr prop. 1976/77:123 s. 90 och 160.

exempel har nämnts en försäkring som garanterar att krediten återbetalas.²³

Informationen ska lämnas genom angivande av ett representativt exempel. Med representativt exempel avses den vanligaste förekommande creditsituationen som kan förutses.²⁴ Ett representativt exempel kan se ut på följande sätt.

För ett annuitetslån på 280 000 kronor med 12 års löptid, nominell ränta 6,94 procent och 0 kronor i uppläggnings-/aviavgift blir den effektiva räntan 7,17 procent. Totalt belopp att betala: 413 355 kronor. Månadskostnad: 2 871 kronor fördelat på 144 betalningstillfällen.

Slutligen anges i 7 § fjärde stycket att informationen ska lämnas på ett klart, kortfattat och framträdande sätt. Med kraven menas att informationen ska ges på ett sådant sätt att konsumenten normalt sett inte har några svårigheter att ta del av den. Informationen får t.ex. inte anges med förminskad textstorlek.²⁵

8.2.4 Informationskravet för högkostnadskrediter enligt 7 b §

Vid marknadsföring av högkostnadskrediter ska ytterligare information lyftas fram. Begreppet högkostnadskredit behandlas i avsnitt 11.3.1.

Näringsidkaren ska lämna en särskild upplysning om att det är fråga om en högkostnadskredit. Upplysningen ska också innehålla information om riskerna med skuldsättning och om vart konsumenten kan vända sig för att få stöd i budget- och skuldfrågor (7 b § första stycket konsumentkreditlagen [2010:1846]). Syftet med införandet av regleringen var att konsumenten skulle få bättre möjligheter att stanna upp i sitt beslutsfattande, se över sin ekonomi och sätta sig in i kreditåtagandet och följderna av att inte kunna betala tillbaka ett eventuellt lån i tid. Genom upplysningen förväntades även fler konsumenter kunna komma att inse allvaret i sin situation och söka hjälp hos t.ex. kommunernas budget- och skuldrådgivare.²⁶

²³ Prop. 2009/10:242 s. 93.

²⁴ Prop. 2009/10:242 s. 92.

²⁵ Prop. 2009/10:242 s. 93.

²⁶ Prop. 2017/18:72 s. 43.

Upplysningen ska innehålla information om att ”*det här är en högkostnadskredit*”.²⁷ I Konsumentverkets föreskrifter anges också att följande information ska finnas med.

Om du inte kan betala tillbaka hela skulden riskerar du en betalningsanmärkning. För stöd, vänd dig till budget- och skuldrådgivningen i din kommun. Kontaktuppgifter finns på hallakonsument.se.²⁸

Marknadsföring av en högkostnadskredit ska vidare markeras med följande symbol.



Upplysningen ska lämnas i samtliga steg under ansökningsprocessen.²⁹

8.2.5 Praxis

Betydelsen av äldre praxis

Redan innan ett uttryckligt måttfullhetskrav infördes i konsumentkreditlagen (2010:1846), innefattades i kravet på god kreditgivningssed och god marknadsföringssed att näringsidkaren skulle iaktta *viss återhållsamhet och måttfullhet* vid marknadsföring av krediter. Införandet av måttfullhetsbestämmelsen gjordes i syfte att förstärka näringsidkarens ansvar vid marknadsföring av konsumentkrediter eftersom det tidigare kravet inte ansågs ha fått tillräckligt genomslag.

Marknadsdomstolen har i flera avgöranden uttalat att kravet på måttfullhet i första hand ska rikta sig mot sådan marknadsföring som typiskt sett är ägnad att särskilt locka konsumenter med svag ekonomi.³⁰ Formuleringar såsom ”*Behöver du extra pengar?*” eller ”*Du får en kassareserv som du använder vid behov och återbetalar efter för-*

²⁷ 2 § förordning (2018:479) om näringsidkares upplysningsskyldighet vid marknadsföring av högkostnadskrediter.

²⁸ 2 och 3 §§ KOVFS 2019:1.

²⁹ 4 och 5 §§ KOVFS 2019:1.

³⁰ Jfr MD 1998:20, MD 2001:24, MD 2006:12 och MD 2007:17.

måga” har ansetts ge uppfattningen att krediten är mycket fördelaktig och inte särskilt betungande. Dessa uttryck har bedömts locka konsumenter med svag ekonomi eftersom marknadsföringen får det att framstå som att krediten inte leder till någon belastning på ekonomin. Marknadsföringen har därför bedömts vara otillbörlig.³¹

Marknadsföring som anspelar på att krediten tillhandahålls snabbt har ansetts locka konsumenter med svag ekonomi.³² I ett mål bedömde Marknadsdomstolen att budskapet om snabbhet i marknadsföringen visserligen var iögonfallande och att uttrycket *”Besked inom 30 sekunder”* hade getts en framträdande plats i annonsen. Snabbheten ansågs dock inte syfta på utbetalning av krediten utan på beskedet om en kredit skulle beviljas eller inte. Marknadsföringen bedömdes därför inte ge konsumenten intryck av att snabbt få pengar i handen och ansågs därför inte strida mot god kreditgivningssed.³³

I ett senare avgörande har uttrycken *”Du kan snabbt låna”* och *”Du har pengarna på ditt konto inom 15 minuter”* i en radioreklam ansetts stå i strid med god kreditgivningssed eftersom snabbheten betonades kraftigt och framhölls som ett avgörande argument. Vid bedömningen ansågs det vara av betydelse att marknadsföringen avsåg mobillån med små belopp som kunde erhållas snabbt och att denna typ av lån huvudsakligen lockade till sig personer med svag ekonomi.³⁴

Bynk-domen

Sedan måttfullhetsbestämmelsen infördes i konsumentkreditlagen har det nya kravet prövats i Patent- och marknadsdomstolen i ett avgörande.³⁵ Käranden i målet var Konsumentombudsmannen och svarenden var kreditmarknadsbolaget Bynk AB (Bynk). Bynk tillhandahöll blacolån till konsumenter på mellan 10 000 och 300 000 kronor. Bolaget erbjöd även samlingslån och möjlighet för konsumenten att utöka befintliga lån eller att pausa månadsbetalningar. Räntan för

³¹ MD 1998:20.

³² Jfr MD 2006:20, MD 2007:17 och MD 2010:30.

³³ MD 2006:20.

³⁴ MD 2007:17.

³⁵ Patent- och marknadsdomstolens dom den 25 juni 2020 i mål nr PMT 16182-19. Den 31 maj 2023 meddelade Patent- och marknadsdomstolen dom i ytterligare ett mål där måttfullhetskravet prövas (PMT 7180-22). Vid tiden för domen hade betänkandet lämnats till tryck varför domen inte närmare har kunnat beaktas i betänkandet. I avsnitt 8.3.2 redogörs för tillsynsärendet som låg till grund för prövningen i målet.

lånen var 3,95–19,95 procent, beroende på kredittagarens ”Bynk-betyg”, vilket påverkades av olika faktorer.

I målet prövades fyra reklamfilmer som visades i olika tv-kanaler eller på Youtube under några månader under 2019. Patent- och marknadsdomstolen tog inledningsvis ställning till vilken genomsnittskonsument som domstolen ska utgå ifrån vid bedömningen av marknadsföringen. Målgruppen för marknadsföringen fick enligt domstolen anses vara personer som behöver ta lån för att finansiera utgifter där den egna inkomsten eller förmögenheten inte räcker till. Alla i denna målgrupp har inte en skuldsättningsproblematik, även om andelen kan antas vara större i denna grupp än i konsumentkollektivet som helhet. Genomsnittskonsumenten skulle ses som en normalt informerad samt skäligen uppmärksam och upplyst konsument inom den målgrupp som beskrivits ovan.

Därefter prövade domstolen om reklamfilmerna stred mot kravet på måttfullhet. Utifrån beskrivningen av de första tre reklamfilmerna framgår att personerna i filmerna antingen fått en oförutsedd utgift eller ett behov av lyxkonsumtion som pengarna inte räckte till för. Lösningen presenterades i filmerna som att ”bynka”. Att ”bynka” innebar att konsumenten på ett enkelt sätt när som helst skulle kunna ta lån, utöka lån, ändra månadskostnaden eller pausa sin betalning. Patent- och marknadsdomstolen konstaterade följande.

Gränsdragningen mellan vad som ska anses vara måttfull marknadsföring av krediter och sådan marknadsföring som ligger utanför det godkända området kan vara svår. Bolag som vill marknadsföra sina krediter måste givetvis på ett sakligt, balanserat och korrekt sätt få framhålla sina konkurrensfördelar. Att Bynks tjänst är enkel att använda, exempelvis genom Bynks app, är en sådan konkurrensfördel som Bynk således får framhålla i sin marknadsföring. Likaså ligger det i sakens natur att krediter används för att lösa ekonomiska behov när de egna medlen inte räcker till.

Patent- och marknadsdomstolen konstaterade därefter att det i Bynks marknadsföring presenterades en lösning, dvs. att ”bynka”, som något mycket enkelt och konsekvensfritt. Det intryck som därigenom förmedlades var, enligt domstolen, att krediter är något lättsamt och en lösning som bör användas när pengarna inte räcker till. Vidare uttalade domstolen följande om marknadsföringen.

Genom detta förmedlar filmerna för en genomsnittlig mottagare intrycket att det kreditbolaget erbjuder är en bekymmersfri lösning på konsumentens eventuella ekonomiska problem. Informationen presenteras på ett inte helt balanserat sätt som gör att det framstår som att konsu-

menten själv kan bestämma när och vad man ska betala, vilket inte stämmer. Marknadsföringen tar ingen hänsyn till de generella riskerna med konsumentkrediter utan konsumenten lockas att fatta ett oöverlagt beslut om att utnyttja Bynks krediter. Dessutom bidrar filmernas humoristiska tema och den tempohöjande musiken till att reklamfilmerna får anses väcka särskild uppmärksamhet.

I den fjärde reklamfilmen visades en idyllisk tillvaro i skärgården där två personer ser avkopplade och lyckliga ut. Patent- och marknadsdomstolen konstaterade att informationen som presenterades och påståendet att ”*hela Sverige bynkar*” gav konsumenten intrycket av att Bynks krediter bidrar till den ”svenska dröm” som målades upp i filmen. Domstolen gjorde följande bedömning av reklamfilmen.

Genom reklamen får konsumenten uppfattningen att alla använder eller åtminstone bör använda, Bynks tjänster och att det inte innebär några negativa konsekvenser för privatekonomin. [---] Konsumenten missleds därmed i fråga om de ekonomiska konsekvenserna av krediten och lockas till att ”bynka” utan närmare eftertanke. Att presentera skuldsättning på detta sätt står i motsats till det bakomliggande syftet med det måttfullhetskrav som kommer till uttryck i lagen, nämligen att marknadsföringen ska ta hänsyn till de generella riskerna med konsumentkrediter för att minska risken för att marknadsföring av krediter lockar konsument till oöverlagda beslut.

Vid en helhetsbedömning ansåg domstolen att marknadsföringen i de fyra reklamfilmerna inte var måttfull i den mening som avses i 6 a § konsumentkreditlagen. Domstolen förbjöd därför Bynk, vid vite om 500 000 kronor, att marknadsföra krediter gentemot konsumenter på det sätt som gjorts. Domen har vunnit laga kraft.

Ninja Casino-domen

I spellagen (2018:1138) finns ett krav på att marknadsföringen av spel ska vara måttfull. Sedan kravet på måttfullhet infördes i spellagen den 1 januari 2017 har bestämmelsen varit föremål för domstolsprövning i två fall.³⁶ Konsumentverkets tillämpar ett av dessa avgöranden i sin tillsyn över marknadsföring av konsumentkrediter. Vi anser därför att det finns anledning att titta närmare på detta avgörande.³⁷

³⁶ Utöver refererat mål nedan finns Patent- och marknadsdomstolens dom i mål nr PMT 13246-19.

³⁷ Patent- och marknadsdomstolens dom den 22 november 2019 i mål nr PMT 17459-18.

Konsumentombudsmannen väckte talan mot Elec Games Limited (Elec Games) med påstående om att företagets marknadsföring stred mot kravet på måttfullhet enligt spellagen. Elec Games bedrev vid tidpunkten för talans väckande onlinespel under varumärket Ninja Casino på en webbplats med samma namn.

När det gäller bedömningen av vilken målgrupp som den aktuella reklamen riktade sig till kom domstolen fram till att marknadsföringen skulle bedömas utifrån hur den uppfattades av konsumenter som har eller ligger i farozonen för att utveckla spelproblem. Bedömningen gjordes med hänvisning till att marknadsföringsbestämmelserna i spellagen, till skillnad från de mer allmänna bestämmelserna i marknadsföringslagen (2008:486), är en specifik skyddslagstiftning vars uttalade syfte är att motverka spelproblem.

I målet prövades om Ninja Casinos s.k. takeover-annonser var förenliga med måttfullhetskravet. En takeover-annons är en annons som tar över och täcker hela bildskärmen när en konsument besöker en viss webbplats. Konsumenten har alltså själv inte sökt upp eller efterfrågat annonsen och den har typiskt sett inget samband med den av konsumenten efterfrågade webbplatsen. Konsumenten behöver klicka på en länk för att komma vidare till webbplatsen.

Svarandebolaget marknadsförde sin spelprodukt Ninja Casino genom takeover-annonser på Aftonbladets webbplats och för att komma vidare till Aftonbladets webbplats behövde konsumenten klicka på en länk. Konsumentombudsmannen gjorde i målet gällande att användandet av en takeover-annons vid marknadsföring av spel är påträngande och inte måttfullt, detta helt oberoende av marknadsföringens innehåll och utformning i övrigt. Patent- och marknadsdomstolen gjorde följande bedömning.

En konsument i målgruppen, som har svårt att sätta gränser för sitt spelande, kan vilja undvika att utsättas för situationer som kan utlösa en ingivelse att spela, t.ex. situationer då han eller hon utsätts för marknadsföring av spelprodukter. En takeover-annons som förekommer på en icke spelrelaterad webbplats som Aftonbladet är mycket svårt att undvika utan att behöva vidta åtgärder som leder till en orimlig isolering.

Patent- och marknadsdomstolen bedömde att takeover-annonsen var påträngande på ett sätt som gjorde att den inte kunde bedömas som måttfull utifrån lagstiftarens intentioner med måttfullhetskriteriet. Domen har vunnit laga kraft.

8.2.6 Självreglering

Svenska Bankföreningen är en branschorganisation som verkar för en sund utveckling av det svenska bankväsendet. Bankföreningen företräder banker samt finansbolag och bostadsinstitut (hypoteksbolag) som ingår i bankkoncernerna verksamma i Sverige. Även filialer till utländska banker som är verksamma i Sverige ingår i föreningen. Svenska Bankföreningen har i dag 32 medlemsbanker.

Svenska Bankföreningen har en kod för ansvarsfull kreditgivning på konsumentkreditmarknaden och i den finns regler om marknadsföring av krediter.³⁸ I branschkode anges att banken bör vara tydlig med vilken typ av kredit som marknadsförs. På samma sätt som i Konsumentverkets allmänna råd anges det att om räntan för en kredit kan variera bör den presenteras som ett räntespann. Om en frånränta anges bör informationen om frånräntan inte vara mer framträdande än informationen om räntespannet och den effektiva räntan.

Det anges vidare att marknadsföring av krediter ska vara måttfull. Att erbjuda försäkringar kopplade till kreditkort eller kreditköp, ränterabatter och liknande är att betrakta som måttfullt. Erbjudanden om procentuell återbäring anses också som måttfullt, som till exempel bonusprogram som utgår vid användande av ett kreditkort. Marknadsföringen bör inte vara upplagd på ett sådant sätt att konsumenten tvingas ta snabba oöverlagda beslut.

Tackar konsumenten nej till krediterbudandet bör beslutet respekteras. Detta utesluter dock inte att en konsument som valt en typ av finansieringslösning, t.ex. fakturabetalning, senare när ett kundförhållande uppstått ges möjlighet att välja en annan typ av finansieringslösning, exempelvis genom att det på fakturan finns andra betalningsalternativ. Om en betalningsfri period erbjuds bör konsumenten innan han eller hon accepterar erbjudandet få tydlig information om hur den betalningsfria månaden påverkar avbetalningstiden och kreditkostnaderna. Informationen bör lämnas i generella ordalag där följer i form av förändringar av kostnader och betalningstid beskrivs allmänt. Konsumenten bör även tidigt i ansökningsprocessen informeras om att en kreditprövning kommer att ske.

Vad gäller marknadsföringsmetoder anges särskilt i koden att marknadsföringen inte särskilt bör fokusera på hur snabbt krediten ges

³⁸ Svenska Bankföreningen, Kod för ansvarsfull kreditgivning på konsumentkreditmarknaden, 7 december 2020.

eller att konsumenten med lätthet kan komma att beviljas krediten. Det anges även i generella ordalag att konsumenten inte bör utsättas för påträngande erbjudanden om krediter. Det anses dock inte som påträngande att erbjuda krediter till konsumenter då de befinner sig i eller i anslutning till en butik eller i en köpsituation, eller att marknadsföra kreditkort till exempel på flygplatser, järnvägsstationer eller mässor.

8.3 Konsumentverkets tillsyn

8.3.1 Allmänt om tillsynen

Konsumentverket utövar tillsyn över all marknadsföring på konsumentkreditmarknaden. Den marknadsrättsliga tillsynen omfattar även kreditgivares avtalsvillkor i förhållande till konsumenter. För att utföra tillsynsarbetet har det avsatts tre till fyra heltidstjänster vid myndigheten.

Konsumentverkets tillsyn över marknadsföring av krediter bedrivs på två sätt. Dels genom s.k. tematisk tillsyn, dels genom verkets löpande tillsynsarbete.

Den tematiska tillsynen är kopplad till ett specifikt ämne inom vilket myndigheten uppmärksammat intressanta eller problematiska frågeställningar. Tillsynsarbetet sker genom att en granskning görs av ett antal utvalda bolag. Ibland uppmanas bolagen att ge in visst material för granskningen. Slutsatserna av granskningen presenteras sedan i en promemoria. I promemorian redovisas endast generella slutsatser utifrån granskningen. Det är inte möjligt att utläsa vilket eller vilka specifika bolag som ligger bakom de brister som Konsumentverket eventuellt uppmärksammat. Det åligger i stället de bolag som har blivit granskade att själva göra en kontroll av att deras marknadsföring inte träffas av de redovisade bristerna i promemorian. Efter några månader gör myndigheten en uppföljning av de aktörer som varit med i granskningen. Om någon rättelse inte vidtagits inleder Konsumentverket ett enskilt tillsynsärende gentemot det aktuella bolaget.

Den löpande tillsynen däremot riktar sig direkt mot näringsidkare som marknadsför krediter. Ett tillsynsärende kan initieras antingen utifrån en inkommen anmälan om att en specifik marknadsföringsåtgärd strider mot konsumentkreditlagen (2010:1846). Men det

kan också handla om att det genom Konsumentverkets omvärldsbevakning uppmärksammas brister i ett bolags marknadsföring eller i ett avtalsvillkor. Antalet anmälningar som kommer in till Konsumentverket avseende påstådda brister i marknadsföring av krediter – med tillräcklig substans för att myndigheten ska inleda ett ärende – är relativt få. En stor del av tillsynsärendena initieras i stället genom Konsumentverkets egen omvärldsbevakning.

Sedan måttfullhetsbestämmelsen infördes i konsumentkreditlagen 2018 fram till maj 2022 hade myndigheten inlett cirka 100 tillsynsärenden.

I tillsynsärendena kommunicerar Konsumentverket på vilket sätt den aktuella marknadsföringsåtgärden anses strida mot den marknadsföringsrättsliga regleringen. Näringsidkaren ges möjlighet att inom en bestämd svarstid yttra sig och redogöra för de eventuella åtgärder som näringsidkaren planerar att vidta. Konsumentverket eftersträvar att näringsidkaren ska vidta frivillig rättelse. I samtliga tillsynsärenden som hittills inletts har näringsidkarna självmant vidtagit rättelse.

Trots frivilliga rättelser kan Konsumentverket välja att driva ärendet vidare för att skapa praxis på området. Det är dock Konsumentombudsmannen som beslutar om en talan ska väckas i Patent- och marknadsdomstolen. Konsumentombudsmannen har även möjlighet att meddela näringsidkaren ett föreläggande, i stället för att väcka talan i domstol (28 § marknadsföringslagen [2008:486]). Föreläggandet ska förenas med vite om det inte av särskilda skäl är obehövligt. Ett annat krav för att Konsumentombudsmannen ska få rikta ett föreläggande mot en näringsidkare – och inte väcka talan – är att fallet inte är av större vikt. Konsumentombudsmannens föreläggande får överklagas till Patent- och marknadsdomstolen (51 § marknadsföringslagen).

Som behandlats i avsnitt 8.2.5 är det få tillsynsärenden – efter att måttfullhetskravet infördes i konsumentkreditlagen – som drivits till Patent- och marknadsdomstolen. Enligt uppgift är Konsumentverkets ambition att framöver driva fler tillsynsärenden till domstol för att skapa en tydligare praxis kring måttfullhetskravet.

8.3.2 Tillsynsärenden avseende måttfullhet och brister i informationskravet

Sammanfattning av Konsumentverkets löpande tillsyn

Enligt Konsumentverket är det samma typ av brister som återkommer i tillsynsärendena. Vi har därför bitt Konsumentverket att göra ett representativt urval bland dessa. Sammanlagt har myndigheten valt ut 17 ärenden som vi därefter fokuserat på.³⁹

I listan nedan har vi sammanfattat vad Konsumentverket huvudsakligen uppmärksammat i tillsynen avseende kravet på måttfullhet.

- Näringsidkaren framställer krediter som bekymmersfria lösningar på konsumentens eventuella ekonomiska problem genom att försköna bilden av skuldsättning.
- Näringsidkaren lockar genom sin marknadsföring konsumenter att fatta oöverlagda beslut genom att utforma marknadsföringen som ett lukrativt erbjudande.
- Näringsidkaren använder fraser som uttrycker att drömmar kan uppfyllas om konsumenten tecknar lån utan att detta påverkar ekonomin.
- Näringsidkaren framställer krediten som att den inte kommer innebära några större konsekvenser för privatekonomin utan i stället som ett recept på en problemfri tillvaro.
- Näringsidkaren lyfter fram, på ett inte måttfullt sett, vissa fördelar med krediten.
- Näringsidkaren missleder konsumenten om de ekonomiska konsekvenserna av att samla sina befintliga krediter i en ny kredit. Detta görs genom att näringsidkaren utelämnar information om hur den nya krediten påverkar återstående återbetalningstid och återstående totalt belopp att betala.
- Näringsidkaren uppmuntrar och lockar konsumenten att använda ett outnyttjat kreditutrymme.

³⁹ Det rör sig om följande ärenden: 2019/1107, 2019/1401, 2019/1455, 2020/684, 2020/695, 2020/756, 2020/1289, 2021/413, 2021/439, 2021/877, 2021/1073, 2022/216, 2022-300, 2022/453, 2022/807, 2022/1013 och 2022-1014.

- Näringsidkaren marknadsför krediter genom att vid upprepade tillfällen under flera månaders tid skicka e-postmeddelanden till konsumenten om krediterbudanden (jfr bl.a. målet mot Qliro nedan).
- Näringsidkaren framhåller frånräntesatserna i marknadsföringen vilka ges en betydligt mer framträdande placering än uppgiften om räntespannet.
- Näringsidkaren marknadsför krediter genom s.k. takeover-annonser.⁴⁰ Annonsen tar över och täcker i princip hela bildskärmen när konsumenten besöker en webbplats som inte har med krediten att göra.
- Näringsidkaren anspelar på humoristiska teman i sin marknadsföring som väcker särskild uppmärksamhet hos konsumenten.
- Näringsidkaren marknadsför krediter genom reklamfilmer som i sin helhet genomsyras av en avslappnad och harmonisk känsla.
- Näringsidkaren framställer möjligheten att ”samla sina lån” som lösningen på alla eventuella ekonomiska problem konsumenten har.
- Näringsidkaren marknadsför samlingslånen som att konsumentens creditsituation per automatik blir bättre om konsumenten samlade sina krediter hos aktuell näringsidkare.
- Näringsidkaren framhåller att det är möjligt att teckna en kredit trots betalningsanmärkningar.
- Näringsidkaren framhåller på en framträdande plats i marknadsföringen möjligheten till snabbt besked vid ansökan om en kredit.
- Näringsidkaren framhåller månadskostnaden med större textstorlek och en betydligt mer framträdande placering än övrig information om krediten, exempelvis totalt belopp att återbetala.
- Näringsidkaren framhåller exempel i vilka det framgår vad andra kunder sparar på att samla sina lån men exempelvis inte hur lånet påverkar återstående återbetalningstid eller det totala beloppet att betala tillbaka.

⁴⁰ Jämför avsnitt 8.2.5, 10.3.4, Konsumentombudsmannen ./ Elec Games Limited (Ninja Casino).

Det ska dessutom nämnas att det i tillsynen även påtalats brister i informationskravet (enligt 7 § konsumentkreditlagen [2010:1846]). Vanligast är att informationen om den effektiva räntan fått en mindre framträdande utformning och plats än andra sifferuppgifter i marknadsföringen, såsom månadskostnaden. I vissa fall har information utelämnats helt.

Konsumentombudsmannen ./ Qliro

I maj 2022 väckte Konsumentombudsmannen talan mot Qliro AB för att få måttfullhetskravet i konsumentkreditlagen prövat i domstol.⁴¹ Qliro bedriver sådan finansiell verksamhet som tillåts för kreditmarknadsbolag enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Bolaget hade marknadsfört privatlån via e-postmeddelanden och därmed genom digital direktmarknadsföring.

Talan mot Qliro delades upp i tre delar. Den första delen avsåg utprepad direktmarknadsföring av krediter via e-postmeddelanden gentemot en konsument inom en begränsad tidsperiod, i detta fall mellan två och fem månaders tid. Både *metoden*, att marknadsföra krediter genom att skicka e-postmeddelanden direkt riktade till konsumenten, och *frekvensen* av utskicken var för sig medför enligt Konsumentombudsmannen att marknadsföringen är påträngande.

Den andra delen i Konsumentombudsmannens talan var inriktad på att få vissa fraser prövade. Det handlar om bl.a. följande uttryck som använts i Qliros marknadsföring:

- ”sänkt månadskostnad med ett samlat lån”,
- ”säg hej då till dyra lån”,
- ”samlar lån och får mer pengar över i sommar”, och
- ”ett smart lån som ger pengar över”.

Enligt Konsumentombudsmannen har påståendena inneburit att Qliro framställt de marknadsförda krediterna som lockande och bekymmersfria. Därmed har marknadsföringen varit ägnad att vilseleda konsumenten om de ekonomiska konsekvenserna av krediten och försämra konsumentens förutsättningar att fatta ett genomtänkt beslut.

⁴¹ Patent- och marknadsdomstolens mål PMT 7180-22. Patent- och marknadsdomstolen meddelade den 31 maj 2023 dom i målet. Vid tiden för domen hade betänkandet lämnats till tryck varför domen inte närmare har kunnat beaktas i betänkandet.

Konsumentombudsmannen önskade även att domstolen skulle pröva påståendet ”gör som tusentals andra, testa och se vad vi kan göra för dig”. Denna typ av påståenden avdramatiserar enligt Konsumentombudsmannen beslutet att ingå ett kreditavtal. Konsumenten kan då även komma att beakta andras beteenden vid värdering av kreditavtalet. Dessutom innebär påståendet enligt Konsumentombudsmannens mening en uppmaning att ingå ett kreditavtal.

Den tredje delen i Konsumentombudsmannens talan avsåg påståenden om hur många kunder som har ansökt om kredit såsom ”fler än 80 000 kunder har redan ansökt”. Konsumentombudsmannen anser att denna typ av påståenden inte är sakliga, balanserade eller neutrala. Enligt Konsumentombudsmannen avdramatiserar även dessa påståenden beslutet att teckna ett kreditavtal. Samtidigt ansåg Konsumentombudsmannen att statistiken som ligger till grund för påståendena hade använts på ett vilseledande sätt genom att den fick det att framstå som att väldigt många konsumenter hade ansökt om Qliros krediter under kortare tid än som faktiskt var fallet.

Sammantaget ansåg Konsumentombudsmannen att samtliga tre delar stred mot kravet på måttfullhet enligt 6 a § konsumentkreditlagen och att marknadsföringen därmed varit otillbörlig.

Särskilt om tillsynen över telefonförsäljning av krediter

Konsumentverket har utövat tillsyn över en kreditförmedlares försäljning, och därmed även marknadsföring, via telefon.⁴² Tillsynen har initierats genom flera anmälningar från konsumenter som mottagit telefonsamtal från den aktuella kreditförmedlaren.

Inledningsvis framgår det av den granskning som gjorts att det i ett av telefonsamtalen förekommer marknadsföring som inte är måttfull, som strider mot god kreditgivningssed eller som i övrigt är vilseledande. Följande framkommer i telefonsamtalet.

- Konsumenten uppger i samtalet att denne har en skuld till Försäkringskassan på 21 000 kronor som denne betalar räntefritt. Handläggaren reagerar inte på att konsumenten önskar att ta lån för att lösa en räntefri skuld. Konsumenten har därför inte fått

⁴² Ärende 2022/300. Konsumentverket har uppgett att de under våren 2023 genomför en tematisk granskning av telefonförsäljning av krediter där de granskar sex kreditförmedlare som sålt krediter via telefon. Rapporten förväntas publiceras under sommaren 2023.

förutsättningar att fatta ett genomtänkt beslut eftersom handläggaren inte förklarat för konsumenten att denne kommer att få betala mer om den aktuella skulden ska ingå i en samlingskredit.

- Kreditförmedlaren presenterar enbart ett krediterbjudande för konsumenten och lämnar inte information om att fler kreditgivare lämnat erbjudanden samt vart konsumenten i så fall kan ta del av dessa. Sådan information utgör en viktig förutsättning för konsumentens möjlighet att fatta ett väl avvägt beslut.
- Kreditförmedlaren presenterar erbjudandet som ”bäst”.
- I marknadsföringen benämner kreditförmedlaren de kreditgivare som denne samarbetar med som banker. I efterhand visade det sig att den aktuella kreditförmedlaren inte samarbetar med någon bank utan med konsumentkreditinstitut och kreditmarknadsbolag.
- Kreditförmedlaren uppger i samtalet att de inte ringer gällande någon försäljning vilket ger intrycket att samtalet närmast är av icke-kommersiell karaktär.

I tillsynen har det även framkommit att det finns vissa brister hänförliga till de krav som ställs på telefonförsäljning i lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler. Det som framför allt uppmärksammas är att kreditförmedlaren inte informerar om syftet med samtalet, dvs. att förmedla lån, i början av samtalet. Handläggaren inleder i stället samtalen med att fråga om det går bra med konsumentens tidigare förmedlade lån och frågar om konsumenten har några ytterligare lån. Att samtalet rör bolagets kreditförmedlingstjänst framkommer först efter att konsumenten har fått lämna uppgifter om sin nuvarande creditsituation.

8.3.3 Den tematiska tillsynen

Granskning av kreditförmedlares marknadsföring av krediterbudanden

I slutet av 2020 presenterade Konsumentverket en promemoria utifrån en tematisk tillsyn över kreditförmedlares marknadsföring av krediterbudanden.⁴³ Bakgrunden till att myndigheten initierade tillsynen var den ökning av förmedlingen av krediter på konsumentkreditmarknaden som hade observerats. Syftet med tillsynen var att säkerställa att krediterbudanden som kreditförmedlare presenterar för konsumenter innehåller korrekt och väsentlig information.

Konsumentverket valde ut tio kreditförmedlare vars marknadsföring av krediterbudanden granskades. Granskningen fokuserade på måttfullhetskravet i 6 a § och informationskraven i 7–7 b §§ i konsumentkreditlagen (2010:1846).

I promemorian tas ett antal brister upp. Konsumentverket anger bl.a. att kreditförmedlarna har benämnt vissa låneerbjudanden som ”bäst”, ”enklast” och ”billigast” utan att på något sätt specificera vad omdömena bygger på. Enligt Konsumentverket är sådana uttryck varken neutrala eller sakliga och därmed inte förenliga med måttfullhetskravet. Konsumentverket konstaterar också att *snabbhetsargumentet* har framhävts i kreditförmedlares marknadsföring.

I promemorian konstaterar Konsumentverket också brister som uppmärksammas hos samtliga kreditförmedlare i förhållande till informationskravet i 7 § konsumentkreditlagen. Enligt myndigheten presenterar de flesta kreditförmedlare krediterbudandena i en tabell där konsumenten endast ges översiktlig information om varje individuellt erbjudande. Däremot saknas ett representativt exempel som komplement till de individualiserade uppgifterna. Enligt Konsumentverket ska kreditförmedlare som marknadsför ett kreditavtal lämna fullständig information enligt bestämmelsen.

⁴³ Konsumentverket, PM 19 december 2020, *Granskning av kreditförmedlares marknadsföring av krediterbudanden*, dnr 2020/818.

Granskning av jämförelsesidors marknadsföring av krediter

I juni 2020 presenterade Konsumentverket en promemoria i vilken myndigheten fokuserade på marknadsföring av krediter från s.k. jämförelsesidor.⁴⁴ Motivet till granskningen var att myndigheten i sin omvärldsbevakning uppmärksammat en ökning i antalet jämförelsesidor av konsumentkrediter. Jämförelsesidorna innehåller vanligtvis av näringsidkare som varken är kreditgivare eller kreditförmedlare (jfr avsnitt 8.6.2).

I granskningen valde Konsumentverket ut åtta jämförelsesidor vars marknadsföring granskades. Granskningen fokuserade på måttfullhetskravet i 6 a § och informationskraven i 7–7 b §§ i konsumentkreditlagen.

I promemoria konstateras brister hos samtliga jämförelsesidor som omfattats av granskningen. Konsumentverket har uppmärksammat att *snabbhetsargumentet* använts på framträdande platser i marknadsföringen genom rubrikform och fetmarkerad textstil. Detta uppfyller enligt Konsumentverket inte kraven på måttfullhet. I rapporten konstateras också att vissa jämförelsesidor därutöver använt *frånvärtesatser* på ett sätt som står i strid med måttfullhetskravet.

Av rapporten framkommer även att Konsumentverket bedömt att flertalet jämförelsesidor inte uppfyllt de informationskrav som föreskrivs i konsumentkreditlagen. Mer precist har det rört sig om att vissa jämförelsesidor inte lämnat något representativt exempel och att vissa inte lämnat någon upplysning om att de aktuella krediterna varit högkostnadskrediter. I några fall har informationen till viss del funnits tillgänglig men i de fallen har den bedömts vara ofullständig. I andra fall har informationen placerats svårtillgängligt.

Granskning av fakturor

I slutet av 2022 presenterade Konsumentverket en promemoria i vilken myndigheten granskade fakturor. Bakgrunden till granskningen var att det har blivit allt vanligare att konsumenterna använder sig av faktura som betalningsalternativ.⁴⁵ Genom bl.a. anmälningar till Konsumentverket hade det uppmärksamats att konsumenterna i vissa fall

⁴⁴ Konsumentverket, PM 1 juni 2020, *Granskning av jämförelsesidors marknadsföring av krediter*, dnr 2020/494

⁴⁵ Konsumentverket, PM 19 december 2022, *Granskning av fakturor*, dnr 2022/886.

upplever utformningen av fakturor som vilseledande i fråga om bl.a. vilket belopp som ska betalas och konsekvenserna av de olika betalningsalternativen.

Konsumentverket valde ut åtta kreditgivare vars fakturor granskades. Granskningen fokuserade på om fakturorna överensstämde med god kreditgivningssed och kravet på måttfullhet samt övriga marknadsföringsbestämmelser.

I granskningen uppmärksammade Konsumentverket att fraser som exempelvis ”lägst belopp att betala” och ”betala enligt betalplan” användes frekvent på fakturorna. Enligt Konsumentverket stod uttryckssätten i sig inte i strid med konsumentkreditlagen eller marknadsföringslagen (2008:486). Men Konsumentverket lyfte fram att det är viktigt att kreditgivarna redogör för konsekvenserna som följer av varje presenterat betalningsalternativ. Konsumentverket uppmärksammade även följande brister på fakturorna.

- Kreditgivare erbjuder delbetalning av låga belopp med långa avbetalningstider vilket inte medfört en skälig amortering av den aktuella skulden.
- Kreditgivare marknadsför delbetalningsbelopp på fakturor till konsumenter som valt fakturabetalning.
- Kreditgivare marknadsför – till konsumenter som valt delbetalning – flera andra delbetalningsalternativ på fakturorna vilka har getts en lika framträdande placering och utformning som det avtalade beloppet.

I granskningen noterade Konsumentverket även att flertalet kreditgivare inte lämnat den information som ska framgå vid marknadsföring av ett kreditavtal enligt 7 § konsumentkreditlagen. Om ett nytt kreditalternativ marknadsförs på fakturan måste kreditgivaren, utöver informationen enligt 7 §, även lämna information om vad det får för konsekvenser att byta betalningsalternativ i det enskilda fallet, enligt Konsumentverket.

8.4 Särskilt om marknadsföring av alkoholdrycker och spel

8.4.1 Marknadsföring av alkoholdrycker

Sedan slutet av 1970-talet har det i alkohollagen (2010:1622) funnits ett krav på *särskild måttfullhet* vid marknadsföring av sådana produkter.⁴⁶ Kravet på särskild måttfullhet beskrivs i alkohollagen som att marknadsföringen inte får vara *påträngande, uppsökande* eller *uppmåna till bruk av alkohol*. Alkohollagen innehåller dessutom flera direkta förbud mot olika former av marknadsföring, exempelvis ett förbud mot marknadsföring som riktar sig särskilt till eller skildrar barn och ungdomar som inte har fyllt 25 år.⁴⁷

Kravet på särskild måttfullhet syftar till att säkerställa att marknadsföringen inte medverkar till att vidmakthålla eller öka konsumtionen av alkohol samt inte heller bidrar till en positiv inställning till bruk av alkohol. Det är framför allt alkoholens skadeverkningar som ligger bakom den restriktiva synen på hur produkten får marknadsföras.⁴⁸

Som exempel på reklammedel som i sig inte uppfyller kravet på särskild måttfullhet har i förarbetena nämnts direktreklam och utomhusreklam.⁴⁹ Det här uttalandet har dock till viss del fått en mindre restriktiv innebörd i praxis. Exempelvis har utomhusreklam ansetts tillåten i direkt anslutning till ett säljställe, dvs. på restauranger eller i lokaler där alkoholdrycker säljs, under förutsättning att reklamen är måttfull. Även direktadresserad reklam av alkohol som skickats till särskilt utvalda konsumenter över 25 år har godtagits.⁵⁰

8.4.2 Marknadsföring av spel

I spellagen (2018:1138) finns särskilda bestämmelser om marknadsföring av spel. I lagen anges att måttfullhet ska iakttas vid marknadsföring av spel till konsumenter. Marknadsföringen får inte riktas särskilt till personer under 18 år (15 kap. 1 §). Kravet på måttfullhet enligt

⁴⁶ Även i lagen (2022:1257) om tobaksfria nikotinprodukter finns ett krav på särskild måttfullhet vid marknadsföring.

⁴⁷ 7 kap. 1 § andra stycket alkohollagen.

⁴⁸ Prop. 1977/78:178 s. 25.

⁴⁹ Prop. 1998/99:134 s. 117.

⁵⁰ Jfr MD 2009:19 och MD 2014:4.

spellagen har i stort sett samma innebörd som måttfullhetsbestämelsen i konsumentkreditlagen (2010:1846).⁵¹

Kravet på måttfullhet vid marknadsföring av spel trädde i kraft den 1 januari 2017 i den då gällande lotterilagen (1994:1000). Bestämelsen tillkom efter att EU-kommissionen påpekat att lotterilagen saknade regler om vad som gällde vid marknadsföring av lotterier.⁵² I finansdepartementets promemoria *Tydligare tillståndsgivning i lotterilagen* föreslogs att det krav som gäller vid marknadsföring av alkoholdrycker, skulle införas även på spelområdet. Som skäl för detta angavs att lotterier, i likhet med alkohol, innebär en risk för att människor hamnar i problem med allvarliga konsekvenser för den personliga hälsan. Spelproblem kan även leda till hälsomässiga ojämlikheter på samhällsnivå. Ett syfte med spelreglering är att motverka spelproblem. Syftet med marknadsföring är att påverka efterfrågan av varor och tjänster liksom människors attityder och i förlängningen deras beteenden. Denna motsättning ansågs därför motivera införandet av ett krav på särskild måttfullhet.⁵³

I den efterföljande propositionen konstaterade regeringen dock att det finns omfattande forskning som visar på en tydlig koppling mellan marknadsföring och konsumtion av alkohol, särskilt bland unga, men att detta samband inte är lika klarlagt på lotteriområdet. Det angavs även att det för alkohol- och tobaksprodukter finns en särskild bestämmelse i 1 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen enligt vilken kommersiella annonser vid marknadsföring av alkoholdrycker eller tobaksvaror undantagits från tillämpningen av förordningens bestämmelser. Även om det enligt regeringen finns vissa likheter ur risksynpunkt mellan konsumtion av alkohol och deltagande i lotterier, ansåg regeringen att det vid en samlad bedömning inte var lämpligt att uppställa samma krav på marknadsföring av lotterier som på marknadsföring av alkoholprodukter.⁵⁴ Regeringen ansåg därför att begreppet särskild måttfullhet inte skulle användas. Ett krav på måttfullhet infördes i stället i lotterilagen.

När spelmarknaden omreglerades överfördes måttfullhetskravet från lotterilagen till spellagen. Spellicensutredningen (SOU 2017:30) föreslog även att vissa kriterier särskilt skulle beaktas vid bedömningen om en viss marknadsföringsåtgärd är måttfull eller inte och

⁵¹ Jfr prop. 2016/17:8 s. 31 f. och prop. 2017/18:72 s. 49 f.

⁵² Prop. 2016/17:8 s. 9.

⁵³ Ds 2015:46 s. 36.

⁵⁴ Prop. 2016/17:8 s. 31.

att kriterierna särskilt skulle anges i lagen.⁵⁵ Regeringen instämde i Spellicensutredningens bedömning att måttfullhetskravet i lotterilagen skulle behållas men till skillnad från utredningen ansåg regeringen att kriterierna för vad som utgör måttfull marknadsföring inte skulle fastslås i lag utan i stället utvecklas i praxis.⁵⁶

Det har nyligen genomförts en ny översyn av måttfullhetsbestämmelsen i spellagen. I maj 2022 överlämnade regeringen propositionen *En förstärkt spelreglering* (prop. 2021/22:242) till riksdagen. I propositionen uttalar regeringen att det är för tidigt att med säkerhet dra slutsatsen att måttfullhetskravet inte är tillräckligt för att skydda sårbara grupper när det kommer till innehållet i spelreklam. Regeringen framhåller också att ett krav på särskild måttfullhet skulle kunna påverka möjligheten till sådana marknadsföringsåtgärder som allmännyttiga lotterier använder sig av, t.ex. direktmarknadsföring och telefonförsäljning. Ett sådant krav skulle även kunna påverka omfattningen av spelbolagens marknadsföring och därmed leda till minskade intäkter för mediekanalerna. Dessutom skulle en alltför hård begränsning av möjligheterna till marknadsföring av spel enligt regeringen kunna leda till en minskad kanalisering till licensierat spel. Regeringen kom därför fram till slutsatsen att det inte fanns skäl att införa ett krav på särskild måttfullhet vid marknadsföring av spel.⁵⁷ Det ansågs däremot finnas skäl att i spellagen förtydliga måttfullhetsbestämmelsen. Vid den helhetsbedömning som ska göras om en marknadsföringsåtgärd är måttfull eller inte ska särskild hänsyn tas till hur riskfyllt det marknadsförda spelet är.⁵⁸ Riksdagen beslutade i november 2022 att inte fullfölja regeringens förslag om att förtydliga måttfullhetsbestämmelsen i spellagen.⁵⁹

⁵⁵ SOU 2017:30 s. 730 f.

⁵⁶ Prop. 2017/18:220 s. 163 f.

⁵⁷ Prop. 2021/22:242 s. 65.

⁵⁸ Prop. 2021/22:242 s. 66.

⁵⁹ Riksdagens snabbprotokoll 2022/23:25, den 23 november 2022, § 19.

8.5 Regleringen i våra nordiska grannländer

8.5.1 Finland

I Finland finns specialbestämmelser avseende marknadsföring av krediter i den finska konsumentskyddslagen.⁶⁰ I nämnda lag finns reglering om vilken information som ska lämnas i reklam för konsumentkrediter. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 7 § konsumentkreditlagen (2010:1846). Både den svenska och finska regleringen är en implementering av konsumentkreditdirektivet.

Den finska konsumentskyddslagen innehåller en bestämmelse om god kreditgivningssed som i sin tur bl.a. innehåller särskilda krav på marknadsföring av krediter.⁶¹ Inom kort kommer den nuvarande bestämmelsen ändra lydelse och innehålla en mer detaljerad reglering av vad som inte är tillåtet vid marknadsföring av krediter.⁶² Syftet med den nya regleringen är att ringa in vissa marknadsföringsåtgärder som uppmärksammas och som uppenbart anses strida mot god kreditgivningssed. Ett annat syfte är att konkretisera vad god kreditgivningssed kan vara just avseende marknadsföring av krediter.⁶³ I bestämmelsen kommer det anges att det förutsätts särskilt att kreditgivaren vid marknadsföringen av en kredit inte

1. förringar allvaret i eller betydelsen av kredittagningen,
2. ger intryck av att kredittagning löser konsumentens ekonomiska problem eller minskar problemen eller andra negativa effekter som problemen ger upphov till,
3. för fram att krediten är förmånligare än konsumentens befintliga krediter, om påståendet är osant eller vilseledande, eller om påståendet inte på annat sätt kan styrkas,
4. hävdar att kredittagningen främjar konsumentens sociala framgång eller den sociala acceptansen av konsumenten,
5. påminner konsumenten om en outnyttjad kredit, utom när konsumenten ansöker om en ny kredit hos kreditgivaren,

⁶⁰ 7 kap. konsumentskyddslag, 20.1.1978/38.

⁶¹ 7 kap. 13 § konsumentskyddslag, 20.1.1978/38.

⁶² Den nya lydelsen av 7 kap. 13 § konsumentskyddslagen träder i kraft den 1 oktober 2023.

⁶³ RP 218/2022 rd, s. 26.

6. kopplar användningen av krediten till speltjänster eller riktar marknadsföringen till konsumenter som kan antas använda krediten till speltjänster,
7. riktar marknadsföringen till konsumenter som har en anteckning om betalningsstörning eller som annars kan antas ha svårigheter att fullgöra sina skyldigheter enligt kreditavtalet på behörigt sätt, eller
8. på något annat än det som angetts ovan handlar så att marknadsföringen tydligt bidrar till att försäkra konsumentens förmåga att noggrant överväga att ta eller använda krediten.

I den nuvarande lydelsen av bestämmelsen regleras även att det bl.a. förutsätts särskilt att kreditgivaren inte använder kreditgivningen som ett huvudsakligt argument vid marknadsföringen av andra konsumtionsnyttigheter. Det förutsätts också att kreditgivaren inte använder sms-tjänster eller andra motsvarande kommunikationstjänster mot en extra avgift vid marknadsföringen.

8.5.2 Norge

I 46 § i den norska lov om finansavtalet og finansopdrag (finansavtaleloven), regleras den information som ska lämnas vid marknadsföring av krediter. Enligt bestämmelsen ska information lämnas om kreditkostnaden, det samlade kreditbeloppet, kreditavtalets löptid, kontantinsatsen och totalbeloppet. Bestämmelsen kompletteras av föreskrifter, som infördes i syfte att strama åt marknadsföringen av krediter och motverka skuldproblem. I föreskrifterna finns bl.a. ett förbud mot marknadsföring av krediter genom dörrförsäljning. Det regleras även att om det vid marknadsföringen av en kredit erbjuds ytterligare förmåner, ska beskrivningen av förmånen inte ges en mer framträdande plats eller exponering än den information som ska ingå i marknadsföringen enligt 46 § finansavtaleloven. I föreskrifterna anges också att det i marknadsföringen inte ska framhåvas

- hur snabbt krediten kan ges,
- hur snabbt svar man kan få på en kreditansökan,
- att det är låga trösklar som tillämpas vid kreditprövningen,

- att det är en enkel ansökningsprocess, och
- att krediten är enkelt tillgänglig på andra sätt.

Det finns inget förbud mot att använda denna typ av information, men den ska inte få en mer framträdande plats än den information som finns i 46 § finansavtaleloven. Tanken med bestämmelsen är att informationen inte ska framhävas framför mer saklig information.⁶⁴

I Norge utreds för närvarande ett nytt förslag i syfte att strama åt marknaden för konsumentkrediter.⁶⁵ Förslaget handlar om införandet av en bestämmelse som förbjuder kreditgivare att erbjuda konsumenten förmåner i form av varor eller tjänster (t.ex. bonuspoäng och rabatter) vid tecknande av ett kreditavtal eller utnyttjande av ett redan ingånget avtal. Även om bestämmelsen omfattar alla kredittyper är det framför allt tecknande och utnyttjande av kreditkort som den ska ta sikte på. Den föreslagna regleringen är nu ute på remiss och föreslås träda i kraft någon gång under 2023.

8.5.3 Danmark

Även i Danmark finns specialbestämmelser för marknadsföring av krediter.⁶⁶ I den danska kreditaftaleloven finns på samma sätt som i Sverige och Finland en reglering om den information som ska ingå i marknadsföringen av krediter.⁶⁷ Det finns även en bestämmelse om att en 48-timmarsfrist måste passera innan ett kortfristigt konsumtionslån kan tecknas slutligt.⁶⁸ Syftet med bestämmelsen är att konsumenten ska få möjlighet att tänka igenom sitt beslut och se sig om på marknaden om det finns ett förmånligare erbjudande.

I den danska marknadsföringslagen finns ytterligare bestämmelser som reglerar specifikt marknadsföring av konsumentkrediter. Där finns ett generellt förbud mot att marknadsföra konsumentkrediter med en ränta på över 25 procent.⁶⁹ Förbudet innehåller dock ett flertal undantag. Förbudet gäller exempelvis inte marknadsföring på kreditgivarens verksamhetsställe eller webbplats. Inte heller finns det ett

⁶⁴ Forbrukertilsynets retningslinjer, Veiledning til forskrift om marknadsføring av kreditt §§ 4 og 5.

⁶⁵ Finanstilsynet, Tilleggsfordeler ved kredittopptak, høringsnotat.

⁶⁶ Lov om kreditaftaler (kreditaftaleloven).

⁶⁷ 7 a § kreditaftaleloven.

⁶⁸ 8 c § kreditaftaleloven.

⁶⁹ Bestämmelsen infördes i samband med ett räntetak på 35 procent.

förbud mot att kreditgivaren marknadsför krediten genom distansförsäljning, om försäljningsverksamheten drivs av kreditgivaren själv. Även när det gäller marknadsföring i samband med ett kreditköp finns flertalet undantag.⁷⁰

8.6 Riskfyllda företeelser vid marknadsföring och försäljning av krediter

8.6.1 Inledning

I våra direktiv anges att marknadsföringen av krediter är omfattande. Påståendet stämmer väl överens med den generella uppfattning som vi fått under utredningens gång. Det har dock varit svårt att få en mer precis bild över hur omfattande marknadsföringen av konsumentkrediter är. Till skillnad från inom exempelvis spelområdet saknas en sammanställd statistik över hur stora summor som investeras i marknadsföringen av krediter.⁷¹ Följaktligen har det inte heller varit möjligt att uttala sig om hur utvecklingen sett ut över tid. Vi har undersökt möjligheterna att inhämta sådan statistik. Även om statistiken tycks vara åtminstone delvis möjlig att ta fram, har det inte funnits vare sig resurser eller utrymme i övrigt för att genomföra en sådan åtgärd inom ramen för utredningen.⁷² Vad vi känner till har det inte heller forskats på sambandet mellan reklam av konsumentkrediter och konsumentens vilja att teckna krediter.⁷³ Trots avsaknaden av statistik och forskning anser vi ändå att vi på andra sätt har fått tillräckligt god kunskap om marknadsföringen på området.

Konsumentverket har i uppgift att utöva marknadsrättslig tillsyn över marknaden för konsumentkrediter. Granskningen består bl.a. av en allmän omvärldsbevakning. I vissa fall inleder myndigheten ett tillsynsärende och kommunicerar därigenom sin syn på olika företeelser på marknaden till berörda näringsidkare. Myndigheten har också nyligen publicerat en rapport som innehåller en analys av situationen på konsumentkreditmarknaden. I rapporten *Konsument på kredit*

⁷⁰ 11 a § marknadsföringsloven.

⁷¹ Jfr SOU 2020:77.

⁷² Kantar Sifo bevakar ett urval av medier med tyngdpunkt på analoga medier. I bevakningen ingår också digitala medier även om statistiken från en sådan bevakning är mer osäker. Genom Kantar Sifo hade det varit möjligt att t.ex. ta fram uppgifter om i vilken omfattning näringsidkare investerat i marknadsföringen av konsumentkrediter över tid.

⁷³ Se dock under avsnitt 3.2.2 de slutsatser som forskningsprojektet Skuldtyngd har gjort om reklamens påverkan på de som är med i forskningsprojektet.

lyfts marknadsföring av krediter fram som ett av de problemområden som myndigheten identifierat. Konsumentverket har de senaste åren framför allt riktat sitt tillsynsarbete mot den marknadsföring som bedrivs av konsumentkreditinstitutet. I myndighetens omvärldsbevakning har den verksamhet som bedrivs av s.k. jämförelsesidor också varit i fokus.

Konsumentverket har den mest heltäckande bilden av marknadsföringen på konsumentkreditmarknaden. Vår granskning har därför utgått från myndighetens gransknings- och kartläggningsarbete. Därutöver har vi hämtat in information från andra aktörer på konsumentkreditmarknaden, såsom kreditgivare, kreditförmedlare och branschorganisationer.

Vi har därtill granskat utformningen av förstasidorna på i stort sett samtliga konsumentkreditinstituts webbplatser. Syftet med genomgången har varit att få en aktuell överblick av vilken marknadsföring och information som möter konsumenter som besöker webbplatserna. Vi har även besökt ett tiotal jämförelsesidor för att få en övergripande bild av hur kreditgivarna och kreditförmedlarna marknadsför sig där.

Utifrån detta underlag har vi identifierat vissa företeelser i marknadsföringen av krediter som vi bedömer innebär risker för att konsumenter erbjuds eller lämnas krediter som de inte har ekonomiska förutsättningar att betala tillbaka.

8.6.2 Företeelser kopplade till vissa aktörer på marknaden

Näringsidkarna som marknadsför krediter

De näringsidkare som marknadsför konsumentkrediter är bl.a. *kreditgivare* som själva lämnar lån och andra krediter till konsumenter, *kreditförmedlare* som förmedlar kreditgivares lån till konsumenter och *jämförelsesidor* som jämför olika kreditgivares och kreditförmedlares lån.

För att *lämna* eller *förmedla* krediter till konsumenter krävs som regel tillstånd från Finansinspektionen. Det gäller alltså både för kreditgivare och kreditförmedlare. Enligt Konsumentverket är det svårt att följa utvecklingen på konsumentkreditmarknaden beroende på att marknaden ständigt förändras. Vissa bolag med tillstånd att bedriva verksamhet är passiva. Andra bolag byter inriktning på sin verksamhet och därmed även tillståndskategori. Det finns även kreditgivare

och kreditförmedlare som marknadsför sina krediter under andra varumärken och på webbplatser med andra namn än deras tillståndspliktiga namn.⁷⁴

Kreditförmedlingsmarknaden har vuxit de senaste åren och det har blivit allt vanligare att konsumenterna använder sig av kreditförmedlingstjänster.⁷⁵ Som namnet antyder förmedlar kreditförmedlare krediter för kreditgivare, antingen som ombud eller självständigt. Den information som kreditförmedlarna lämnar kan av konsumenten användas som underlag för att jämföra olika typer av kredit erbjudanden.

På konsumentkreditmarknaden finns även näringsidkare som inte själva lämnar eller förmedlar krediter utan som i stället marknadsför kreditgivares och kreditförmedlares produkter. Denna typ av näringsidkare behöver inte ha tillstånd för att bedriva sin verksamhet. *Affiliates* är ett samlingsbegrepp för företag som marknadsför andra företag mot en prestationsbaserad ersättning. En vanlig form av affiliates på konsumentkreditmarknaden är näringsidkare som jämför olika kreditgivare på internet, s.k. jämförelsesidor. Enligt Konsumentverket har antalet jämförelsesidor ökat de senaste åren och det öppnas dagligen nya. I september 2022 fanns det mellan 200 och 300 aktiva jämförelsesidor för konsumentkrediter och därtill flera hundra sidor som är passiva.⁷⁶ Detta medför stora möjligheter för kreditgivare och kreditförmedlare att sprida sina erbjudanden på mängder av jämförelsesidor.

I avtalsförhållandet mellan en jämförelsesida och en kreditgivare/kreditförmedlare regleras hur stor ersättning jämförelsesidan får när en konsument väljer att klicka sig vidare för att teckna ett avtal med kreditgivaren/kreditförmedlaren. Det finns dock inte alltid någon direktkontakt mellan kreditgivaren/kreditförmedlaren och jämförelsesidan. Inte sällan fungerar en annan näringsidkare som en slags mellanhand eller ”nätverk” mellan aktörerna.⁷⁷ Vi har dock ingen närmare kännedom om exakt hur avtalsmodellerna är uppbyggda.

Konsumentverket har även uppmärksammat att framför allt kreditförmedlare använder sig av s.k. *white labels* i sin marknadsföring. En ”white label” kan exempelvis utgöras av en webbplats på vilken kredit-

⁷⁴ Konsumentverkets rapport 2021:1, *Konsument på kredit* s. 16.

⁷⁵ Konsumentverkets rapport 2020/818, *Granskning av kreditförmedlares marknadsföring*, s. 1.

⁷⁶ Uppgift från Konsumentverket.

⁷⁷ Bolaget Adtraction är ett sådant företag som agerar mellanhand mellan kreditgivaren/kreditförmedlaren och jämförelsesidan.

förmedlaren marknadsför sina produkter under ett annat namn/varumärke än dennes tillståndspliktiga namn. Webbplatserna drivs ofta av näringsidkare som inte står under myndighetstillsyn. Hur avtalsmodellen ser ut har vi inte kunnat klargöra men troligtvis har kreditförmedlaren och ”white labeln” en affärsmässig relation genom vilken den senare får ersättning på ett liknande sätt som gäller för jämförelsesidor.

Bland vilka näringsidkare har problem identifierats?

Konsumentverket har i sitt tillsynsarbete bedömt att den marknadsföring som bedrivs av banker och kreditmarknadsföretag i stor utsträckning uppfyller lagens krav på måttfullhet. En handfull tillsynsärenden per år har öppnats gentemot dessa aktörer under de senaste åren. Konsumentverket har i stället framför allt riktat in sitt tillsynsarbete mot konsumentkreditinstitutens marknadsföring.

Konsumentkreditinstituten – som grupp betraktad – upplevs vara mer offensiva i sin marknadsföring i jämförelse med exempelvis bankerna. Detta gäller dock inte all marknadsföring från instituten. Bland konsumentkreditinstituten framstår, enligt Konsumentverket, kreditförmedlarna vara de aktörer som syns i flest medier, exempelvis i tv, radio och på sociala medier. Kreditförmedlarna marknadsför sig också, mer än andra näringsidkare, på jämförelsesidor. De använder sig dessutom av white labels för att marknadsföra sina produkter, även om detta för närvarande inte är särskilt vanligt förekommande på den svenska konsumentkreditmarknaden.

Det huvudsakliga problemet med white labels, enligt Konsumentverket, är att det för konsumenten kan bli otydligt vem denne ingår ett kreditavtal med. Kedjan av aktörer riskerar att bli lång när både en jämförelsesida, en white label, en kreditförmedlare och slutligen en kreditgivare finns involverade i samband med att konsumenten ska ingå ett kreditavtal.

I fråga om den marknadsföring som bedrivs av jämförelsesidor har Konsumentverket bedömt att dessa aktörer använder sig av en mer utmanande marknadsföring, i jämförelse med aktörer som bedriver sin verksamhet med tillstånd. Nya jämförelsesidor startar dagligen och det är därför svårt att få en överblick och kontroll över marknaden. Enligt Konsumentverket har aktörerna bakom jämförelse-

sidorna inte sällan bristande kunskaper om lagstiftningen på konsumentkreditmarknaden. Det saknas exempelvis insikt om att den som driver en jämförelsesida kan vara näringsidkare i konsumentkreditlagens (2010:1846) mening vilket i sin tur bl.a. ställer krav på att iaktta måttfullhet vid marknadsföring av krediter. Eftersom jämförelsesidorna inte lyder under något tillstånd skulle man kunna tänka sig att de inte har samma incitament att följa de krav som ställs upp enligt konsumentkreditlagen. Konsumentverket har dock möjlighet att förelägga eller stämma även dessa näringsidkare och förena talan med vite.

Det kan i detta sammanhang noteras att konsumentens första steg in på konsumentkreditmarknaden många gånger går genom jämförelsesidorna. De problem som Konsumentverket identifierat kring dessa aktörer medför därför sannolikt att många konsumenter kommer i kontakt med marknadsföring som inte håller sig inom konsumentkreditlagens ramar. Det finns därför också en påtaglig risk att konsumenter i stor utsträckning lockas att ingå kreditavtal som de inte har ekonomiska förutsättningar att betala tillbaka.

8.6.3 Företeelser kopplade till marknadsföringen och försäljningen av krediter

Inledning

En åsikt som framförts från olika håll under vårt utredningsarbete är att marknadsföringen av konsumentkrediter, på ett generellt plan, framstår som obalanserad och påträngande. Vissa har lyft fram innehållet i marknadsföringen som ett problem eftersom det lockar konsumenter till att fatta oöverlagda beslut. Andra har framfört att det stora problemet ligger i omfattningen av den reklam som konsumenter exponeras för i olika typer av medier. Nedan följer en beskrivning av vissa företeelser kopplade till marknadsföringen av krediter som har uppmärksamats.

Lånesnurror och framhävande av månadskostnaden för en kredit

Enligt Konsumentverket är det vanligt förekommande att aktörer som erbjuder blancolån presenterar produkten genom en s.k. lånesnurra på sin webbplats. I vår granskning av konsumentkreditinstitutens webbplatser har vi kunnat bekräfta att nästintill samtliga konsumentkreditinstitut använder sig av en lånesnurra.

I lånesnurran får konsumenten välja hur stort belopp han eller hon vill låna och under hur lång tid som lånet ska betalas tillbaka. När konsumenten valt önskat belopp och löptid, visas vad krediten kommer att kosta konsumenten varje månad. Detta kan knappast sägas vara ett problem i sig. Men på konsumentkreditinstitutens webbplatser framhävs ofta månadskostnaden genom att den visas i en större storlek i jämförelse med andra sifferuppgifter. Den är dessutom ofta markerad i fetstil eller har en framträdande färg.

Därutöver saknas det, på i princip samtliga webbplatser, uppgift om den totala kostnaden för krediten. Detta innebär att den enda uppgiften om den totala kostnaden är den som presenteras i det representativa exemplet. Det representativa exemplet är oftast placerat nedanför själva lånesnurran vilket innebär att man behöver scrolla ner för att kunna se den information som anges där. Texten i det representativa exemplet är som regel presenterad i en mindre textstorlek och i en ljusare färg än informationen i lånesnurran. Det finns oftast inte någon koppling mellan det representativa exemplet och det som visas i lånesnurran. Detta innebär att konsumenten i detta skede inte ges någon tydlig uppgift om vad den totala kostnaden för krediten faktiskt uppgår till. Lånesnurror som framhäver månadskostnaden för en kredit kan därmed missleda konsumenten om de ekonomiska konsekvenserna av krediten.

I slutet av 2022 riktade Konsumentverket ett föreläggande mot en kreditförmedlare som vid marknadsföring av krediter på internet framhöll en låg månadskostnad som ett avgörande argument i förhållande till andra villkor. I föreläggandet förbjöds företaget att använda denna typ av marknadsföring.⁷⁸

⁷⁸ Det har inte vidtagits några ytterligare rättsliga åtgärder i ärendet (kontrollerat i maj 2023).

Samlingslånen

Finansinspektionens statistik visar på att stora blacolån, på 250 000 kronor eller mer, har ökat i omfattning. Löptiden för dessa lån har också blivit allt längre. Enligt Finansinspektionen är det vanligaste enskilda syftet med blacolån att lösa andra lån och krediter. Denna typ av krediter marknadsförs ofta som *samlingslån*. Konsumentverket har pekat ut samlingslånen som särskilt problematiska.

I marknadsföringen av samlingslån framhålls som regel att det för konsumenten blir billigare att samla sina lån hos en viss kreditgivare. Som diskuterats ovan är det ofta månadskostnaden som lyfts fram i det sammanhanget. För att marknadsföra lånet som billigare krävs många gånger att löptiden för lånet bestäms till uppemot 15–20 år. En lång löptid medför emellertid att totalkostnaden för ett samlingslån kan bli väldigt hög. Som konstaterats ovan saknas däremot ofta relevanta uppgifter om totalkostnaden i marknadsföringen.

Samlingslån med långa löptider kan binda upp stora delar av konsumentens inkomst under många år. Detta medför också större risker för att konsumenten någon gång under lånets löptid kan komma att drabbas av oförutsedda händelser som påverkar hans eller hennes ekonomiska förutsättningar negativt. Vi delar därför Konsumentverkets bedömning att lånen är problematiska för många konsumenter. Det är därför särskilt viktigt att marknadsföringen av denna typ av lån är balanserad.

Marknadsföring som lockar konsumenter med ”trängande behov”

Konsumentverket har i sitt tillsynsarbete uppmärksammat att näringsidkare ibland använder marknadsföring som kan locka konsumenter att ingå ett kreditavtal. Att genom marknadsföring locka konsumenten att fatta oöverlagda beslut kan vara särskilt riskfyllt för konsumenter med ekonomiska problem.

I Konsumentverkets omvärldsbevakning har myndigheten sett att näringsidkare i sin marknadsföring relativt ofta framhåller att ”besked om krediten kommer snabbt” eller motsvarande. Det här är någonting vi också sett användas på vissa av konsumentkreditinstitutens webbplatser som ett argument för att få konsumenten att välja den aktuella krediten. Även jämförelsesidorna har ofta med ordet ”snabbast” som en parameter vid jämförelse av olika lån.

Vi har dessutom i vår granskning kunnat se att det på vissa av konsumentkreditinstituts webbplatser ibland framhålls att krediter beviljas utan att en kreditupplysning görs eller att en kreditupplysning endast görs en gång. På vissa jämförelsesidor framhålls det dessutom att lån ges trots betalningsanmärkningar.

Att vara i behov av en kredit snabbt kan ibland vara en indikation på att konsumenten har problem med sin ekonomi. Detsamma gäller om konsumenten vill att kreditgivarens kreditprövning ska omfatta så få uppgifter som möjligt av konsumentens ekonomiska situation. Det kan även antas att en konsument som behöver ett lån snabbt eller som inte vill att kreditgivaren upptäcker hans eller hennes betalningsanmärkningar också är en konsument som sedan får betalningsproblem. Det är därmed särskilt riskfyllt att i marknadsföringen locka konsumenter på ett sådant sätt.

Personaliserad reklam och direktmarknadsföring

Omfattningen av direktmarknadsföring av konsumentkrediter är inte kartlagd men flera aktörer har uppmärksammat olika former av direktmarknadsföringsåtgärder som ett problem. Direktmarknadsföring innebär att reklamen skickas direkt till mottagaren antingen med post, e-post eller via sms och mms. Som affärsmetod kan direktmarknadsföring anses som påträngande och det uppställs därför särskilda begränsningar för den typen av marknadsföring i lagstiftningen.⁷⁹

Vid direktmarknadsföring är det vanligt att näringsidkaren använder sig av personaliserad reklam. Sådan reklam använder sig av elektroniska spår och uppgifter som konsumenten lämnar efter sig för att nå ut till rätt målgrupp. Den data som används är både sådan som delas medvetet av användare och sådan som användare genererar utan att nödvändigtvis vara medvetna om det.⁸⁰ I digital marknadsföring är i princip allt reklam innehåll som visas personaliserat, såväl på webbplatser som på sociala medier.⁸¹

I Konsumentverkets granskning finns exempel på ärenden där myndigheten granskat näringsidkare som i sin marknadsföring av krediter

⁷⁹ Enligt 19 § marknadsföringslagen (2008:486) får en näringsidkare vid marknadsföring till en fysisk person använda elektronisk post, telefax eller sådana uppringningsautomater eller andra liknande automatiska system för individuell kommunikation som inte betjänas av någon enskild, bara om den fysiska personen har samtyckt till det på förhand.

⁸⁰ SOU 2018:1 s. 196 ff.

⁸¹ SOU 2018:1 s. 200.

skickat upprepade e-postmeddelanden till utvalda konsumenter. I meddelandena har konsumenterna informerats om att de kan ansöka om en kredit hos bolaget. I vissa fall har konsumenterna fått upp emot 30 meddelanden under en tid av några månader.⁸²

I utredningsarbetet har vi sökt på olika kreditgivares och kreditförmedlares webbplatser. Detta har resulterat i att vi har fått mycket digital reklam med erbjudande om att teckna krediter. Efter aktiviteterna på internet har vi även blivit kontaktade av kreditgivare och kreditförmedlare via e-post och telefon. Detta visar på hur personliserad marknadsföring fungerar i praktiken.

Personaliserad reklam är i sig problematisk eftersom den är svårare att granska och utöva tillsyn över, i jämförelse med annan marknadsföring som är tillgänglig för alla. Konsumentverket bedriver för närvarande ingen systematisk bevakning av personliserad marknadsföring. Riksrevisionen har nyligen i en rapport granskat *Konsumentverkets tillsyn av marknadsföring och avtalsvillkor*.⁸³ I rapporten lyfts just tillsynen över personliserad marknadsföring fram som en svårighet i myndighetens tillsynsarbete.⁸⁴ För att Konsumentverket ska kunna utöva tillsyn över personliserad marknadsföring av konsumentkrediter krävs i dag att konsumenten anmäler marknadsföringen.

Det är särskilt riskfyllt att marknadsföra krediter genom direktmarknadsföring eftersom det ökar risken för att konsumenter, på ett påträngande sätt, erbjuds krediter som de egentligen inte har ekonomiska förutsättningar att betala tillbaka. Genom att använda sig av personliserad reklam på konsumentkreditmarknaden är det möjligt för näringsidkaren att rikta sin marknadsföring direkt mot den målgrupp som kan ha ett intresse av produkten. Detta innebär som regel att de konsumenter som tidigare ingått ett kreditavtal eller på annat sätt visat intresse för krediter är de som i första hand blir kontaktade med nya erbjudanden. Om dessa konsumenter har ekonomiska problem kan företeelsen betraktas som riskfylld.

⁸² Den 31 maj 2023 meddelade Patent- och marknadsdomstolen dom i ett mål där direktmarknadsföring i form av e-postmeddelande prövades mot kravet på måttfullhet, se mer om tillsynsärendet i 8.3.2. Vid tiden för domen hade betänkandet lämnats till tryck varför domen inte närmare har kunnat beaktas i betänkandet.

⁸³ *Konsumentverkets tillsyn av marknadsföring och avtalsvillkor*, RiR 2022:13.

⁸⁴ *Konsumentverkets tillsyn av marknadsföring och avtalsvillkor*, RiR 2022:13, s. 36.

Kreditförmedlares telefonförsäljning

Att ringa upp potentiella kredittagare är snarare ett sätt att sälja krediter än att marknadsföra dem. Men när en konsument blir uppringd av en näringsidkare för att bli erbjuden en kredit, är det också ett effektivt sätt att marknadsföra krediter på. Från olika aktörer på marknaden har det framhållits att telefonförsäljning av krediter till konsumenter kan vara en problematisk företeelse.

Till skillnad från direktmarknadsföring får telefon användas som försäljningsmetod utan krav på samtycke (21 § marknadsföringslagen [2008:486]). Telefonförsäljning är dock inte tillåtet i förhållande till konsumenter som tydligt motsatt sig försäljningsmetoden. Det kan göras genom bl.a. registrering i det s.k. NIX-registret. I övrigt finns konsumentskyddsbestämmelser för telefonförsäljning i lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler. Där finns bl.a. ett krav på att det slutliga avtalet måste ingås skriftligen.⁸⁵

Under hösten 2022 riktade Konsumentverket tillsyn mot en kreditförmedlare som förmedlar krediter via telefon (avsnitt 8.3.2). Under våren 2023 genomför Konsumentverkets en tematisk tillsyn över sex kreditförmedlares telefonförsäljning av krediter.⁸⁶ Konsumentverkets uppfattning är att det framför allt är kreditförmedlare som använder sig av telefonförsäljning. Myndighetens bild är att telefonförsäljning inte används av kreditgivarna själva. Även när det gäller telefonförsäljning har det varit svårt att kartlägga omfattningen av problemet, mer än att det är relativt vanligt bland vissa aktörer på marknaden.

Från aktörer verksamma i branschen har vi dessutom informerats om att vissa kreditförmedlare har säljorganisationer som till stor del ägnar sig åt att ringa s.k. kalla samtal till konsumenter för att erbjuda krediter.⁸⁷ Enligt uppgift förekommer det att dessa bolag ger sin personal provisionsbaserade löner, som baseras på hur många och hur stora krediter som säljs. Hur vanligt förekommande detta är har inte kunnat kartläggas närmare.

Marknadsföring via telefon kan för vissa uppfattas som påträngande. Det bör ställas höga krav på att det som sägs vid telefonförsäljningen följer kravet på måttfullhet och god kreditgivningssed Att arbeta på

⁸⁵ Se mer om denna reglering ovan under avsnitt 4.5.2.

⁸⁶ Rapporten förväntas publiceras under sommaren 2023.

⁸⁷ Med kalla samtal avses att en näringsidkare tar kontakt med någon som denne inte har någon tidigare affärsrelation till.

provision vid telefonförsäljning är problematiskt eftersom det riskerar att konsumentintresset inte beaktas.

8.7 Överväganden och förslag

8.7.1 Finns det behov av ytterligare åtgärder för att skydda konsumenterna mot marknadsföring av krediter?

Bedömning: Marknadsföringen av krediter är omfattande och många gånger är den inte måttfull. Det kan därför finnas anledning att förtydliga bestämmelsen om måttfullhet i konsumentkreditlagen. Även vissa ytterligare begränsningar av marknadsföringen av krediter kan behöva övervägas för att öka konsumentskyddet.

I våra direktiv anges att marknadsföringen av krediter är omfattande. Påståendet stämmer väl överens med den uppfattning som vi fått under utredningens gång. I avsnitt 8.6 har vi identifierat vissa företeelser i marknadsföringen av konsumentkrediter som är riskfaktorer för att krediter erbjuds eller lämnas till konsumenter som inte har ekonomiska förutsättningar att betala tillbaka dem.

Det har till utredningen framförts av både Konsumentverket och aktörer i branschen att marknadsföringen av krediter på ett generellt plan framstår som obalanserad och påträngande. Vissa har lyft fram innehållet i marknadsföringen som ett problem eftersom det lockar konsumenter till att fatta oöverlagda beslut. Andra har framfört att det stora problemet ligger i omfattningen av den reklam som konsumenter exponeras för i olika typer av medier.

Av Konsumentverkets tillsyn och myndighetens allmänna omvärldsbevakning har det framkommit att vissa problem kopplade till marknadsföringen av krediter är vanligare än andra. Konsumentverket har bl.a. beskrivit att det är vanligt med marknadsföring som framhåller kreditens månadskostnad utan att den totala kostnaden för krediten anges. Detta är särskilt vanligt för de större blancolånen med långa löptider. Många gånger marknadsförs samlingslån på det sättet. Det är givet att en sådan marknadsföring riskerar att missleda konsumenten kring de ekonomiska konsekvenserna av att teckna en kredit.

Det finns även exempel på aktörer som i sin marknadsföring framhåller eller lovar att konsumenten kommer få ett snabbt besked i frå-

gan om en kredit kommer att beviljas eller att krediten kommer att beviljas utan att en kreditupplysning görs. Det är också vanligt att näringsidkare målar upp en bild av kredittagande som något bekymmersfritt som kommer lösa konsumentens samtliga ekonomiska problem. I vissa fall anspelas på humoristiska teman som väcker särskild uppmärksamhet. Marknadsföring av det nu beskrivna slaget riskerar att locka konsumenten att fatta oöverlagda beslut.

Det har också uppmärksammats att marknadsföringen av krediter ofta riktar sig direkt till den presumtiva konsumenten och att erbjudandena dessutom är utformade utifrån den specifika konsumenten eller konsumentgruppen som marknadsföringen är riktad mot. Detta kan göra det särskilt svårt att värja sig mot marknadsföringen. Det finns också problem kopplade till direktmarknadsföring i form av utskick av e-postmeddelanden eller sms. Har en konsument en gång tecknat en kredit eller besökt en kreditgivares eller kreditförmedlares webbplats är det inte ovanligt att konsumenten därefter blir kontaktad med olika erbjudanden. Det rör sig inte sällan om upprepade kontakter under kort tid. En sådan marknadsföring av krediter kan vara att betrakta som påträngande – och därmed inte måttfull.⁸⁸

Sedan ett antal år tillbaka finns ett krav på att måttfullhet ska iaktas vid marknadsföring av krediter. Många av de företeelser som beskrivits ovan måste enligt vår bedömning anses stå i strid med kravet på måttfullhet i konsumentkreditlagen (2010:1846) och således vara otillåtna redan i dag. Den samlade bild vi fått är att det krävs ytterligare åtgärder för att öka konsumentskyddet mot marknadsföring som strider mot konsumentkreditlagen.

8.7.2 Bör ett krav på *särskild måttfullhet* införas?

Bedömning: Det bör inte införas ett krav på att näringsidkare ska iaktta *särskild måttfullhet* vid marknadsföring av krediter.

⁸⁸ Den 31 maj 2023 meddelade Patent- och marknadsdomstolen dom i ett mål där denna situation prövades, se mer om tillsynsärendet i 8.3.2. Vid tiden för domen hade betänkanudet lämnats till tryck varför domen inte närmare har kunnat behandlas i betänkanudet.

Inledning

I annan skyddslagstiftning finns krav på att näringsidkare måste iaktta *särskild måttfullhet* i sin marknadsföring (7 kap. 1 § alkohollagen [2010:1622]). I samband med införandet av måttfullhetskravet i konsumentkreditlagen (2010:1846) övervägde regeringen om kravet även där skulle vara särskild måttfullhet. Det blev emellertid inte så och frågan är om det nu finns skäl att skärpa kravet på måttfullhet och införa begreppet särskild måttfullhet i lagen.

En jämförelse med måttfullhetskravet vid marknadsföring av spel

I förarbetena till den dåvarande lotterilagen (1994:1000) hänvisade regeringen till att det i alkohollagen ställdes upp ett krav på att näringsidkare ska iaktta särskild måttfullhet vid marknadsföring av alkoholdrycker. Regeringen anförde att det fanns omfattande forskning som visade på en tydlig koppling mellan marknadsföring och konsumtion av alkoholdrycker. Men sambandet mellan marknadsföring och spel var inte lika klarlagt, konstaterade regeringen. Detta talade emot att införa ett krav på särskild måttfullhet vid marknadsföring av spel.⁸⁹

Ett annat bärande skäl till att särskild måttfullhet inte skulle införas för marknadsföring av spel var enligt regeringen, i huvudsak, att grundlagsskyddet för marknadsföring av alkohol- och tobaksprodukter inte var lika starkt som för marknadsföring av spel.⁹⁰ Även om det fanns vissa likheter ur risksynpunkt mellan konsumtion av alkohol och deltagande i lotterier ansåg regeringen sammanfattningsvis att det inte var lämpligt att uppställa samma krav på marknadsföring av lotterier som på marknadsföring av alkoholprodukter.

Frågan om att skärpa måttfullhetskravet för marknadsföring av spel har återigen nyligen varit föremål för regeringens bedömning. Även denna gång kom regeringen dock fram till att det inte skulle införas ett krav på särskild måttfullhet för marknadsföring av spel. Regeringen hänvisade i huvudsak till att det inte med säkerhet gick att säga att det befintliga måttfullhetskravet i spellagen (2018:1138)

⁸⁹ Prop. 2016/17:8 s. 31.

⁹⁰ Regeringen hänvisade till bestämmelsen i 1 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen med särskilda bestämmelser för alkohol- och tobaksprodukter där stora delar undantagits från tillämpningen av förordningens bestämmelser.

inte var tillräckligt för att skydda sårbara grupper. Vidare hänvisade regeringen till de konsekvenser ett skärpt krav skulle riskera att få.

Även om det inte går att dra en omedelbar jämförelse mellan marknadsföring av spel och marknadsföring av krediter bedömer vi att flera av de argument som regeringen lyfte fram i förarbetena till spelagen, även är relevanta för vår del. Det saknas exempelvis omfattande forskning som visar på en tydlig koppling mellan exponering av reklam eller andra marknadsföringsåtgärder och konsumenters benägenhet att låna. Inte heller finns det något liknande undantag i grundlagen för konsumentkrediter som för alkoholdrycker och tobak. Frågan man behöver ställa sig är dock om det nuvarande måttfullhetskravet i konsumentkreditlagen är tillräckligt eller inte för att skydda konsumenter vid marknadsföring av krediter.

Innebär det nuvarande kravet på måttfullhet ett tillräckligt konsumentskydd?

Bestämmelsen om måttfullhet i konsumentkreditlagen infördes 2018. Sedan dess har Patent- och marknadsdomstolen prövat måttfullhetskravet i konsumentkreditlagen vid endast ett tillfälle.⁹¹ Några mer generella slutsatser om måttfullhetskravets innebörd går det dock inte att dra av rättsfallet.

Eftersom även marknadsföringen av spel omfattas av ett krav på måttfullhet kan praxis från spelområdet ha viss relevans. Ett avgörande från spelområdet som Konsumentverket hänvisar till i sin tillsyn på konsumentkreditområdet är den s.k. Ninja Casino-domen.⁹² I målet bedömde Patent- och marknadsdomstolen att marknadsföring i form av en s.k. takeover-annons på en inte spelrelaterad webbplats var påträngande och inte måttfull. Det kan dock konstateras att den målgrupp som domstolen utgick ifrån var konsumenter som är eller ligger i farozonen för att utveckla spelproblem. Eftersom marknadsföringen av konsumentkrediter riktar sig till en annan målgrupp går det inte att med säkerhet säga att domstolen hade gjort samma bedömning för konsumentkreditreklam.

⁹¹ Patent- och marknadsdomstolens dom den 25 juni 2020 i mål nr PMT 16182-19. Den 31 maj meddelade Patent- och marknadsdomstolen dom i ytterligare ett mål där måttfullhetskravet prövas, se mer om detta i avsnitt 8.3.2. Vid den tiden hade betänkandet lämnats till tryck varför domen inte närmare har kunnat beaktas i betänkandet.

⁹² Patent- och marknadsdomstolens dom den 22 november 2019 i mål nr PMT 17459-18.

Under de fem år som måttfullhetsbestämmelsen varit i kraft har Konsumentverket inlett cirka 100 tillsynsärenden. I samtliga fall har bolagen i fråga rättat sig i enlighet med Konsumentverkets krav. En frivillig rättelse förhindrar dock inte Konsumentverket att driva målet till prövning i domstol. Relevanta domstolsavgöranden är som sagt dessvärre väldigt få. Ett sätt att ge måttfullhetsbestämmelsen en tydligare innebörd är att fler mål prövas av domstol, inte minst för att skapa en enhetlig och stabil praxis för aktörerna på marknaden. Detta tar dock tid.

Med hänsyn till den förhållandevis korta tid som måttfullhetskravet funnits i konsumentkreditlagen och den begränsade domstolspraxis som finns på området, är det i nuläget för tidigt att med säkerhet dra slutsatsen att kravet inte är tillräckligt. Vi anser därför att det inte nu finns tillräckliga skäl att införa ett krav på särskild måttfullhet vid marknadsföring av krediter.

8.7.3 Det nuvarande måttfullhetskravet ska förtydligas

Förslag: Måttfullhetsbestämmelsen i konsumentkreditlagen ska förtydligas. Det ska framgå att marknadsföring av krediter ska vara måttfull. Bestämmelsen ska också förtydligas på så sätt att den exemplifierar några krav som ska ställas på marknadsföringen för att den ska anses vara måttfull. I kravet på måttfullhet ligger att marknadsföring av krediter *inte får vara påträngande eller locka konsumenten till att fatta oöverlagda beslut*. Det innebär också att marknadsföringen ska vara *saklig, balanserad och neutral*.

Innebörden av det nuvarande kravet på måttfullhet

Ett krav på att marknadsföring *ska vara måttfull* – eller att *måttfullhet ska iakttas* vid marknadsföring – gäller i flera skyddslagstiftningar. Måttfullhetsbegreppet i konsumentkreditlagen (2010:1846) gäller vid marknadsföring av alla slags krediter, oavsett vilken målgrupp marknadsföringen riktas till. Kravet finns inte enbart för att skydda konsumenter med svag ekonomi eller konsumenter som vid en kreditprövning inte bedöms kreditvärdiga. I stället är avsikten att betona

att risker med skuldsättning finns inom i princip alla konsumentgrupper.

För att avgöra om en marknadsföringsåtgärd är måttfull ska en helhetsbedömning göras. Avgörande vid bedömningen är hur marknadsföringen är ägnad att uppfattas med hänsyn till den krets till vilken den riktar sig, det medium som används och det innehåll som marknadsföringen har. Bedömningen ska ta sin utgångspunkt i syftet med måttfullhetskravet, nämligen att det vid marknadsföring av konsumentkrediter ska tas större hänsyn till de generella riskerna med konsumentkrediter för att på så sätt minska sannolikheten att marknadsföringen lockar konsumenter till oöverlagda beslut.⁹³

Kravet på måttfullhet innebär bl.a. att marknadsföring av krediter inte får vara *påträngande*. Den ska dessutom vara *saklig och balanse-rad*.⁹⁴ Måttfullhetskravet stämmer även överens med det som tidigare uttalats i förarbetena om *god kreditgivningssed*. Kravet på god kreditgivningssed innebär att krediten inte får framställas så att den *missleder kunden* om de ekonomiska konsekvenserna av krediten eller som en helt *bekymmersfri lösning* på kundens eventuella ekonomiska problem. Marknadsföringen får inte heller *locka kunden till att fatta ett oöverlagt beslut* om att binda sig för krediten. Marknadsföringen av en kredit ska i princip vara *neutral* i den meningen att den bör överlåta åt kunden att avgöra i vad mån krediten är förmånlig för honom eller henne.⁹⁵

Som underlag för bedömningen av kravet på måttfullhet går det även att hämta viss vägledning från Konsumentverkets allmänna råd.⁹⁶ De allmänna råden används av Konsumentverket som ett verktyg i tillsynsarbetet, men är inte bindande för näringsidkarna. Det kan noteras att det endast är *en* branschförening – Svenska Bankföreningen – som i nuläget har riktlinjer för hur krediter bör marknadsföras.⁹⁷ I stora drag motsvarar riktlinjerna det som redan anges i förarbetena och i Konsumentverkets allmänna råd.

Från rättspraxis är det som sagts svårt att få någon tydlig vägledning om innebörden av kravet på måttfullhet eftersom kravet hittills endast varit uppe för prövning vid ett fåtal tillfällen i Patent- och marknadsdomstolen sedan det infördes i konsumentkreditlagen.

⁹³ Prop. 2017/18:72 s. 49.

⁹⁴ Prop. 2017/18:72 s. 50.

⁹⁵ Prop. 1991/92:83 s. 107 och prop. 2017/18:72 s. 49 f.

⁹⁶ KOVFS 2020:1.

⁹⁷ Svenska Bankföreningen, *Kod för ansvarsfull kreditgivning på konsumentkreditmarknaden*, 7 december 2020.

Utöver uttalandena i förarbetena om måttfullhetskravets innebörd är vägledningen begränsad när det gäller att bedöma kravets innebörd. Frågan är om måttfullhetskravet som det är utformat i dag är tillräckligt tydligt för de som tillämpar bestämmelsen.

Måttfullhetskravet behöver förtydligas

Eftersom samtliga aktörer som Konsumentverket riktat tillsyn mot rättat sig efter myndighetens krav har tillsynsarbetet på så sätt uppenbarligen haft inverkan. Arbetet har i sin tur lett till att det utvecklats en tydlig bild inom Konsumentverket över vad som inte är måttfull marknadsföring av krediter. Konsumentverket har uppgett att de får in relativt få anmälningar från allmänheten. Tillsynen bygger därför i stor utsträckning på myndighetens egen omvärldsbevakning. Att genom ett sådant tillsynsarbete kontrollera den mycket omfattande marknadsföringen av krediter som konsumenter dagligen exponeras för i olika medier är en omöjlig uppgift för en tillsynsmyndighet. De aktörer som marknadsför krediter är dessutom väldigt många och vissa har inte tillstånd att bedriva sin verksamhet vilket försvårar tillsynen ytterligare. I många fall riktar sig marknadsföringen direkt mot en specifik konsument. Det försvårar också tillsynen eftersom möjligheten att utöva tillsyn i sådana situationer bygger på att en anmälan görs.

Vår uppfattning är att dagens marknadsföring av konsumentkrediter många gånger strider mot kravet på måttfullhet. Det kan dock konstateras att flera av de företeelser som Konsumentverket slagit ner på i sitt tillsynsarbete, fortsatt förekommer. Även om Konsumentverket bedömer att en marknadsföringsåtgärd strider mot måttfullhetskravet, är sannolikheten för en rättslig prövning av åtgärden för närvarande i det närmaste obefintlig. Det finns skäl att tro att vissa näringsidkare som marknadsför krediter väljer att utforma marknadsföringen på ett inte måttfullt sätt för att sedan rätta sig om Konsumentverket riktar tillsyn mot näringsidkaren. Ett sådant agerande behöver inte heller bli särskilt kostsamt för näringsidkaren, mer än till följd av den eventuella negativa publicitet som det medför.⁹⁸ För att komma åt marknadsföringen som strider mot kravet på måttfullhet är det därför viktigt att se till att Konsumentverket har

⁹⁸ Ett föreläggande kan förenas med vite, men inte med sanktionsavgift.

de resurser som krävs för att kunna utöva en effektiv tillsyn, och driva fler ärenden till domstol.

Det finns dessutom goda skäl att tro att det finns en osäkerhet kring måttfullhetskravets innebörd bland vissa aktörer på konsumentkreditmarknaden. Det talar för att förtydliga bestämmelsen. Redan före det att måttfullhetsbestämmelsen infördes i konsumentkreditlagen innebar god marknadsföringssed och god kreditgivningssed att näringsidkarna var skyldiga att iaktta viss återhållsamhet och måttfullhet vid marknadsföring av krediter. Som skäl för att införa måttfullhetsbestämmelsen ansåg Utredningen om vissa konsumentkrediter (SOU 2016:68) att kraven på återhållsamhet och måttfullhet inte hade fått tillräckligt genomslag i marknadsföringen av krediter, särskilt med beaktande av de risker som krediter och skuldsättning innebar för den enskilde. För att förtydliga och förstärka näringsidkarnas ansvar vid marknadsföring föreslog utredningen därför att det skulle införas ett uttryckligt krav på måttfullhet.⁹⁹

Måttfullhetskravet har fortfarande inte fått det genomslag i marknadsföringen av krediter som man hoppades på vid införandet av kravet. Även om det i dagsläget inte finns tillräckliga skäl att införa ett krav på särskild måttfullhet finns det ett påtagligt behov av att se till att marknadsföringen faktiskt lever upp till nuvarande krav på måttfullhet. Näringsidkarna behöver därför ta ett större ansvar för hur de marknadsför krediter. För att underlätta för de aktörer som vill göra rätt, finns det anledning att direkt i lagen lyfta fram de mest centrala kraven bakom måttfullhetsbegreppet. Dessa krav ska förtydliga bestämmelsen och lyfta fram det som lagstiftaren bedömt som de självklara utgångspunkterna vid marknadsföring av krediter. Ett sådant förtydligande ger en tydligare vägledning för aktörerna i branschen om hur de ska utforma sin marknadsföring för att den ska vara måttfull.

Ett viktigt syfte med att förtydliga måttfullhetskravet är förstås att det ska bidra till att motverka att krediter erbjuds konsumenter som riskerar att hamna i överskuldsättning. För att uppfylla syftet behöver de krav som ligger i begreppet måttfullhet få ett större genomslag vid marknadsföringen av krediter.

En helhetsbedömning ska dock alltid ligga till grund för bedömningen av om en marknadsföringsåtgärd strider mot kravet på måttfullhet. Det ger utrymme för att beakta även andra aspekter som kan

⁹⁹ SOU 2016:68 s. 341.

aktualiseras från en specifik marknadsföringsåtgärd och som bedöms gå utöver det som särskilt ska anges i lagtexten. Vid bedömningen ska även hänsyn tas till vem marknadsföringen riktar sig mot och det medium som används.

Närmare om ett förtydligande av måttfullhetsbestämmelsen

Måttfullhetsbestämmelsen är till för att skydda alla konsumenter som erbjuds krediter. Bestämmelsen ska därför förtydligas på det sättet att det i bestämmelsen ska anges att *marknadsföring av krediter ska vara måttfull*. I bestämmelsen ska det därefter lyftas fram några av de krav som ska ställas på marknadsföringen för att den ska anses vara måttfull.

En central utgångspunkt vid marknadsföringen av krediter är att den inte ska *locka konsumenten att fatta oöverlagda beslut*. Krediter marknadsförs ofta genom att kredittagande målas upp som någonting som förskönar och förbättrar konsumentens hela tillvaro vilket riskerar att locka konsumenten att fatta oöverlagda beslut.

Måttfullhetsbestämmelsen kräver dessutom ett förtydligande om att marknadsföringen inte får vara *påträngande*. Tekniska förutsättningar gör det i dag möjligt att på ett sofistikerat sätt anpassa marknadsföringen efter den enskilda konsumentens intressen och behov och att kontakta konsumenten direkt. En alltför ihållande marknadsföringsmetod kan få konsumenten att teckna krediter som han eller hon ursprungligen inte hade planerat att göra. Begreppet påträngande tar framför allt sikte på hur näringsidkaren presenterar sin marknadsföring för konsumenten, dvs. själva marknadsföringsmetoden. Vid bedömningen av metoden är frekvensen av exponeringar en viktig parameter.

Såsom tidigare nämnts anges det även i alkohollagens bestämmelse om särskild måttfullhet att marknadsföringen bl.a. inte får vara påträngande. Det skulle därför kunna hävdas att rekvisitet påträngande hör till – eller närmast är öronmärkt för – begreppet särskild måttfull. Vår uppfattning är dock att påträngande marknadsföring även kan gälla som ett rekvisit i konsumentkreditlagen för vad som kan anses vara måttfullt eller inte. Uppfattningen stöds av att regeringen vid införandet av måttfullhetsbestämmelsen i konsumentkreditlagen

särskilt framhöll att marknadsföringen av krediter inte får vara påträngande.

Det ska dessutom framgå att marknadsföringen ska vara *saklig, balanserad och neutral* för att betraktas som måttfull. Genom dessa begrepp framhålls bl.a. att marknadsföringen inte får missleda konsumenten om de ekonomiska konsekvenserna av krediten.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Fram tills nu har det varit möjligt för medlemsländerna själva att närmare reglera vilka krav som ska ställas på marknadsföringen av krediter. I det nuvarande konsumentkreditdirektivet finns nämligen ingen reglering om det, bortsett från krav på att viss information ska lämnas i samband med marknadsföringen.¹⁰⁰ Det bör noteras att Europaparlamentets och rådets direktiv om otillbörliga affärsmetoder även ska beaktas vid införandet av bestämmelser på marknadsföringsområdet.¹⁰¹ Direktivet är dock ett minimiharmoniseringsdirektiv såvitt avser finansiella tjänster. Det innebär att det i nationell lagstiftning kan införas striktare krav på marknadsföring av finansiella tjänster än vad direktivet föreskriver.

I det kommande direktivet om konsumentkrediter föreslås att det ska införas en bestämmelse om att marknadsföringen av krediter måste vara *rättvis, klar och inte vilseledande* (artikel 7).¹⁰² I samma artikel kommer det införas ett förbud mot att använda formuleringar i reklam- och marknadsföringsmeddelanden som hos en konsument kan skapa falska förväntningar på en kredits tillgänglighet eller på vilka kostnaderna är för krediten. Frågan är hur dessa krav förhåller sig till det nuvarande kravet på måttfullhet i konsumentkreditlagen och övriga marknadsföringsbestämmelser i marknadsföringslagen (2008:486).

¹⁰⁰ Den marknadsföringsbestämmelse som i dag finns i konsumentkreditdirektivet är den informationsbestämmelsen som direktimplementerats i 7 § konsumentkreditlagen.

¹⁰¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG av den 11 maj 2005 om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenter på den inre marknaden och om ändring av rådets direktiv 84/450/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG, 98/27/EG och 2002/65/EG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004 (direktiv om otillbörliga affärsmetoder)

¹⁰² Den engelska versionen använder orden "fair, clear and not misleading". Den svenska översättningen "rättvisande, klara och icke vilseledande" är hämtad från kommissionens förslag till ett nytt konsumentkreditdirektiv.

Marknadsföring som inte är *rättvis och klar* riskerar att vilseleda konsumenten. Att marknadsföring inte får vara vilseledande är ett allmänt krav som redan finns i marknadsföringslagen och som gäller för all marknadsföring, även för marknadsföringen av krediter. Att den inte ska skapa falska förväntningar om en kredits tillgänglighet eller kostnader är andra aspekter som också redan enligt den nuvarande lagstiftningen ska beaktas inom ramen för måttfullhetsprövningen. Sammantaget menar vi att det krav på måttfullhet som i dag finns i konsumentkreditlagen inte kan anses strida mot artikel 7 i det kommande direktivet om konsumentkrediter.

Det kommande direktivet föreslås även innehålla ytterligare krav på information och andra förbud mot olika påståenden i marknadsföringen (artikel 8). Det kommer bl.a. att föreskrivas att medlemsstaterna ska förbjuda marknadsföring som utfäster vissa påståenden, t.ex. marknadsföring som uppmuntrar konsumenten att teckna krediter för att förbättra konsumentens ekonomiska problem (artikel 8.3 c). Medlemsstaterna kommer även att kunna förbjuda marknadsföring som bl.a. framhåller hur snabbt och enkelt en kredit kan beviljas (artikel 8.3 d). De krav som kommer att anges i det kommande direktivet ska enligt vår bedömning redan i dag beaktas vid bedömningen av om en marknadsföringsåtgärd är måttfull eller inte. Vårt förslag om ett förtydligande av måttfullhetsbestämmelsen har dock inte närmare anpassats till det kommande direktivet i denna del.

Det föreslagna förtydligandet av bestämmelsen finns i 6 a § konsumentkreditlagen.

8.7.4 En särskild upplysning vid marknadsföring av alla krediter ska införas

Förslag: En särskild upplysning ska lämnas vid marknadsföring av alla krediter enligt konsumentkreditlagen. Vid marknadsföring av vissa kreditköp och räntefria kontokrediter behöver upplysningen dock inte lämnas.

Upplysningen ska lämnas samtidigt som informationen i 7 § konsumentkreditlagen lämnas, dvs. när ett kreditavtal marknadsförs.

Upplysningen ska innehålla information om att det medför kostnader för konsumenten att teckna en kredit. Det ska anges: ”Att låna kostar pengar”. Upplysningen ska dessutom innehålla information om riskerna med skuldsättning och om vart konsumenten kan vända sig för att få stöd i budget- och skuldfrågor. Om den särskilda upplysningen inte lämnas, ska det vara möjligt att ingripa enligt marknadsföringslagen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om innehållet i upplysningen och om hur den ska lämnas i marknadsföringen.

Den nuvarande regleringen om en särskild upplysning vid marknadsföring av högkostnadskrediter

I konsumentkreditlagen (2010:1846) finns en särskild informationsbestämmelse som gäller för högkostnadskrediter. Vid marknadsföringen av en sådan kredit ska konsumenten upplysas om att det är en högkostnadskredit och riskerna med en sådan samt vart konsumenten kan söka sig för att få stöd i budget- och skuldfrågor (7 b §). Bestämmelsen infördes i syfte att öka konsumentens riskmedvetenhet. Konsumenter som tecknar högkostnadskrediter skulle få bättre möjlighet att stanna upp i sitt beslutsfattande, se över sin ekonomi och sätta sig in i kreditåtagandet och följderna av att inte kunna betala tillbaka ett eventuellt lån i tid.

I avsnitt 11.6.9 föreslås att begreppet högkostnadskredit ska tas bort ur lagen. Utgångspunkten för våra förslag har varit att åtgärderna ska rikta sig mot hela konsumentkreditmarknaden. Av samma skäl

anser vi att det inte längre är motiverat att ha en informationsbestämmelse kopplad till enbart högkostnadskrediter.

Näringsidkare har redan i dag en skyldighet att lämna upplysningar vid marknadsföring eller försäljning av vissa andra slags produkter som innebär risker för konsumenter. Vid marknadsföring av alkohol ska det t.ex. finnas med en text som informerar om alkoholens skadeverkningar (7 kap. 7 § alkohollagen [2010:1622]). På spelområdet ska det anges kontaktuppgifter till en organisation som tillhandahåller information om och stöd i samband med spelproblem när spel förekommer i kommersiella meddelanden (15 kap. 3 § andra stycket spellagen [2018:1138]).

Frågan är om det finns anledning att införa en bestämmelse där näringsidkarna är skyldiga att lämna en särskild upplysning vid marknadsföring av alla typer av krediter i konsumentkreditlagen.

Det finns ett behov av en upplysning vid marknadsföring av alla krediter

Det finns redan en bestämmelse i konsumentkreditlagen som detaljerat reglerar vilken information som ska lämnas vid marknadsföring av ett kreditavtal (7 §). Den effektiva räntan ska alltid presenteras och i de allra flesta fall ska det finnas uppgifter om bl.a. krediträntan, avgifter och andra kostnader, kreditbeloppet, löptiden samt den totala kostnaden för krediten. Trots den relativt omfattande informationen som ska lämnas i marknadsföringen av ett kreditavtal finns det en risk att konsumenten ändå fattar oöverlagda beslut. Det är alltså inte alltid bristen på information som är problemet till att konsumenten fattar ett mindre genomtänkt beslut att ta en kredit. Det kan även bero på att konsumenten befinner sig i en ekonomiskt trängd situation och kanske är i behov av en kredit för att kunna betala sina räkningar. Konsumenten har då troligtvis svårt att se alternativ till att skuldsätta sig och accepterar kreditavtal med höga räntor eller långa löptider.

Ogenomtänkta beslut kan också bero på att kredittagande generellt sett har blivit enkelt och lättillgängligt och att konsumenten inte reflekterar över den kostnad som krediten i slutändan medför. Eftersom ekonomiska problem i många fall uppstår efter en skilsmässa, sjukskrivning eller arbetslöshet kan kredittagande medföra problem för konsumenten först flera år efter det att krediten teck-

nades. Det är därför viktigt att fler konsumenter – inte bara de med små ekonomiska marginaler – ges möjlighet att kunna stanna upp i sin beslutsprocess och reflektera över vilken den bästa lösningen är. En skyldighet för näringsidkarna att lämna en särskild upplysning vid marknadsföring av alla krediter är ett sätt att påverka konsumenternas riskmedvetenhet.

En upplysning för konsumentkrediter kan även förmedla en mer balanserad bild av vad det innebär att låna pengar. Marknadsföringen av krediter förskönar många gånger kredittagande genom att anspela på humoristiska teman eller framställa kredittagande som den bästa lösningen på konsumentens ekonomiska problem. Marknadsföring som enbart förmedlar en positiv bild av att teckna en kredit är i många fall inte måttfull. Även om en särskild upplysning kan bidra till en mer balanserad bild av kredittagande ska inte bedömningen av om en marknadsföringsåtgärd är måttfull (eller inte) påverkas av att en upplysning har lämnats i marknadsföringen. Marknadsföring som i sig strider mot måttfullhetskravet kan därmed inte betraktas som måttfull bara för att en upplysning har lämnats.

Även i det kommande direktivet om konsumentkrediter föreslås införandet av ett krav på att näringsidkaren vid marknadsföring av krediter ska upplysa konsumenten om att det kostar pengar att låna (artikel 8). När direktivet antas kommer det alltså sannolikt att medföra ett krav på Sverige att införa en sådan reglering.

Vi bedömer att det finns goda skäl för att ställa krav på att näringsidkaren ska lämna en särskild upplysning vid marknadsföring av alla krediter som bl.a. ska innehålla information om att det medför kostnader att teckna en kredit. På samma sätt som gäller för den nuvarande särskilda upplysningen för högkostnadskrediter bör den föreslagna upplysningen även innehålla information om övriga risker med skuldsättning. Det kan också finnas anledning att genom upplysningen göra konsumenten uppmärksam på vart denne kan vända sig för att få stöd i budget- och skuldfrågor på samma sätt som nuvarande informationsbestämmelse för högkostnadskrediter gör.

I en rapport gjord av Konsumentverket från 2015 konstaterades att kännedomen om den kommunala budget- och skuldrådgivningen var låg bland allmänheten. En slutsats i rapporten var att budget- och skuldrådgivningen borde marknadsföras så att verksamheten och

dess innehåll blir känd.¹⁰³ Inom utredningen har det bekräftats att budget- och skuldrådgivare upplever att deras verksamhet är relativt okänd och att den bör synliggöras.¹⁰⁴

Budget- och skuldrådgivarna kan vara till stor hjälp för att konsumenter ska kunna ta sig ur en svår ekonomisk situation som de hamnat i. Vid allvarlig och långvarig skuldsättning kan det handla om att få hjälp med att ansöka om skuldsanering hos Kronofogdemyndigheten. För de konsumenter som inte uppfyller kraven för att ansöka om skuldsanering kan hjälpen bestå i vägledning att finna andra långsiktiga och hållbara lösningar på de ekonomiska problemen. Att införa ett krav på att näringsidkarna ska lämna en särskild upplysning som innehåller information om att man kan vända sig till en budget- och skuldrådgivare, skulle kunna bidra till en ökad kunskap om att denna hjälp finns att få.

Sammantaget anser vi att det ska införas en bestämmelse som ställer krav på näringsidkarna att lämna en särskild upplysning vid marknadsföring av krediter. Av upplysningen ska det framgå att det medför kostnader för konsumenten att teckna en kredit. Upplysningen ska dessutom informera konsumenten om riskerna med skuldsättning och om vart konsumenten kan vända sig för att få stöd i budget- och skuldfrågor.

Eftersom upplysningen syftar till att påverka konsumenten i dennes beslutsprocess bör den komma så tidigt som möjligt i kreditprocessen. Som en jämförelse ska den information som näringsidkaren är skyldig att lämna enligt 7 § konsumentkreditlagen lämnas vid *marknadsföring av ett kreditavtal*. Innebörden av detta är att informationsplikten inträder när en marknadsföringsåtgärd avser ett något så när bestämt och individualiserat krediterbjudande. Att följa samma systematik som redan gäller för den allmänna informationsbestämmelsen i 7 § skulle underlätta för de som ska lämna upplysningar enligt förslaget. Förslaget är därför att den nu föreslagna upplysningen ska lämnas vid *marknadsföringen av ett kreditavtal*.

¹⁰³ Konsumentverket, rapport 2015:8, *Med väntan växer skulden – En fördjupad studie av den kommunala budget- och skuldrådgivningen* s. 125.

¹⁰⁴ Se mer om synliggörandet av budget- och skuldrådgivarnas verksamhet i avsnitt 13.5.4.

Upplysningens förenlighet med grundlagarna

Att ställa krav på näringsidkare att vid marknadsföringen av krediter lämna en upplysning med visst på förhand bestämt innehåll kan komma i konflikt med tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL).¹⁰⁵ Det har i tidigare lagstiftningssammanhang uttalats att för att text med visst innehåll ska kunna tolereras från tryck- och yttrandefrihetsrättslig synpunkt bör det krävas att det inte rör sig om texter av uttryckligen åsiktpåverkande eller opinionsbildande karaktär. Texter behöver alltså uppfylla vissa krav på saklighet.¹⁰⁶

Numera finns ett undantag i TF och YGL för bestämmelser som innebär krav på att införa och på ett visst sätt utforma varningstext, innehållsdeklaration eller annan liknande produktinformation (1 kap. 12 § 4 TF och 1 kap. 18 § YGL). Undantaget tydliggör att bestämmelserna om tryckfrihet och yttrandefrihet inte hindrar att sådana bestämmelser införs i vanlig lag, om syftet är skydd för hälsa, miljö eller konsumentskydd. Till skillnad från vad som ansetts gälla tidigare finns det inte något krav på att föreskrifter som meddelas med stöd av bestämmelsen enbart får avse texter som saknar en uttryckligen åsiktpåverkande eller opinionsbildande karaktär. Det ska emellertid fortfarande röra sig om produktinformation, ett begrepp som i sig inrymmer ett visst krav på objektivitet och saklighet.¹⁰⁷

Den reglering som föreslås om att näringsidkare ska lämna en särskild upplysning vid marknadsföring av ett kreditavtal syftar till att stärka konsumentskyddet. Informationen som ska lämnas är dessutom saklig. Sammantaget bedömer vi att förslaget är förenligt med yttrandefrihetsgrundlagarna.

Utformningen av upplysningen

Eftersom konsumentkreditlagen redan föreskriver att marknadsföringen av ett kreditavtal ska innehålla en ganska stor mängd uppgifter om kreditvillkoren behöver den nu föreslagna upplysningen vara kort och kärnfull. Det finns annars risk för att upplysningen flyter in i den övriga informationen som redan lämnas i dag. För att inte gå utöver det nuvarande konsumentkreditdirektiv får upplysningen inte

¹⁰⁵ TF och YGL tillämpas på t.ex. tryckta skrifter, radio- eller tv-sändningar, eller webbplatser med utgivningsbevis.

¹⁰⁶ Prop. 2001/02:162 s. 53.

¹⁰⁷ Prop. 2017/18:49 s. 170 ff. och s. 187.

heller innehålla ytterligare uppgifter om kreditvillkor, dvs. det som regleras i 7 § konsumentkreditlagen.

En annan fråga är hur upplysningen mer precist ska utformas. Den särskilda upplysning som i dag ska lämnas för högkostnadskrediter har inte definierats närmare i lag. I stället har regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer genom ett bemyndigande getts möjlighet att närmare bestämma utformningen av upplysningen.¹⁰⁸

Om utformningen av den upplysning som föreslås ska bestämmas i lag krävs en relativt detaljerad bestämmelse. Upplysningen kan exempelvis behöva utformas på olika sätt i olika medier. Det framstår därför som lämpligast att utformningen av bestämmelsen regleras på en lägre författningsnivå än i lag. En sådan ordning stämmer dessutom överens med hur riskvarningar närmare har utformats i annan skyddslagstiftning.¹⁰⁹

Vid framtagande av föreskrifterna bör det beaktas att upplysningen ska vara så klar och framträdande som möjligt för att konsumenterna ska kunna särskilja den från annan information. Upplysningen bör inte presenteras som en varning utan som en särskild upplysning som konsumenten lätt ska kunna ta till sig för beaktande i sitt beslutsfattande.

Upplysningen ska som sagt innehålla information om att det medför kostnader för konsumenten att teckna en kredit. Detta ska presenteras genom följande skrivning: ”Att låna kostar pengar”. Den riskinformation som upplysningen ska innehålla bör ta sikte på de vanligaste riskerna med krediter, t.ex. att om konsumenten inte kan betala tillbaka sin skuld riskerar han eller hon en betalningsanmärkning. Det bör till sist finnas information om vart konsumenten kan vända sig för att få stöd i budget- och skuldfrågor vilket bör presenteras i form av kontaktuppgifter till den kommunala budget- och skuldrådgivningen.

¹⁰⁸ Genom förordningen (2018:479) om näringsidkares upplysningsskyldighet vid marknadsföring av högkostnadskrediter har Konsumentverket bl.a. fått i uppdrag att närmare utforma innehållet i fråga om riskerna med skuldsättning. Konsumentverket har meddelat föreskrifter om näringsidkares upplysningsskyldighet vid marknadsföring av högkostnadskrediter (KOVFS 2019:1).

¹⁰⁹ T.ex. 7 kap. 7 § andra stycket alkohollagen (2010:1622).

Vissa undantag från kravet på att lämna en särskild upplysning vid marknadsföring av krediter

Vid marknadsföring av vissa kredittyper ställs i dag inte krav på att information enligt 7 § konsumentkreditlagen lämnas. Undantagna kredittyper är bl.a. fakturakrediter och vissa räntefria kontokrediter. Det som är gemensamt för dessa kredittyper är att de är räntefria och i stort sett avgiftsfria. Även kontokrediter som ska betalas tillbaka på uppmaning eller inom tre månader är undantagna informationsbestämmelsen i 7 §.

Vi anser att det finns skäl att göra undantag även från den särskilda upplysning som vi föreslår. Krediter som enbart innebär obetydliga kostnader för en konsument ska undantas. Detta innebär att det inte behöver lämnas någon särskild upplysning vid marknadsföring av fakturakrediter och räntefria kontokrediter. Marknadsföringen av alla övriga kontokrediter, där ränta kan påföras krediten, ska omfattas av regleringen.

Från bankbranschen har det framhållits att även bostadskrediter bör undantas kravet. Det huvudsakliga argumentet som gjorts gällande är, att de konsumenterna som tecknar bostadskrediter har större kunskap än andra konsumenterna om kostnaderna med sådana krediter och om riskerna med kredittagande. Även om det är vanligare att konsumenterna som tecknar bostadskrediter har större kunskaper än andra, är det rimligt att tro att åtminstone en del av dem kan behöva påminnas om riskerna med skuldsättning och om vart han eller hon kan vända sig för att få stöd i budget- och skuldfrågor. Bostadskrediter undantas inte heller från den informationsskyldighet som framgår av 7 § konsumentkreditlagen. Det finns sammantaget inte tillräckliga skäl för att undanta bostadskrediter från den föreslagna bestämmelsen.

Ingripande vid utebliven information

Om en näringsidkare inte lämnar sådan information om kreditavtalet i marknadsföringen som framgår av 7 § konsumentkreditlagen, ska relevanta ingripanderegler som följer av marknadsföringslagen tillämpas. Den information som rätteligen skulle ha lämnats ska då anses vara väsentlig (11 § konsumentkreditlagen). Det innebär t.ex. att Konsumentombudsmannen (KO) eller Patent- och marknads-

domstolen på talan av KO får ålägga näringsidkaren att i fortsättningen lämna den nödvändiga informationen.

Den nuvarande bestämmelsen om den särskilda upplysningen som ska lämnas vid marknadsföring av högkostnadskrediter omfattas också av nyss nämnda ingripanderegler. Samma ordning bör gälla för den bestämmelse som vi nu föreslår.

En bestämmelse om en särskild upplysning vid marknadsföring av alla krediter tas in i den nuvarande 7 b § konsumentkreditlagen och bemyndigandet tas in i andra stycket samma bestämmelse

8.7.5 Behöver konsumentkreditlagen förtydligas i fråga om vilka som omfattas av den?

Bedömning: Begreppet näringsidkare i konsumentkreditlagen omfattar de aktörer som i dag marknadsför krediter. Vi bedömer att det inte behöver göras något förtydligande i lagen om det.

Det kan konstateras att marknadsföring av konsumentkrediter framför allt bedrivs av kreditgivare, kreditförmedlare och jämförelsesidor. Konsumentverket har även uppmärksammat att white labels används vid marknadsföring av krediter. Jämförelsesidor och white labels drivs utan tillstånd från Finansinspektionen.¹¹⁰

I Konsumentverkets omvärldsbevakning har det särskilt uppmärksammat att jämförelsesidor ofta är mer utmanande i sin marknadsföring av konsumentkrediter än de näringsidkare som har tillstånd att bedriva sin verksamhet. En rimlig slutsats av detta kan vara att det inte finns samma incitament för de aktörer som driver jämförelsesidor att följa lagstiftningen. Det kan emellertid också röra sig om okunskap angående den reglering som finns på konsumentkreditmarknaden. Okunskapen kan även handla om vilka som faktiskt omfattas av konsumentkreditlagens bestämmelser om marknadsföring av krediter. En fråga är om det finns behov av att i konsumentkreditlagen (2010:1846) förtydliga detta.

Konsumentkreditlagen omfattar näringsidkare som *lämnar* eller *erbjuder* krediter till konsumenter (1 §). En näringsidkare är en fysisk eller juridisk person som handlar för ändamål som har samband med den egna näringsverksamheten (2 §). Begreppet näringsidkare ska

¹¹⁰ En närmare beskrivning av jämförelsesidor och white labels finns i avsnitt 8.6.2.

enligt förarbetena till konsumentkreditlagen tolkas vidsträckt och näringsidkarens verksamhet behöver inte vara särskilt inriktad på kreditgivning för att lagen ska bli tillämplig. När begreppet används i lagtexten avses enligt förarbetena, om inte annat sägs, såväl den som lämnar eller övertar en kredit (kreditgivaren) som den som förmedlar en kredit som ombud för kreditgivaren. Lagstiftaren har alltså – såsom framgår av förarbetena – använt begreppet näringsidkare för att vidga lagens tillämpningsområde och inkludera fler aktörer än enbart kreditgivare och kreditförmedlare.

Detta innebär att kreditförmedlare, jämförelsesidor och white labels omfattas av begreppet näringsidkare i konsumentkreditlagen genom att de i sina respektive näringsverksamheter *erbjuder* krediter. De omfattas därför också av de krav på måttfullhet som ställs på marknadsföringen av konsumentkrediter. Vi anser att det inte finns behov av någon lagändring för att förtydliga detta.

8.7.6 Ett krav på utformningen av ersättningsystem ska införas

Förslag: I lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter ska det införas en ny bestämmelse som reglerar utformningen av kreditgivares och kreditförmedlares system för ersättning till sin personal. Kreditgivares och kreditförmedlares system för ersättning till personal som sätter samman, erbjuder, beviljar eller förmedlar konsumentkrediter eller ger råd om konsumentkrediter, inklusive dem som direkt leder eller ansvarar för detta arbete, ska vara uppbyggt på ett sätt som inte negativt påverkar skyldigheterna enligt kravet på sundhet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela närmare föreskrifter om en kreditgivares eller kreditförmedlares ersättningssystem.

Näringsidkare som lämnar och förmedlar konsumentkrediter – s.k. konsumentkreditinstitut – lyder under reglerna i lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter (LVK). Lagens huvudsakliga syfte är att ställa krav på de kreditgivare och kreditförmedlare som driver verksamhet att ha en god styrning och kontroll av verksamheten. Lagen innehåller i stor utsträckning rambestämmelser. En

central bestämmelse är kravet på att näringsidkare ska bedriva sin verksamhet på ett *sätt som är sunt* (12 §). Kravet på sundhet innebär i vid bemärkelse att företagen ska hålla en sådan kvalitetsnivå i sin rörelse att förtroendet för marknaden kan upprätthållas.¹¹¹

I lagen (2016:1024) om viss verksamhet med bostadskrediter (LVB) finns ett hederlighetskrav, i stället för ett sundhetskrav (4 kap. 1 § LVB). Kravet på sundhet och kravet på hederlighet har av regeringen ansetts ha motsvarande innebörd.¹¹² Ett annat krav på verksamheter som bedrivs enligt LVB är att system för ersättning till personal som sätter samman, erbjuder, beviljar, förmedlar eller ger råd om bostadskrediter, ska vara uppbyggt på ett sätt som inte negativt påverkar skyldigheten att t.ex. handla hederligt (4 kap. 3 §). Kravet på företagens ersättningssystem gör det förbjudet att erbjuda personalen provisionsbaserad ersättning som är beroende av antalet och storleken på krediterna som beviljas och förmedlas.

I LVK finns i dag ingen närmare reglering om ersättningssystem för den personal som arbetar i verksamheten. I avsnitt 8.7.7 redogör vi för den information vi fått kring att det finns kreditförmedlare som erbjuder krediter via telefon där personalen arbetar utifrån en provisionsbaserad ersättning beräknad utifrån antalet beviljade eller förmedlade krediter. Det är sannolikt att det även genom andra försäljnings- och marknadsföringskanaler, t.ex. via direktadresserad reklam eller sociala medier, förekommer provisionsbaserade ersättningar som är konstruerade på liknande sätt till personal som arbetar för företag som omfattas av LVK.

Ersättning till personal som beräknas utifrån antalet beviljade eller förmedlade krediter – oavsett om ersättningen utgörs av en bestämd summa per kredit eller en procentsats av kreditbeloppet – medför i sig en uppenbar risk för att konsumentens intressen inte beaktas i tillräcklig utsträckning alternativt riskerar att helt åsidosättas. Ett incitament att lämna eller förmedla en så stor kredit som möjligt kan inte anses vara förenligt med kravet på att beakta konsumentens intressen i enlighet med kravet på sundhet. För att undvika dessa typer av intressekonflikter och motverka att sundhetskravet i verksamheten åsidosätts finns det skäl att ställa krav på hur ersättningssystem till personal utformas. Vi föreslår att det införs en

¹¹¹ Prop. 2013/14:107 s. 84.

¹¹² Prop. 2015/16:197 s. 138.

regel om ersättningssystem i LVK, på samma sätt som det finns i annan rörelselagstiftning.

Det kan även konstateras att det kommande direktivet om konsumentkrediter innehåller en bestämmelse (artikel 32) med en i stort sett likadan reglering om ersättningssystem som i dag finns i bolånedirektivet¹¹³ och LVB. När det kommande direktivet om konsumentkrediter antas kommer det alltså med största sannolikhet medföra ett krav på Sverige att införa sådana bestämmelser även i LVK. Det ska noteras att i det kommande direktivet föreslås flera olika krav på ersättningssystem, bl.a. kreditgivares system för ersättning till den som utför kreditprövning av konsumenten. Vårt förslag är dock att det i nuläget införs en generell bestämmelse om ersättningssystem. Om det finns behov av att utforma mer specifika krav för vissa delar av verksamheten får det göras i samband med att direktivet ska implementeras i svensk rätt.

De bestämmelser som i dag reglerar utformningen av ersättningssystem hos finansmarknadens aktörer är normalt sett uppbyggda genom övergripande regler i lag, vilka kompletteras i föreskrifter. Så är exempelvis fallet i LVB. Det finns ingen anledning att nu avvika från den ordningen. Vi föreslår därför att det införs en reglering i lag om att företagen ska utforma sina ersättningssystem så att de inte påverkar skyldigheterna enligt kravet på sundhet och att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få möjlighet att meddela föreskrifter om den närmare utformningen av sådana ersättningssystem.

Den föreslagna bestämmelsen tas in i 12 a § LVK. Bemyndigandena tas in i 34 § LVK och i 6 § förordningen (2014:397) om viss verksamhet med konsumentkrediter.

8.7.7 Bör det införas ett förbud mot telefonförsäljning av krediter?

Bedömning: Det finns inte tillräckliga skäl för att införa ett förbud mot telefonförsäljning av krediter.

¹¹³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/17/EU av den 4 februari 2014 om konsumentkreditavtal som avser bostadsfastighet och om ändring av direktiven 2008/48/EG och 2013/36/EU och förordning (EU) nr 1093/2010.

Bör konsumentskyddet stärkas när krediter erbjuds genom telefonförsäljning?

I utredningsarbetet har det identifierats vissa företeelser i marknadsföringen och försäljningen av krediter som bedöms innebära risker för att konsumenter erbjuds eller beviljas krediter som de inte har ekonomiska förutsättningar att betala tillbaka. Telefonförsäljning av krediter är en försäljningsmetod som innebär tydliga risker för konsumenten. Konsumenten blir sannolikt många gånger överrumplad när denne blir uppringd av en kreditgivare eller kreditförmedlare som vill erbjuda krediter. Konsumenten får information om en kredit som denne tidigare kanske inte ens hade övervägt att teckna. Konsumentverket har påtalat att det är svårt att rikta tillsyn mot denna typ av försäljning eftersom det ofta kräver att den konsument som blir uppringd också anmäler detta till Konsumentverket för att myndigheten ska kunna rikta tillsyn.

Det har under utredningsarbetet framkommit från aktörer i branschen att vissa kreditförmedlare enligt lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter (LVK) använder sig av telefonförsäljning när de förmedlar krediter till konsumenter, genom att ringa s.k. kalla samtal.¹¹⁴ Det har även beskrivits att försäljningen sker genom stora säljorganisationer och att lönen till de anställda som ringer samtalen baseras på provision som bl.a. bestäms utifrån hur många och stora krediter som lämnas (avsnitt 8.6.3).

Kreditförmedlingsmarknaden för konsumentkrediter har vuxit de senaste åren och Konsumentverket har beskrivit att kreditförmedlarna står bakom en större del av telefonförsäljningen av krediter till konsumenter.¹¹⁵ Under våren 2023 påbörjade Konsumentverket en tematisk tillsyn där sex kreditförmedlares telefonförsäljning granskas. Tillsynsarbetet förväntas bli klart under sommaren 2023.

När krediter erbjuds – genom t.ex. telefonförsäljning – ska näringsidkaren enligt konsumentkreditlagen (2010:1846) bl.a. iaktta god kreditgivningssed. Näringsidkaren ska ta vara på konsumentens intressen med tillbörlig omsorg och ge de förklaringar som konsumenten behöver. Telefonförsäljning utgör en sådan riktad marknadsföring som omfattas av kravet på måttfullhet i konsumentkreditlagen. I för-

¹¹⁴ Med kalla samtal avses att en näringsidkare tar kontakt med någon som denne inte har någon tidigare affärsrelation till.

¹¹⁵ I avsnitt 8.3.2 behandlas Konsumentverkets tillsynsärende över en kreditförmedlares telefonförsäljning av krediter.

arbetena till måttfullhetsbestämmelsen beskrivs att ett exempel på påträngande marknadsföring kan vara när samma kreditgivare kontaktar en konsument upprepade gånger för att påminna om möjligheterna att ansöka om en kredit eller om en ökning eller förlängning av krediten.¹¹⁶ I lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler finns särskilda regler som gäller vid telefonförsäljning av finansiella tjänster. Om en näringsidkare på eget initiativ kontaktar en konsument via telefon i syfte att ingå distansavtal ska denne i början av samtalet bl.a. informera konsumenten om syftet med samtalet. Näringsidkaren ska vidare bekräfta sitt anbud i en handling. Ett avtal ingås först genom att konsumenten efter samtalet skriftligen accepterar näringsidkarens anbud. Ett avtal som inte har ingåtts på ett sådant sätt är ogiltigt (3 kap. 4 §).

Det kan konstateras att det finns flera bestämmelser som ska skydda en konsument vid telefonförsäljning av krediter. Trots aktuella skyddsbestämmelser finns det stora risker när krediter erbjuds via telefon. För vissa konsumenter som lever med en ansträngd ekonomi kan det vara lockande att teckna en kredit när de per telefon blir kontaktade direkt av en kreditförmedlare eller en kreditgivare. Telefonförsäljningen som görs av anställda som har ett personligt intresse av att konsumenten ansöker om en kredit eller en så stor kredit som möjligt innebär dessutom en tydlig risk för att konsumentintresset inte tillgodoses fullt ut. Erbjudande om krediter via telefonförsäljning är även med hänsyn till sin natur svåra att kontrollera och rikta tillsyn mot. Mot denna bakgrund är frågan om konsumenten i dag erhåller ett tillräckligt starkt skydd vid telefonförsäljning av krediter.

Bör det införas ett förbud mot telefonförsäljning av krediter?

Ett sätt att skydda konsumenten mot telefonförsäljning av krediter är att införa ett totalt förbud mot försäljning och marknadsföring av konsumentkrediter via telefon. Inom premiepensionsområdet finns ett sådant förbud (64 kap. 46 § socialförsäkringsbalken). Ett avtal som ingåtts i strid med förbudet är ogiltigt. Vid införandet av förbudet bedömde regeringen att försäljning av tjänster och produkter på premiepensionsområdet via telefon var ett stort problem som återkommande hade uppmärksammats av Konsumentverket. Regeringen

¹¹⁶ Prop. 2017/18:72 s. 63.

uttalade även att investeringar med pensionsändamål är komplexa beslut som inte var lämpliga att ta per telefon. Investeringsrådgivning är tillståndspliktig men regeringen ansåg att tillståndsplikten inte var tillräcklig för att tillgodose konsumentskyddet på området.¹¹⁷

Till skillnad från telefonförsäljningen på premiepensionsområdet har telefonförsäljning av krediter inte uppmärksamats som ett lika stort problem på konsumentkreditmarknaden. Det har exempelvis inte varit möjligt att få fram närmare uppgifter om hur många kreditgivare och kreditförmedlare som tillämpar provisionsbaserad ersättning till sin personal. Det är dessutom enbart en av aktörerna på marknaden – dvs. kreditförmedlare enligt LVK – som uppgetts använda denna typ av försäljnings- och marknadsföringsmetod. Dessa omständigheter talar emot att nu införa ett generellt förbud mot telefonförsäljning av krediter.

Ytterligare en skillnad mot telefonförsäljning på premiepensionsområdet är att avtalet inte ingås i direkt anslutning till telefonsamtalet när en kreditförmedlare använder sig av telefon som försäljningsmetod av kreditavtal. Konsumenten beslutar alltså inte om han eller hon vill teckna en kredit under telefonsamtalet med kreditförmedlaren utan det görs i efterhand. Även detta talar emot en så ingripande reglering som ett förbud innebär.

Med hänsyn till de risker som finns med oöverlagda beslut kring tecknande av en kredit är det dock problematiskt att krediter erbjuds via telefon utan att konsumenten själv har tagit initiativ till kontakten. Av vissa har det framhållits att det finns begränsad nytta för konsumenten av att krediter säljs via telefon vilket talar för att det finns ett behov av att ytterligare reglera detta. Det är också svårt att säkerställa konsumentskyddet vid telefonförsäljning av krediter. Vi menar dock att förslaget i avsnitt 8.7.6 om att införa bestämmelser i LVK på hur ersättningsystemen för personal ska utformas sannolikt kan bidra till att telefonförsäljningen av krediter kan ske på ett sätt som är sunt. Behovet av ett generellt förbud mot försäljning och marknadsföring av krediter via telefon framstår därför inte som lika motiverat. Vi bedömer sammantaget att det i nuläget inte finns tillräckligt starka skäl för att införa ett sådant förbud. Om problemen skulle visa sig kvarstå, bör dock frågan om ett förbud prövas på nytt.

¹¹⁷ Prop. 2017/18:247 s. 42.

9 En skärpt reglering av möjligheten att erbjuda spel på kredit

9.1 Uppdraget och våra utgångspunkter

Enligt våra direktiv ska vi överväga och vid behov föreslå åtgärder för att förhindra att förbud mot att erbjuda spel på kredit kan kringgås genom att erbjuda betalningslösningar med möjlighet till kredit från en tredje part.

Sedan i början av 1990-talet har det funnits ett förbud mot att erbjuda eller lämna krediter för insatser i spel, vilket numera framgår av spellagen (2018:1138). De som omfattas av förbudet är licenshavare för spel och spelombud. Lagen hindrar dock inte en tredje part, vilken kan vara en kreditgivare eller en kreditförmedlare, från att erbjuda och lämna krediter som betalningsalternativ för insatser vid spel. Frågan är om det finns anledning att utöka det gällande kreditförbudet.

I detta kapitel behandlar vi inledningsvis spelansvarsbestämmelserna, omsorgsplikten och kreditförbudet i spellagen. Vi redogör därefter för de olika överväganden som gjorts genom åren om att eventuellt utöka kreditförbudet. Vi redovisar även Spelinspektionens ställningstagande i fråga om licenshavares ansvar för att spelare inte erbjuds krediter av tredje part i samband med spel. Vi går därefter igenom de förbud mot att spela på kredit som finns i Storbritannien och Norge. Kapitlet avslutas med våra överväganden och förslag.

9.2 Spelansvar och kreditförbudet i spellagen

9.2.1 Allmänt om spelansvar och licenshavares omsorgsplikt

Spellagen (2018:1138) bygger på att alla som agerar på den svenska spelmarknaden ska göra det med behöriga tillstånd och licenser. Aktörer utan tillstånd ska stängas ute.¹ I spellagen har det införts ett särskilt kapitel om spelansvar. Regeringen uttalade vid införandet av spelansvarsbestämmelserna att regleringen är till för att motverka de negativa effekterna av spelande. Var och en har ansvar för sitt spelande, men för vissa personer är förmågan att spela ansvarsfullt och kontrollerat begränsad.² I kapitlet om spelansvar finns bl.a. bestämmelser om åldersgräns för spel (14 kap. 2 §), informationsskyldighet (14 kap. 4 §), utformningen av spel (14 kap. 5 §) och insatser och vissa gränser för spel (14 kap. 6 och 7 §§).

Portalparagrafen i kapitlet om spelansvar handlar om licenshavarnas omsorgsplikt. Omsorgsplikten innebär en skyldighet för licenshavare att vidta olika former av spelansvarsåtgärder för att motverka överdrivet spelande. En licenshavare ska därför säkerställa att sociala och hälsomässiga hänsyn iakttas i spelverksamheten för att skydda spelare mot överdrivet spelande. Licenshavaren ska även hjälpa spelare att minska sitt spelande när det finns anledning till det (14 kap. 1 § spellagen). Omsorgsplikten syftar till att skydda spelarnas liv, hälsa och ekonomi samt indirekt även de anhöriga till spelarna.³

9.2.2 Särskilt om kreditförbudet för insatser i spel

Enligt spelansvarsbestämmelsen i 14 kap. 8 § är det förbjudet att erbjuda eller lämna kredit för insatser i spel. Ett sådant förbud infördes ursprungligen i den numera upphävda lotterilagen (1994:1000). Regeringen uttalade vid införandet av kreditförbudet att syftet var att minimera riskerna för spelmissbruk och därpå följande sociala skadeverkningar. Att spela på kredit kunde enligt regeringen få förödande konsekvenser. Om en deltagare i spel och lotterier erbjuds kredit för insatser i spelet av lotterianordnaren kunde han eller hon under spelets gång frestas att spela långt över sin ekonomiska för-

¹ Prop. 2017/18:220 s. 85.

² Prop. 2017/18:220 s. 148.

³ Prop. 2017/18:220 s. 149.

måga.⁴ Inledningsvis omfattades enbart lotterianordnare av förbudet men det utvidgades några år senare till att även omfatta den som företräder lotterianordnaren som ombud.⁵ Även den då gällande kasinolagen (1999:355) innehöll ett förbud mot att spela på kredit och bestämmelsen motsvarade lotterilagens reglering.⁶

Vid införandet av spellagen (2018:1138) flyttades kreditförbudet oförändrat dit. I lagen finns en möjlighet till undantag från kreditförbudet (14 kap. 8 § andra stycket). Undantaget kan bli aktuellt för spel för allmännyttiga ändamål. Dessa lotterier köps ibland genom faktura och löper som en prenumeration under en viss tid. Det är Spelinspektionen som får medge undantag.

9.2.3 Tidigare överväganden om ett utökat kreditförbud

Genom åren har frågor kring kreditförbudets omfattning behandlats i förarbetena på spelområdet. Redan vid införandet av kreditförbudet i den då gällande lotterilagen (1994:1000) konstaterade regeringen att det inte skulle finnas något hinder mot att betala med kreditkort, eftersom kreditförbudet endast riktar sig mot den som anordnar lotterier.⁷ I samma lagstiftningsärende togs också frågan om dåvarande Televerkets s.k. 071-nummer upp. Genom 071-nummer kunde företag sälja sina tjänster eller upplysningar och Televerket skötte sedan betalningsförmedlingen mellan säljaren och köparen. Köparen debiterades i efterhand för den köpta tjänsten genom sin vanliga telefonräkning. Regeringen noterade att det via sådana linjer hade förekommit försäljning av spel och lotterier som omfattades av lotterilagen. Regeringen konstaterade att en del människor drog på sig stora skulder med anledning av dessa spel och lotterier, som så småningom skulle betalas via telefonräkningen. Regeringen uttalade att bestämmelsen om att en lotterianordnare inte fick lämna kredit för insatser i lotteriet innebar att spel och lotterier inte fick förekomma via 071-linjerna eftersom betalningen ägde rum i efterhand, dvs. genom en form av kredit.⁸

⁴ Prop. 1993/94:182 s. 37.

⁵ Prop. 2001/02:153 s. 24.

⁶ Prop. 1998/99:80 s. 36 f.

⁷ Prop. 1993/94:182 s. 77.

⁸ Prop. 1993/94:182 s. 37 f.

I propositionen *Kasinospel i Sverige m.m.* (prop. 1998/99:80) till införandet av den numera upphävda kasinolagen (1999:355) förde regeringen ett resonemang kring kreditförbudets omfattning eftersom även kreditförbud i kasinolagen omfattade endast den som anordnade kasinospelet. Regeringen ansåg att detta skulle kunna ge upphov till att anordnaren på något sätt verkade för att någon annan erbjöd kredit i anslutning till kasinoverksamheten. Det fanns därför enligt regeringen anledning för Lotteriinspektionen att i sin tillsynsroll vara uppmärksam på den risken.⁹

I Lotterilagsutredningens betänkande *Från tombola till Internet – översyn av lotterilagstiftningen* (SOU 2000:50) övervägdes frågan om lotterilagens kreditförbud skulle utökas till att omfatta krediter som lämnades av tredje part, dvs. av exempelvis banker eller ett annat kreditinstitut. Utredningen konstaterade att man från lagstiftarens sida ville förhindra krediter som lämnades eller kunde tas i anspråk löpande i samband med spelandet och som också på ett enkelt sätt kunde utnyttjas vid spel från bostaden eller arbetsplatsen. Den vanligaste formen av en sådan kredit borde, enligt utredningen, vara den som togs i anspråk via bankkort och då särskilt bankkort som till någon del innefattade en kredit. Utredningen uttalade följande om att förhindra betalning för insatser vid spel med kreditkort.

Det kan emellertid enligt utredningens mening starkt ifrågasättas om det är rimligt att en spelare vid betalning av spel – i dagens högteknologiska samhälle där ”riktiga” pengar kanske snart är ett minne blott – inte skall kunna använda sig av de betalningsmedel som står till buds i samhället även om betalningsmedlet innebär att en kredit tas i anspråk. Det bör i det sammanhanget påpekas att en kredit ansluten till ett bankkort har varit föremål för en kreditprövning och att spelaren således inte på ett okontrollerat sätt kan sätta sig i skuld under spelets gång.¹⁰

Som en jämförelse nämnde utredningen ett tidigare förbud i den då gällande alkohollagen (1994:1738) om att det inte var tillåtet att betala med kreditkort på Systembolaget. Förbudet upphävdes genom en lagändring den 1 januari 2000. Enligt utredningens fanns det inte tillräckligt starka skäl att nu gå motsatt väg och införa ett lagförbud mot användande av kreditkort vid spel.

Även krediter som lämnades av förmedlare i form av teleoperatörer, de s.k. 071-linjerna, behandlades av utredningen. Inte heller där

⁹ Prop. 1998/99:80 s. 36.

¹⁰ SOU 2000:50 s. 200.

ansåg man att det fanns skäl att införa något lagförbud även om det vid den typen av kredit inte skett samma kreditprövning av spelaren, som för t.ex. ett kreditkort, och att det dessutom kunde finnas ett större intresse hos en sådan förmedlare att en kredit togs i anspråk.¹¹ I den efterföljande propositionen (prop. 2001/02:153) behandlades inte frågan om ett utökande av kreditförbudet till tredje part närmare.¹²

I samband med att det nu gällande kreditförbudet infördes i spellagen (2018:1138) konstaterade regeringen att det kreditförbud som hade lagts fram av utredningen inte omfattade krediter som erbjöds eller lämnades av någon annan än licenshavare eller ombud. Regeringen ansåg därför att det inte låg inom ramen för det aktuella lagstiftningsärendet att utöka kreditförbudet. Regeringen framhöll dock ändå att ett skäl mot att utvidga kreditförbudet till tredje part var att de flesta kreditgivare är skyldiga att göra en kreditprövning. Regeringen uttalade att frågan skulle övervägas på nytt om det visade sig att licenshavarna skulle komma att kringgå kreditförbudet genom att i nära anslutning till spelet låta tredje part erbjuda krediter.¹³

I Spelmarknadsutredningens slutbetänkande *Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden* (SOU 2020:77) uttalades att ett stort problem när det gäller spelberoende är de ekonomiska svårigheter som den drabbade kan hamna i genom ett överdrivet spelande. Utredningen uttalade att det trots kreditförbudet i spellagen, förekom att licenshavare erbjöd spel på kredit genom samarbete med vissa kreditjänster. Om denna företeelse föll under kreditförbudet i spellagen var enligt utredningen inte helt tydligt. Utredningen ville dock invänta någon form av ställningstagande från Spelinspektionen innan det var aktuellt att överväga eventuella lagändringar.¹⁴

9.2.4 Spelinspektionens rättsliga ställningstagande om spel på kredit i förhållande till omsorgsplikten

I ett rättsligt ställningstagande har Spelinspektionen uttalat sig om möjligheten att spela på kredit i förhållande till omsorgsplikten i spellagen (2018:1138).¹⁵ I ställningstagandet konstaterades att det före-

¹¹ SOU 2000:50 s. 200 f.

¹² Prop. 2001/02:153 s. 24.

¹³ Prop. 2017/18:220 s. 154.

¹⁴ SOU 2020:77 s. 237.

¹⁵ Spelinspektionen, *Spel på kredit i förhållande till omsorgsplikten i 14 kap. 1 § spellagen (2018:1138)*, 22 september 2021.

kommer att licenshavare på sin webbplats informerar och ibland även länkar till företag som endast erbjuder krediter som betalningsalternativ, trots kreditförbudet i spellagen. Enligt myndigheten är det licenshavaren som ansvarar för att den information som finns på och nås från licenshavarens webbplats inte bidrar till ökad användning av krediter som insats vid spel.

Spelinspektionen uttalade vidare att det inte är förenligt med omsorgsplikten att licenshavare på något sätt bidrar eller uppmuntrar till att spelare tar lån för att upprätthålla sitt spelande. Enligt myndigheten får information eller länkning till företag som enbart erbjuder betalningsalternativ i form av krediter inte förekomma på webbplatser där spel om pengar tillhandahålls. Vidare ansåg Spelinspektionen att det inte heller är förenligt med omsorgsplikten att möjliggöra faktura som betalningsalternativ eller att erbjuda betalningsalternativ där insättningar görs via mobilen och kostnaden läggs på mobilabonnemangsfakturan, eftersom dessa förfaranden bidrar till spel på kredit.

9.3 Regleringen i Storbritannien och Norge

Både i Storbritannien och Norge finns det förbud mot att spela på kredit. I Storbritannien är förbudet reglerat på ett liknande sätt som det svenska kreditförbudet, dvs. ett förbud för licenshavare att erbjuda eller lämna kredit för insatser i spel. Regleringen innehåller dessutom ett förbud för licenshavare att delta i, arrangera, tillåta eller medvetet underlätta kreditgivning i samband med spel.¹⁶

I syfte att motverka riskerna med att spela på kredit införde Storbritannien i april 2020 ett förbud för licenshavare att ta emot betalning med kreditkort vid insatser i spel.¹⁷ I förbudet föreskrivs att licenshavare även ska säkerställa att betalningar som sker från digitala plånböcker, s.k. e-wallets, inte kommer från ett kreditkort. Förbudet omfattar i huvudsak spel på nätet eller i spelbutiker, casinon eller bingoallar. Kreditkort kan fortfarande användas vid köp av bl.a. lotter eller skraplotter i en butik som huvudsakligen inte säljer spelrelaterade tjänster eller där försäljningen av spelet sker via posten.

Den 1 januari 2023 införde Norge i den norska spellagen ett förbud mot att spela på kredit.¹⁸ De som tillhandahåller spel i Norge får

¹⁶ Licence conditions and codes of practice, paragraph 6.1.1.

¹⁷ Licence Conditions and Codes of Practice, paragraph 6.1.2.

¹⁸ 7 § Lov om pengespill (pengespilloven).

inte tillåta spelare att betala med kredit. Förbudet innefattar även betalning med kreditkort. Regeringen gick först inte fram med förslaget om att införa ett förbud eftersom den ansåg att en sådan bestämmelse var praktiskt svår att tillämpa. Ett av problemen var att det skulle bli svårt att skapa tekniska lösningar som kunde förbjuda kreditkort knutna till digitala plånböcker eller kreditutrymmen som var kopplade till vanliga bankkort. Vidare ansåg regeringen att det aldrig skulle kunna gå att kontrollera om betalningen för spelet kom från andra typer av krediter, t.ex. ett konsumtionslån. Det ansågs dessutom vara svårt för de mindre spelleverantörerna att sätta upp tekniska lösningar som kunde säkra att spel på kredit inte skulle förekomma.¹⁹

Efter att förslagen remitterats ändrade sig regeringen och lade fram det förslag om förbud mot spel på kredit som nu har införts i den norska spellagen. Regeringen konstaterade att remissinstanserna hade gett uttryck för att ett förbud behövdes eftersom det ansågs finnas en stark koppling mellan spelberoende och tillgång till pengar genom lån för konsumtion och kreditkort. Förbudet skulle, enligt regeringen, vara en viktig signal för spelleverantörerna att spel måste erbjudas på ett ansvarsfullt sätt. Regeringen uttalade att spelleverantörerna borde kunna hitta tekniska lösningar för att förbjuda betalning med kreditkort. De norska statliga spelleverantörerna hade nämligen redan innan förbudet infördes i lagen, infört system som gjorde det möjligt att neka betalning med kreditkort. Regeringen uttalade att vissa andra betalningslösningar på kredit dock skulle vara svåra att stoppa. Trots detta ansåg regeringen att det var viktigt att det fanns ett förbud i lagen.²⁰

¹⁹ Höringsnotat Forslag til ny lov om pengespill, Kulturdepartementet, s. 59.

²⁰ Prop. 220 L (2020-2021) Proposisjon till Stortinget (forslag till lovvedtak), Lov om pengespill, s. 67 f.

9.4 Överväganden och förslag

9.4.1 Kreditförbudet i spellagen ska utvidgas till att omfatta tredje part

Förslag: Bestämmelsen om kreditförbud i spellagen ska utvidgas. Det ska vara förbjudet för en licenshavare eller ett spelombud att främja möjligheterna för någon annan att erbjuda eller lämna kredit för insatser i spel.

Bedömning: Förslaget är en sådan teknisk föreskrift som behöver anmälas till Europeiska kommissionen.

Bristen med det nuvarande kreditförbudet

Enligt kreditförbudet i spellagen (2018:1138) är det inte tillåtet för *licenshavare* eller *spelombud* att erbjuda eller lämna kredit för insatser i spel. Syftet med kreditförbudet är att personer inte ska sätta sig i skuld på grund av deltagande i spel på kredit. Krediter som erbjuds eller lämnas av *tredje part* – t.ex. en kreditgivare eller en kreditförmedlare – omfattas dock inte av förbudet. Licenshavare och spelombud kan därför genom kreditgivare och kreditförmedlare erbjuda spelare olika typer av krediter som kan användas som insats vid spel, således utan att överträda förbudet.

Det framgår av en förstudie, gjord av Kronofogdemyndigheten, att en av de vanligaste anledningarna till skuldsättning vid ansökan om skuldsanering är just spelande.²¹ Från kommunernas budget- och skuldrådgivare har det framkommit att de sett en ökning av antalet rådsökande som tydligt uttalar att spelande är huvudorsaken till deras skuldsättning. De har också sett att spel ofta medför stora skuldbelopp eftersom både spel och krediter är lättillgängliga. Skuldbeloppen hinner därför växa snabbt på kort tid. Budget- och skuldrådgivarna ser även att de rådsökande som skuldsatt sig genom spel många gånger lider av psykisk ohälsa och har dåliga familjerelationer eftersom den skuldsatte t.ex. tar lån av närstående eller i närståendes namn för att finansiera sitt spelande.

²¹ Kronofogdemyndighetens förstudie spelmissbruk, 7 maj 2019, s. 3.

Det är olyckligt att kreditförbudet i spellagen kan kringgå och att krediter trots regleringen erbjuds i samband med spelande. Denna brist i lagstiftningen riskerar att leda till att spelare hamnar i svåra ekonomiska situationer med överskuldssättning och andra negativa konsekvenser som följd. Det finns därför skäl att överväga om det nuvarande kreditförbudet i spellagen bör utvidgas.

Det finns behov av ett utökat förbud

Det uttalades närmast i Spelmarknadsutredningens slutbetänkande (SOU 2020:77) att det fanns licenshavare som då erbjöd spel på kredit genom samarbete med en viss kredittjänst. Enligt Spelinspektionen förekommer denna företeelse fortfarande. Konsumentverket har dessutom i sin omvärldsbevakning noterat att vissa betalningsinstitut erbjuder spelare möjligheten att betala spel på faktura.²² Det saknas dock närmare uppgifter om hur vanligt det är att tredje part erbjuder spelare olika betalningslösningar på kredit.

Spelinspektionen har i det rättsliga ställningstagandet från 2021 uttalat att det inte är förenligt med omsorgsplikten enligt spellagen att licenshavare på något sätt bidrar eller uppmuntrar till att spelare tar lån för att upprätthålla sitt spelande. Enligt Spelinspektionen har myndigheten därför rätt att i sin tillsyn förelägga licenshavare att upphöra med att lämna information om eller länka till företag som enbart erbjuder betalningsalternativ i form av krediter. Spelinspektionen har däremot ännu inte inlett något sådant tillsynsärende och frågan har därför inte heller prövats av domstol.

Det kan konstateras att det finns olika sätt att kringgå kreditförbudet i spellagen – och att det i dag finns licenshavare och spelombud som gör det. Detta strider uppenbart mot syftet med kreditförbudet och det var inte heller meningen när kreditförbudet infördes att licenshavare och spelombud skulle kunna erbjuda spelare krediter genom en tredje part. Det har i förarbetena på spelområdet upprepade gånger övervägts om kreditförbudet bör utvidgas till att omfatta tredje part. Något sådant förslag har hittills inte lagts fram.

Som Spelinspektionen bedömt innebär omsorgsplikten sannolikt redan i dag ett ansvar för licenshavare att inte bidra eller uppmuntra till att spelare tar lån för att spela. Med hänsyn till de stora conse-

²² Konsumentverkets rapport 2021:1, *Konsument på kredit*, s. 36.

kvenser som spel på kredit kan medföra är det viktigt att det av kreditförbudet i 14 kap. 8 § spellagen tydligt framgår vilka företeelser som omfattas. Det ska inte råda något tvivel om vad som gäller. Vi föreslår därför att kreditförbudet utvidgas.

Licenshavaren eller spelombudet är själva länken mellan spelaren och den tredje part som erbjuder spel på kredit. Det talar för att ett utvidgat förbud även fortsättningsvis ska vara riktat mot licenshavare och spelombud. Dessutom medför en sådan ordning att det redan finns tillsyns- och sanktionsbestämmelser kopplade till förbudet. Spelinspektionen kan bl.a. rikta förelägganden om rättelse eller meddela en anmärkning mot de licenshavare som inte följer spelansvarsbestämmelserna i 14 kap. spellagen. En anmärkning kan förenas med en sanktionsavgift (18 kap. 12 § och 19 kap. 10 § spellagen).

En ordning där förbudet riktas mot licenshavare och spelombud framstår också som lagtekniskt enkel att genomföra. Det kan noteras att man i Storbritannien har valt en liknande reglering. Där är det förbjudet för en licenshavare att tillåta eller medvetet underlätta kreditgivning i samband med spel.

Vi föreslår att det ska vara förbjudet för en licenshavare eller ett spelombud att *främja möjligheterna* för någon annan att erbjuda eller lämna krediter för insatser i spel. Förbudet innebär att licenshavare och spelombud inte får bidra till att spelaren erbjuds att teckna krediter som ska användas som betalning för spel. Inte heller får de på andra sätt uppmuntra spelaren att teckna krediter för sitt spelande eller underlätta för någon annan att erbjuda krediter som betalning för insatser i spel. Det föreslagna förbudet omfattar inte ett förbud mot att betala spelande genom att utnyttja en redan för något annat ändamål beviljad kredit. Det förblir därför tillåtet att betala insatserna vid spel med ett kreditkort eller genom att utnyttja ett tidigare beviljat blacolån.

Förslaget om det utvidgade kreditförbudet tas in i 14 kap. 8 § spellagen.

Ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter

Det har sedan länge funnits ett informationssystem som syftar till att motverka handelshinder orsakade av tekniska föreskrifter på det icke-harmoniserade området i EU-rätten. Bestämmelserna finns nu-

mera i det s.k. anmälningsdirektivet.²³ Eftersom spelområdet är ett icke-harmoniserat område ska direktivet beaktas när bl.a. en lagregel föreslås på spelområdet. Direktivet är genomfört i Sverige bl.a. genom förordningen (1994:2029) om tekniska regler. Av förordningen framgår att nya tekniska föreskrifter ska anmälas till Europeiska kommissionen. Tekniska regler definieras i förordningen bl.a. som föreskrifter om informationssamhällets tjänster som är rättsligt eller faktiskt tvingande vid tillhandahållande, etablering eller användande av sådana tjänster (2 §).²⁴

Av 20 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet följer att Regeringskansliet ska anmäla förslag till författningar i enlighet med informationsförfaranden som följer av Sveriges medlemskap i EU eller av andra internationella överenskommelser. En utebliven anmälan medför att föreskriften är ogiltig. Författningar som syftar till att uppfylla gemenskapsrätten behöver dock inte anmälas. När en anmälan görs påbörjas i regel en frysningstid om tre månader under vilken den tekniska föreskriften inte får antas. Kommissionen och medlemsstaterna har under frysningstiden möjlighet att lämna synpunkter på förslagen. Det kan i vissa fall göra att tiden förlängs.

Den föreslagna bestämmelsen utgör enligt vår bedömning ett sådant krav som är rättsligt bindande och tvingande för de aktörer som bedriver spelverksamhet i Sverige. Förslaget om ett utökat kreditförbud innehåller därmed sådana tekniska föreskrifter som enligt anmälningsdirektivet måste anmälas till Europeiska kommissionen.

²³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (kodifiering).

²⁴ Informationssamhällets tjänster definieras i 2 § i förordningen som tjänster som vanligtvis utförs mot ersättning under förutsättning att tjänsterna tillhandahålls a) utan att parterna är närvarande samtidigt (på distans), b) genom att sändas vid utgångspunkten och tas emot vid slutpunkten med hjälp av utrustning för elektronisk behandling och lagring av uppgifter, och som i sin helhet sänds, befordras och tas emot genom tråd, radio, optiska medel eller andra elektromagnetiska medel (på elektronisk väg), och c) genom överföring av uppgifter på individuell begäran av en tjänstemottagare.

9.4.2 Bör spel med kreditkort förbjudas?

Bedömning: Det finns inte tillräckliga skäl för att införa ett förbud mot att betala spelande med kreditkort.

Ett förbud mot att betala med kreditkort för insatser vid spel?

Ett sätt att begränsa möjligheten att spela på kredit är att införa ett förbud mot att betala insatser vid spel med kreditkort. I både Storbritannien och Norge har man nyligen infört förbud mot att betala insatser vid spel med kreditkort. I de norska förarbetena uttalades att det fanns vissa svårigheter med ett sådant förbud. Trots detta ansåg den norska regeringen att det fanns skäl att införa förbudet.

Vi har blivit uppmärksammade på att det finns vissa tekniska svårigheter med ett förbud mot att betala insatser vid spel med kreditkort. Utvecklingen på kreditkortsmarknaden har inneburit att krediter inte bara kan vara kopplade till ett vanligt kreditkort utan även till ett betalkort. Uppfattningen från både banker och kortutgivare är att det skulle innebära stora svårigheter att förbjuda betalning med ett *betalkort* när en kredit är kopplad till ett sådant kort. Vissa kortutgivare har uttalat att det troligtvis skulle kunna gå att skapa tekniska system kring att förbjuda betalning med ett *vanligt kreditkort* men att det i dag saknas närmare kunskap om hur komplext ett sådant system skulle bli.

Från bankbranschen har det vidare lyfts fram att det skulle medföra svårigheter att förbjuda betalning med digitala plånböcker, oavsett om det är ett vanligt kreditkort eller ett betalkort med en kredit kopplad till den digitala plånboken. Det kan dock konstateras att det i Storbritannien införts ett förbud mot kreditkortsbetalning även för digitala plånböcker.

Från bankbranschen har det också framförts synpunkter om att det kommer uppstå problem om förbudet ska omfatta köp av spel i vissa butiker. Det är vanligt att spelombud som säljer spel i butiker också säljer andra produkter än spel. Vid betalning av en vara eller tjänst i en sådan butik går det inte att skilja på om det är ett spel eller en annan produkt som kunden betalar för. Ett förbud mot betalning med ett kort som har en kredit kopplad till sig skulle därför även riskera att inte kunna användas för att betala andra varor i butiken.

Det kan konstateras att det alltså finns stora tveksamheter från branschen om hur effektivt ett förbud mot att betala spel med ett kort som har en kredit kopplad till sig skulle bli. Konstruktionen av kreditkort och övriga betalkort med krediter kopplade till sig skulle medföra osäkerhet kring tillämpningen av ett förbud. Det talar emot att nu införa ett förbud. Ett förbud skulle dessutom kräva undantag för spel som säljs i butiker där även andra varor tillhandahålls. Annars skulle omfattningen av förbudet riskera att gå längre än avsett. Det finns således – på samma sätt som redovisats i de norska förarbetena – både praktiska problem och en del andra svårigheter med att införa ett förbud mot att betala spelande med kreditkort. Dessutom innebär kraven på kreditprövning i 12 § konsumentkreditlagen (2010:1846) att en person som vill använda ett kreditkort för att spela, redan fått sin ekonomiska situation kontrollerad innan han eller hon beviljades kreditkortet. Det finns alltså redan en gräns för hur stora summor som kan spenderas på spel. Om konsumenten inte klarar av att betala tillbaka den utnyttjade krediten kommer avtalet att sägas upp och han eller hon ska inte kunna erbjudas ett nytt kreditkort. Dessa begränsningar talar emot att införa en så pass långtgående begränsning som ett kreditkortsförbud skulle innebära.

Sammantaget menar vi att skälen mot att införa ett förbud att betala insatser vid spel med kreditkort är starkare än de skäl som talar för ett sådant förbud.

Finns det andra sätt att förhindra att spelare använder krediter för att spela?

Inte ens ett omfattande kreditförbud i spellagen (2018:1138) skulle kunna förhindra alla typer av betalningar som sker på kredit. Det skulle t.ex. inte förhindra någon från att betala spelande med ett blancolån som han eller hon tagit för ett annat uttalat syfte än för spelande. En del av de andra förslag vi lämnar i betänkandet kommer dock att kunna få effekt på konsumenter som tecknar krediter i avsikt att använda dem för att finansiera spel. I kapitel 12 föreslår vi ett system för register över skuld- och kreditinformation. Det kommer att förbättra kreditgivarnas möjligheter att göra mer träffsäkra kreditprövningar och bidra till att kreditgivningen inte blir lika riskfylld. För personer som tagit stora lån för att använda till spel, eller som av andra skäl har en ansträngd ekonomi, kommer den åtgärden sannolikt göra

det svårare att kunna ta ytterligare lån. Det föreslagna ränte- och kostnadstaket i kapitel 11 har bl.a. som syfte att begränsa utbudet av de allra mest riskfyllda krediterna, vilka borde vara särskilt problematiska för en person som har ekonomiska problem på grund av sitt spelande. Även om det alltså inte går att förhindra all form av betalning på kredit vid spel är bedömningen att de sammantagna åtgärder vi föreslår kommer att motverka att spelare skuldsätter sig genom spel på kredit.

10 Skärpta regler för kreditprövningar

10.1 Uppdraget och våra utgångspunkter

I våra direktiv betonas vikten av att den som ska göra en kreditprövning har tillgång till extern information om konsumentens befintliga skulder, vid sidan av uppgifter som konsumenten själv lämnar. Men det framhålls också att det kan vara svårt för en kreditgivare att få en samlad bild av en konsuments totala skuldbörda genom externa källor. Enligt våra direktiv ska vi bedöma vilken typ av underlag en kreditgivare eller andra som är skyldiga att göra en kreditprövning bör ha vid prövningen av en konsuments återbetalningsförmåga. Vi ska också bedöma hur de aktörerna kan få en bättre helhetsbild av konsumentens skulder.

I kapitel 12 föreslår vi ett system för skuld- och kreditinformationsregister (Skri-register).¹ Ett sådant register kommer skapa förutsättningar för kreditgivare att kunna få en bättre helhetsbild av konsumentens befintliga krediter och betalningsdröjsmål. Det räcker dock inte med att se till att det finns tillgång till information om en konsument. För att säkerställa att informationen också kommer att samlas in och beaktas i kreditprövningarna kan det behövas regleringar om detta. Vi bedömer därför att det även ryms inom vårt uppdrag att överväga om kreditprövningskraven bör skärpas, exempelvis genom att göra det obligatoriskt för kreditgivare och andra som är skyldiga att göra en kreditprövning att inhämta uppgifter från ett Skri-register. Vi anser att det också igen bör övervägas om det är lämpligt att införa en civilrättslig sanktion kopplad till kravet på kreditprövning.

Kreditprövningen lämnades länge till kreditgivarna själva att reglera. Den skulle dock ske inom ramen för *god kreditgivningssed*. Med

¹ Vi använder i detta kapitel begreppet "Skri-register" eller bara "registret" för att beskriva det system för Skri-register vi föreslår i kapitel 12.

tiden har lagstiftaren sett att det funnits behov av att närmare reglera hur en kreditprövning ska gå till. Det huvudsakliga syftet med att införa regler om kreditprövning i konsumentkreditlagen (2010:1846) var att motverka överskuldssättning hos konsumenter och betona näringsidkarens ansvar för att medverka till att privatpersoner inte skuldsätter sig på ett sätt som är alltför långtgående i förhållande till deras inkomster och övriga ekonomiska förhållanden.² Utvecklingen i våra nordiska grannländer liksom i övriga Europa har gått i samma riktning och i flera länder har konsumentkreditmarknaden i detta avseende varit föremål för en mer långtgående reglering än i Sverige. I det kommande direktivet om konsumentkrediter kommer högre krav att ställas på medlemsstaterna.

I detta kapitel behandlar vi kreditprövningens olika steg och vilka krav som i dag ställs på den näringsidkare som ska göra en kreditprövning. Tonvikten ligger på frågan om vilka uppgifter den som ska göra en kreditprövning ska hämta in. Vi redogör också för de sanktioner som kan drabba den kreditgivare som brister i sin kreditprövning. Kapitlet avslutas med våra överväganden och förslag.

10.2 När krävs en kreditprövning och hur regleras den?

Kravet på kreditprövning följer av konsumentkreditlagen (2010:1846) och har sin motsvarighet i konsumentkreditdirektivet³. Kravet gäller dels vid ingående av nya kreditavtal, dels vid en väsentlig ökning av krediten.⁴

Till skillnad från i konsumentkreditdirektivet finns det i konsumentkreditlagen inte något undantag från kravet på kreditprövning för krediter på små belopp eller med kort löptid.⁵ Svensk rätt erbjuder alltså ett mer långtgående konsumentskydd än direktivet i detta avseende. Däremot gäller inte heller i konsumentkreditlagen ett krav på kreditprövning för alla krediter.

² Jfr prop. 2002/03:139 s. 253 och 587.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktivet 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

⁴ I prop. 2009/10:242 s. 101 behandlas frågan om vad som utgör en väsentlig ökning.

⁵ Konsumentkreditdirektivet omfattar inte kreditavtal som avser ett sammanlagt kreditbelopp på under 200 euro eller över 75 000 euro. Konsumentkreditlagen är dock tillämplig även på sådana kreditavtal.

Räntefria *kreditköp* som inte medför mer än en obetydlig avgift och som ska betalas tillbaka inom tre månader behöver inte föregås av en kreditprövning. Detta medför att exempelvis fakturaköp, eller krediter av typen Buy-Now-Pay-Later, inom t.ex. näthandeln i de flesta fall är undantagna från kravet på kreditprövning. Undantagen har stor praktisk betydelse, med hänsyn till näthandels stora omfattning. Om fakturakonsumenten efter tre månader däremot vill dela upp fakturaskulden och betala av den över viss tid så omfattas det nya kreditavtalet av kravet på kreditprövning.⁶

Det finns inte heller något krav på att ingåendet av leasingavtal för exempelvis personbilar ska föregås av en kreditprövning eftersom leasing (utan någon förvärvsskyldighet) per definition inte utgör ett kreditavtal. Leasingavtal träffas alltså inte av konsumentkreditlagen. Många leasinggivare väljer dock att i praktiken genomföra en kreditprövning på konsumenten.

Kravet på att göra en kreditprövning framgår uttryckligen av konsumentkreditlagen (12 §) och utgör dessutom en del i god kreditgivningssed (6 § samma lag).⁷ Kraven i svensk lag genomför konsumentkreditdirektivet (artikel 8). Det saknas i princip särskilda bemyndiganden för Finansinspektionen och Konsumentverket att meddela föreskrifter på konsumentkreditlagens område. Det bärande skälet till detta har ansetts vara risken för att en sådan föreskriftsrätt skulle gå utöver det fullharmoniserade konsumentkreditdirektivet och därmed strida mot unionsrätten.⁸

Varken Finansinspektionen eller Konsumentverket kan alltså föreskriva hur kreditprövningen ska gå till. Båda myndigheterna har dock utnyttjat möjligheten att ge ut allmänna råd över tillämpningen av kreditprövningskravet.⁹ Myndigheterna har även publicerat s.k. beslutspromemorior över de allmänna råden i vilka man kan få en närmare inblick i myndigheternas syn på hur kreditprövningen bör gå

⁶ Enligt Konsumentverkets rapport *Konsument på kredit*, Rapport 2021:1, är det vanligt att en kreditupplysning inhämtas avseende den konsument som vill använda sig av fakturabetalning. Det är dock vanligt förekommande att fakturabetalning omvandlas till delbetalning utan att konsumentens återbetalningsförmåga prövas.

⁷ I 8 kap. 1–2 §§ lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse finns vissa bestämmelser om kreditprövning.

⁸ Jfr prop. 2017/18:137 s. 37 f.

⁹ Konsumentverkets allmänna råd om konsumentkrediter, KOVFS 2020:1 och Finansinspektionens allmänna råd om krediter i konsumentförhållanden, FFFS 2021:29.

till.¹⁰ Av betydelse i sammanhanget är också de riktlinjer som getts ut av Europeiska bankmyndigheten (EBA).¹¹ Finansinspektionens ställningstagande är att EBA:s riktlinjer har samma rättsliga status som Finansinspektionens allmänna råd. Finansinspektionens allmänna råd är dessutom i flera avseende utformade utifrån EBA:s riktlinjer.

Vare sig de allmänna råden eller EBA:s riktlinjer har någon bindande verkan för kreditgivarna på konsumentkreditmarknaden. Vår bild är dock att råden och riktlinjerna ändå har stor praktisk betydelse – i varje fall för den stora majoriteten av kreditgivarna.

Finansinspektionen och Konsumentverket hade fram till den 31 december 2022 ett delvis delat tillsynsansvar över kreditprövningsbestämmelsen i konsumentkreditlagen. Från och med den 1 januari 2023 är Finansinspektionen ansvarig myndighet för att alla tillståndspliktiga finansiella institut följer bestämmelsen om kreditprövning. För företag som utan krav på tillstånd beviljar krediter till konsumenter är Konsumentverket fortfarande tillsynsmyndighet.

10.3 Kreditprövningens olika steg

10.3.1 Tre huvudsakliga steg

Kreditprövningen av konsumentkrediter kan sägas bestå av tre huvudsakliga steg eller moment.¹² Näringsidkaren ska

1. samla in och kontrollera uppgifter om konsumenten,
2. utifrån uppgifterna beräkna konsumentens återbetalningsförmåga, och
3. med ledning av den beräkningen avgöra om den sökta krediten ska beviljas eller avslås.

En kreditansökan för ett konsumtionslån görs i dag typiskt sett online utan något möte eller direkt kontakt mellan kredittagaren och företrädare för kreditgivaren. Kreditprövningen är till stor del automatiserad. För många kredittyper sker kreditprövningens samtliga steg

¹⁰ Beslutspromemoria till Konsumentverkets allmänna råd om konsumentkrediter KOVFS 2020:1, 2020-05-11, dnr 2019/360 och Finansinspektionens beslutspromemoria *Nya allmänna råd om krediter i konsumentförhållanden*, 2021-09-14, FI dnr 20-20058.

¹¹ *Riktlinjer om kreditgivning och övervakning*, EBA/GL/2020/06.

¹² Jfr prop. 2009/10:242 s. 100.

utan någon mänsklig inblandning. I andra fall kan kreditprövningen involvera enstaka kontakter mellan konsumenten och kreditgivaren eller någon annan form av manuell hantering. Kreditprövningen kan i övrigt se väldigt olika ut. I vissa fall innebär den endast att en kreditupplysning inhämtas som utvisar om den aktuella konsumenten har någon betalningsanmärkning. I andra fall innehåller prövningen flera steg och kan bygga på omfattande information om konsumenten.

10.3.2 Insamling och kontroll av uppgifter (steg 1)

Vad säger lagen och konsumentkreditdirektivet?

Kreditprövningen ska grundas på tillräckliga uppgifter om konsumentens ekonomiska förhållanden (12 § första stycket andra meningen konsumentkreditlagen [2010:1846]). Lagen säger dock inget om vad som avses med *tillräckliga uppgifter*. Bestämmelsen bygger på konsumentkreditdirektivet och uttrycket *tillräckliga uppgifter* har hämtats direkt från direktivet. Artikel 8.1 i direktivet har följande lydelse.

Medlemsstaterna ska säkerställa att kreditgivaren innan kreditavtalet ingås gör en bedömning av konsumentens kreditvärdighet, på grundval av tillräckliga uppgifter som i förekommande fall erhållits från konsumenten och, när så är nödvändigt, på grundval av sökning i relevant databas. Medlemsstater vars lagstiftning kräver att kreditgivare måste göra en bedömning av konsumentens kreditvärdighet på grundval av en sökning i relevant databas får bibehålla det kravet.

Av betydelse är även skäl 26 i direktivets ingress.

[...]

Särskilt på en expanderande kreditmarknad är det viktigt att kreditgivarna inte ägnar sig åt oansvarig utlåning eller ger krediter utan att dessförinnan bedöma kreditvärdigheten, och medlemsstaterna bör utföra den kontroll som är nödvändig för att undvika sådant beteende och de bör i sådana fall fastställa nödvändiga sanktioner mot kreditgivarna. [...] I detta syfte bör de få använda inte endast information som tillhandahålls av konsumenten i samband med att kreditavtalet i fråga upprättas utan också under en längre tid av handelsförbindelse. Medlemsstaternas myndigheter kan också ge relevanta instruktioner och riktlinjer till kreditgivarna. Konsumenterna bör också iaktta försiktighet och uppfylla sina avtalsenliga skyldigheter.

Det framgår alltså inte heller av direktivets lydelse eller dess skäl framgår särskilt tydligt vad som avses med tillräckliga uppgifter.

I förarbetena till konsumentkreditlagen ges viss ledning. Med uttrycket tillräckliga uppgifter avses enligt regeringen att näringsidkaren måste samla in så många uppgifter att konsumentens betalningsförmåga för krediten i fråga kan bedömas med *en hög grad av säkerhet*. I förarbetena sägs vidare följande.

Näringsidkaren är i allmänhet skyldig att skaffa sig en helhetsbild av konsumentens ekonomiska situation. Uppgifterna 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.¹³

Enligt regeringen kan flera uppgiftskällor behöva användas. Uppgifter kan inhämtas från konsumenten, från en kreditupplysning eller från en databas som förs av en myndighet, t.ex. Kronofogdemyndigheten. Det kan, uttalade regeringen, även handla om uppgifter från kreditgivarens eget register eller databas. Informationskällorna kan vara delvis överlappande och vilka källor som ska användas vid en viss kreditprövning får enligt regeringen avgöras mot kravet på att prövningen ska grundas på tillräckliga uppgifter. Regeringen uttalade också följande.

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.¹⁴

Även dataskyddsförordningen har betydelse i sammanhanget. Frågan om vilka personuppgifter som kan användas vid en kreditprövning ska ställas mot de krav som förordningen ställer upp. Den person-

¹³ Prop. 2009/10:242 s. 100.

¹⁴ Prop. 2009/10:242 s. 100 f.

uppgiftsansvarige (kreditgivaren i detta fall) ska se till att behandlingen av personuppgifter bl.a. är adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas. Uppgifter ska också vara riktiga och, om det är nödvändigt, uppdaterade (artikel 5.1 i förordningen).

Finansinspektionens allmänna råd och Europeiska bankmyndighetens riktlinjer

Finansinspektionen utövar tillsyn över att bl.a. banker och finansmarknadsbolag gör korrekta kreditprövningar. Sedan den 1 januari 2023 omfattas även konsumentkreditinstituten av Finansinspektionens tillsyn över kreditprövningsbestämmelsen. För tillsynsarbetet har myndigheten utfärdat *Finansinspektionens allmänna råd om krediter i konsumentförhållanden (FFFS 2021:29)*.

Enligt de allmänna råden bör kreditprövningen grundas på uppgifter om

1. konsumentens sysselsättning
2. konsumentens inkomster, utgifter och skulder
3. borgensåtaganden som konsumenten har tecknat.

Det anges att kreditgivaren bör hämta in de uppgifter som bedömningen grundas på från ändamålsenliga källor. Det anges även att bedömningen bör grundas på uppgifter om syftet med krediten, om krediten är av sådant slag att uppgiften om syftet kan ha betydelse för bedömningen.

Har kreditgivaren skäl att anta att de uppgifter som har hämtats in är ofullständiga, felaktiga eller inaktuella, bör uppgifterna kontrolleras på ett lämpligt sätt. Kreditgivaren bör exempelvis kontrollera uppgifter som hämtas in från en konsument och som inte stöds av andra uppgifter. De inhämtade uppgifterna om konsumentens skulder *kan kontrolleras mot externa källor* (vår kursivering). Vidare anges att uppgifter som hämtas in från andra källor än från konsumenten också kan behöva kontrolleras eftersom de kan vara ofullständiga, felaktiga eller inaktuella.

I de tidigare allmänna råden från Finansinspektionen (FFFS 2014:11) angavs uttryckligen att kreditprövning ”bör grundas på ett skriftligt

underlag eller på andra tillförlitliga uppgifter, t.ex. en kreditupplysning”. I de nu gällande allmänna råden har Finansinspektionen valt att ta bort hänvisningen till kreditupplysning. Anledningen till det har varit att markera att kontroller kan ske på olika sätt och att kreditgivarna i varje enskilt fall bör avgöra vad som är den mest ändamålsenliga källan att kontrollera uppgifter mot.¹⁵

Om en säkerhet ställs för krediten bör kreditgivaren hämta in information om säkerheten. Om kreditprövningen avser en kredit med flera kredittagare, bör kreditgivaren grunda sin kreditprövning på tillräckliga uppgifter om var och en av kredittagarnas ekonomiska förhållanden. Kreditgivaren kan, när det är lämpligt, fatta beslut om att lämna en kredit på grundval av kredittagarnas gemensamma betalningsförmåga.

Den 30 juni 2021 började Europeiska bankmyndighetens (EBA) riktlinjer om kreditgivning och övervakning att gälla.¹⁶ I riktlinjerna anges att ”Institut och kreditgivare bör ha tillräcklig, korrekt och aktuell information och uppgifter som är nödvändiga för att bedöma låntagarens kreditvärdighet och riskprofil innan ett låneavtal ingås.” (5 kap. punkt 84). Det anges också att vid kreditprövning av konsumenter bör institut och kreditgivare ha tillgång till och använda information, med stöd av nödvändiga och lämpliga underlag, avseende åtminstone följande:

- a) Syftet med lånet, för de läneprodukter där detta är relevant.
- b) Låntagarens sysselsättning.
- c) Källa till återbetalningsförmåga.
- d) Hushållets sammansättning och antalet personer i det.
- e) Finansiella åtaganden och utgifter förknippade med dessa.
- f) Återkommande utgifter.
- g) Säkerheter (vid utlåning mot säkerhet).
- h) Övriga tekniker för riskreducering, såsom garantier, när sådana finns tillgängliga.

¹⁵ Beslutspromemoria *Nya allmänna råd om krediter i konsumentförhållanden*, 2021-09-14, FI dnr 20-20058, s. 37 f.

¹⁶ Riktlinjer om låneutgivning och övervakning, EBA/GL/2020/06.

Vidare stadgas att kreditgivare kan överväga att använda sådana uppgifter som framgår av bilaga 2 till riktlinjerna. I bilagan nämns bl.a. ”uppgifter från kreditregister, kreditupplysningsbyråer eller andra relevanta databaser, som omfattar information om finansiella skulder och försenade betalningar”.

Hur ser domstolarna på insamlingen av uppgifter och kontrollen av dem?

EU-domstolen har i en dom den 18 december 2014 i mål C-449/13, *CA Consumer Finance SA*, uttalat att konsumentkreditdirektivet inte på ett uttömmande sätt anger vilka uppgifter kreditgivaren ska lägga till grund för sin bedömning av konsumentens kreditvärdighet. Enligt domstolen anger direktivet inte heller om dessa uppgifter ska verifieras eller på vilket sätt detta i så fall ska ske. Artikel 8.1 jämförd med skäl 26 i konsumentdirektivet ger enligt EU-domstolen snarare kreditgivaren ett utrymme för *skönsmässig bedömning* (vår kursivering) när denne ska avgöra huruvida de tillgängliga uppgifterna är tillräckliga som dokumentation för konsumentens kreditvärdighet och huruvida de måste stämmas av mot andra uppgifter.

Enligt EU-domstolen ska kreditgivaren i varje enskilt fall och med beaktande av de särskilda omständigheterna i det fallet bedöma om nämnda uppgifter är tillräckliga för att bedöma konsumentens kreditvärdighet. Detta kan variera beroende på omständigheterna vid kreditavtalets ingående, konsumentens personliga förhållanden och kreditbeloppet.

EU-domstolen kom i målet fram till att artikel 8.1 i direktivet inte utgör hinder för att en konsuments kreditvärdighet bedöms utifrån de uppgifter som konsumenten själv har lämnat. Det förutsätts dock att uppgifterna är tillräckliga och att rena påståenden från konsumenten åtföljs av bestyrkande handlingar. Enligt EU-domstolen innebär detta att artikel 8.1 inte kräver att kreditgivaren systematiskt kontrollerar de uppgifter som konsumenten har lämnat.

Högsta förvaltningsdomstolen har i ett mål om sanktionsavgift på grund av påstådda bristande kreditprövningar gjort vissa uttalanden om vilka krav som bör ställas på en kreditprövning (rättsfallet HFD 2017 ref. 64, härefter H&M-domen). I målet prövades om kreditprövningar som gjordes utan inhämtande av några uppgifter alls från

konsumenten kunde anses uppfylla lagens krav. Kreditprövningarna baserades i stället uteslutande på externa källor.

H&M erbjöd krediter till konsumenter vid köp av bolagets egna varor. Kreditprövningen baserades på att i ett första steg göra en intern prövning grundad på bolagets kännedom om kunden och kontroll av att denne inte tidigare spärrats för tecknande av krediter. Vidare kontrollerades att bolaget under de senaste 90 dagarna inte avslagit en kreditansökan från kunden samt andra liknande uppgifter. I steg två vände sig bolaget till ett externt företag specialiserat på kreditbedömningar. Kreditupplysningsföretaget fastställde ett scoringvärde för konsumenten och kreditgivaren avgjorde sedan utifrån scoringvärdet om kunden skulle beviljas en kredit och med vilket belopp.

Högsta förvaltningsdomstolen slog fast att bolaget i fråga endast gav krediter för köp av bolagets egna produkter och att utgifterna för dessa var sådana som ingår i konsumenters normala levnadskostnader. Det handlade dessutom om låga belopp som beviljades endast stegvis upp till en högsta kreditgräns om 10 000 kronor. Domstolen tillade att bolaget även hade små kreditförluster och få inkassoärenden.

Domstolen kom fram till att bolagets rutiner innebar att kreditprövningen, för det slag av konsumentkrediter som det var fråga om, måste anses ha varit grundade på *tillräckliga uppgifter* om den enskilde konsumentens ekonomiska förhållanden.

10.3.3 Beräkning av betalningsförmågan och kreditbeslut (steg 2–3)

Vad säger lagen och konsumentkreditdirektivet?

Näringsidkaren ska pröva om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra vad han eller hon åtar sig enligt kreditavtalet. En kredit får endast beviljas om konsumenten har sådana ekonomiska förutsättningar (12 § första stycket första och tredje meningarna konsumentkreditlagen [2010:1846]).

Hur denna prövning är tänkt att gå till och vad som närmare krävs för att kunna komma fram till att konsumenten kan fullgöra sitt åtagande framgår inte av lagtexten. Kravet på att prövningen ska grundas på tillräckliga uppgifter säger inget om hur själva beräkningarna ska göras.

Inte heller i konsumentkreditdirektivet framgår hur kreditgivaren ska beräkna återbetalningsförmågan hos konsumenten. Det anges endast att kreditgivaren ska göra en bedömning av konsumentens kreditvärdighet (artikel 8.1).

Viss ledning till hur beräkningen av återbetalningsförmågan ska göras ges i förarbetena till konsumentkreditlagen. Där framgår bl.a. att näringsidkaren ska kontrollera att konsumenten har disponibla inkomster som räcker till att täcka kostnaderna för krediten och återbetalningen.¹⁷

Finansinspektionens allmänna råd och Europeiska bankmyndighetens riktlinjer

I Finansinspektionens allmänna råd (FFFS 2021:29) uttalas att för att bedöma konsumentens betalningsförmåga bör kreditgivaren tillämpa grundkrav och metoder som säkerställer att konsumenten kan upprätthålla en rimlig levnadsstandard även efter att krediten har beviljats. Det går inte av de allmänna råden att utläsa vilka grundkrav eller metoder som avses. Inte heller följer av de allmänna råden vad som är en rimlig levnadsstandard. Som berörts bygger Finansinspektionens allmänna råd på Europeiska bankmyndighetens (EBA) riktlinjer.¹⁸ Av riktlinjerna framgår bl.a. att när kreditgivare bedömer låntagarens förmåga och möjligheter att uppfylla skyldigheterna i låneavtalet ska det göras med beaktande av lånets egenskaper, såsom lånets art, löptid och ränta (punkt 96). Hänsyn bör enligt riktlinjerna även tas till relevanta faktorer som kan påverka låntagarens nuvarande och framtida återbetalningsförmåga. Kreditgivaren ska undvika att orsaka otillbörliga svårigheter och överskuldssättning (punkt 98). Det anges att kreditgivaren bör tillämpa lämpliga metoder och tillvägagångssätt, vilket kan omfatta modeller, så länge riktlinjerna är uppfyllda. Valet av lämplig och adekvat metod bör enligt riktlinjerna utgå från lånets risknivå, storlek och typ (punkt 101). Kreditgivaren bör även i förekommande fall ”genomföra känslighetsanalyser för att återspegla potentiella ogynnsamma händelser som är specifika för typen av lån, som kan inträffa i framtiden” (punkt 117).

¹⁷ Jfr prop. 2009/10:242 s. 100 f.

¹⁸ *Riktlinjer om kreditgivning och övervakning*, EBA/GL/2020/06.

Scoringmodeller, skuldkvotberäkningar och KALP-kalkyler

Som nämnts anger lagtexten inte på vilket sätt kreditgivaren ska kunna försäkra sig om att konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra sitt åtagande. De allra flesta kreditgivare använder sig av någon form av riskklassificering vilken tas fram genom användandet av en scoringmodell. Kreditupplysningsföretagen har färdiga scoringmodeller som kreditgivare kan använda sig av, men möjlighet finns också att låta kreditgivaren bestämma vilka variabler som ska ingå i modellen och hur variablerna inbördes ska viktas mot varandra. Variabler som kan tillmätas stor betydelse i modellerna är bostadsort, ålder, fastighetsägande och förekomsten av barn.¹⁹ Även uppgifter om eventuella betalningsanmärkningar och befintliga skuldsaldo hos Kronofogdemyndigheten har stor betydelse. Dessutom kan tidigare förfrågningar, s.k. omfrågeuppgifter, påverka kreditscoren. Även uppgifter om skulder kan, i den mån kreditupplysningsföretaget har tillgång till sådan information, användas för att beräkna kreditscoren.

Syftet med modellerna är att få fram ett värde, eller klassificering, på hur sannolikt det är att den potentielle kredittagaren kommer att få betalningsproblem inom en viss tid. Hur kreditgivare använder utfallet av en sådan klassificering skiljer sig åt och är en del av kreditgivarnas affärsmodeller. Klart är att olika kreditgivare accepterar olika hög risk.

Särskilt för blacolån är det vanligt att kreditgivaren beräknar kredittagarens skuldkvot.²⁰ Med skuldkvotsberäkning – eller beräkning av konsumentens skuldsättningskvot – avses en beräkning av hur stora skulder konsumenten har sett i relation till hans eller hennes inkomster. Om konsumenten exempelvis har 250 000 kronor i årsinkomst och befintliga skulder som uppgår till 50 000 kronor och söker ett lån på ytterligare 75 000 kronor, blir skuldsättningskvoten ($([50\ 000 + 75\ 000]/250\ 000 \times 100 =)$ 50 procent. Vilken skuldsättningskvot som kreditgivare accepterar skiljer sig åt mellan de olika kreditgivarna.

En kvar-att-leva-på-beräkning (KALP-beräkning) går ut på att fastställa vilket ekonomiskt utrymme som kredittagaren har att fullgöra sitt kreditåtagande. Det anges inte i lagen hur en KALP-beräkning ska genomföras och kalkylerna baseras på olika underlag där

¹⁹ Beslutspromemoria *Nya allmänna råd om krediter i konsumentförhållanden*, 2021-09-14, FI dnr 20-20058, s. 27.

²⁰ Avsnitt 3.1.3.

faktiska uppgifter från konsumenten eller från en kreditupplysning kombineras med schablonkostnader. Det finns inte heller några riktvärden för hur stort överskottet i en KALP-beräkning bör vara för att konsumenten ska anses ha förmåga att återbetala krediten.

För konsumtionskrediter saknas allmänna råd om att kreditgivaren bör göra en KALP-beräkning. För bostadskrediter har Finansinspektionen dock i sina allmänna råd (FFFS 2021:29) uttalat att en kreditgivare bör upprätta en boendekostnadskalkyl som en del i sin bedömning av konsumentens återbetalningsförmåga.

Kalkylen för ett hushåll kan på ett mycket förenklat se ut på följande sätt.

Tabell 10.1 Ett förenklat exempel på en KALP-beräkning för ett hushåll

Hushållets totala inkomster före skatt, per månad	60 000 kr
Skatt	18 000 kr
Boendekostnad	7 000 kr
Räntor och amorteringar	5 000 kr
Schablonkostnader 2 vuxna & 2 barn	25 000 kr
Kvar-att-leva-på	= 5 000 kr

För kort- och kontokrediter och blancolån använder en majoritet av kreditgivarna en KALP-beräkning. I stort sett samtliga kreditgivare hämtar in en inkomstuppgift direkt från konsumenten. Den kontrolleras ofta mot uppgifter i en kreditupplysning.

I fråga om konsumentens utgifter använder vissa kreditgivare faktiska utgifter medan andra använder schabloner. Det gäller även boendeutgifter (kallas även driftskostnader). De schabloner som används bygger i vissa fall på Konsumentverkets referensvärden för hushållskostnader. Referensvärdena utgör beräkningar för vad en rimlig kostnad kan vara för några av de vanligaste utgifterna i ett hushåll.

Många, men inte alla, kreditgivare efterfrågar uppgifter från konsumenten om hans eller hennes befintliga skulder och de månatliga utgifterna för skulderna. Uppgifterna kontrolleras mot kreditupplysningar i vissa fall. Om konsumenten uppger att denne inte har

några befintliga skulder efterfrågas ibland ytterligare information från konsumenten.²¹

En kredittagare kan ge en kreditgivare tillgång till historik om hans eller hennes utgifter viss tid tillbaka genom en kontoinformations-tjänst. Detta skapar förutsättningar för kreditgivaren att närmare kunna beräkna vilka månatliga utgifter och inkomster kredittagaren har. Det ger också indikationer på om konsumenten tagit några andra lån i närtid och hur betalningsmönstret till andra kreditgivare ser ut.

10.4 Konsekvenser vid bristande kreditprövning?

10.4.1 Tillsyn över 12 § konsumentkreditlagen

Tillsynen över att näringsidkare som är skyldiga att göra en kreditprövning lever upp till lagstiftarens krav utövas i första hand av Finansinspektionen.²² Myndigheten kan besluta om en anmärkning mot institutet i fråga eller, om överträdelsen är allvarlig, återkalla kreditinstitutets tillstånd alternativt, om det är tillräckligt, meddela en varning. Om bolaget fått en anmärkning eller varning får Finansinspektionen också besluta om sanktionsavgift. Sanktionsavgiften ska i förhållande till konsumentkreditinstitut uppgå till lägst 5 000 kronor och högst 50 miljoner kronor. Avgiften får inte överstiga tio procent av företagets omsättning det närmast föregående räkenskapsåret (20 och 25–26 §§ lagen [2014:275] om viss verksamhet med konsumentkrediter).²³

Konsumentverkets tillsyn över kreditprövningsbestämmelsen (12 § konsumentkreditlagen) omfattar näringsidkare vars huvudsakliga verksamhet är någon annan än kreditgivning eller kreditförmedling och som därmed inte är tillståndspliktig. Om sådana näringsidkare inte uppfyller sina skyldigheter i fråga om kreditprövningen av en konsuments förmåga att fullgöra ett kreditavtal, får Konsumentverket

²¹ Konsumentverket har emellertid förmedlat till konsumentkreditinstituten att myndigheten förväntar sig av dem att de begär in sådan ytterligare information. Enligt Konsumentverket är det nämligen inte rimligt att utgå från att konsumentkreditinstitutens kunder inte har några befintliga krediter.

²² Den 1 januari 2023 fick Finansinspektionen den näringsrättsliga tillsynen över att konsumentkreditinstituten följer konsumentkreditlagen (2010:1846), prop. 2022/23:9.

²³ För banker och kreditmarknadsföretag gäller i huvudsak motsvarande bestämmelser, se 15 kap. 1 och 7 §§ lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. För bostadskreditinstitut, värdepappersbolag och andra företag som faller under Finansinspektionens tillsyn gäller liknande bestämmelser.

meddela näringsidkaren en varning. Varningen ska som huvudregel förenas med en sanktionsavgift. Det finns även möjlighet för Konsumentverket att förbjuda näringsidkaren att lämna krediter. Sanktionsavgiften ska bestämmas till lägst femtusen kronor och högst tio miljoner kronor (55–59 §§ konsumentkreditlagen).

Utredningen om vissa konsumentkrediter behandlade i sitt betänkande (SOU 2016:68) de knappt 30 tillsynsärenden som Konsumentverket inledde mellan 2012 och 2016. Ett av ärendena ledde fram till att den s.k. H&M-domen, som meddelades av Högsta förvaltningsdomstolen 2017 (och som redovisas i avsnitt 10.3.2). Sedan dess har Konsumentverket inlett ett tiotal nya tillsynsärenden. Av dessa redovisar vi här de ärenden som har lett till sanktionsbeslut mot kreditgivaren.

Finansinspektionen, å sin sida, har inlett tillsynsärenden gentemot totalt åtta kreditgivare genom åren. Sex av ärendena inleddes inom ramen för en temaundersökning i början av 2020. I två fall har Finansinspektionen beslutat om sanktioner mot bolag. Dessa båda fall redovisas nedan. Finansinspektionen har i sin Konsumentskyddsrapport för 2023 uttalat att de under 2023 särskilt kommer att granska hur kreditprövningar utförs av konsumentkreditinstitut och i samband med låneförmedling.

10.4.2 Konsumentverkets tillsyn

Allmänt om konsumentverkets tillsyn

Här redovisas kortfattat de tillsynsärenden som drivits av Konsumentverket från och med 2020. Vi har fokuserat på Konsumentverkets bedömning av huruvida de aktuella bolagen inhämtat tillräckliga uppgifter i sina kreditprövningar.

Av Konsumentverkets tillsynsärenden kan slutsatsen dras att det finns stora variationer bland konsumentkreditinstituten i fråga om vilka uppgifter som samlas in i samband med en kreditprövning. Det finns också tydliga skillnader kring hur uppgifterna används i bedömningen av konsumenternas kreditvärdighet. Enligt vår uppfattning visar tillsynsärendena också på den stora betydelse som EU-domstolens dom i målet *CA Consumer Finance SA* och Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i H&M-domen haft på marknaden.

I samband med att detta betänkande lämnades till tryck pågick domstolsprövningar av flera av tillsynsärendena. Det har därför inte varit möjligt för vår del att dra några närmare slutsatser om huruvida exempelvis högre krav kan ställas på kreditgivare som står under Finansinspektionens tillsyn, erbjuder högkostnadskrediter, eller som riktar sig mot konsumenter med betalningsanmärkningar eller lägre grad av kreditvärdighet. En viktig slutsats som vi menar kan dras utifrån antalet tillsynsärenden är att det finns tydliga brister i efterlevnaden av lagens krav på en kreditprövning.

Bilmate – dnr 2019/1178 (24 juni 2020)

Bolaget erbjöd krediter i form av betalningsanstånd på mellan 10 000 och 25 000 kronor. Bolaget ansågs ha brustit i sin kreditprövning redan av det skälet att bolaget inte inhämtat uppgift från konsumenten om hans eller hennes inkomst. Konsumentverket pekade också på att bolaget inte inhämtat uppgifter om konsumentens befintliga kreditåtaganden, trots att det normalt alltid ska ingå i kreditgivarens underlag för bedömning av konsumentens betalningsförmåga. Eftersom det rörde sig om förhållandevis stora krediter och avsåg produkter som inte kunde anses ingå i konsumenternas normala levnadskostnader ansåg Konsumentverket att uppgifterna inte var tillräckliga. Bristerna ansågs vara systematiska och bolaget tilldelades en varning med en sanktionsavgift på en miljon kronor. Beslutet har inte överklagats.

OPR Finance AB – dnr 2019/1179 (31 maj 2021)

Bolaget erbjöd blacolån på mellan 10 000 och 100 000 kronor. Konsumentverket konstaterade att bolaget visserligen hämtade in uppgifter om bl.a. konsumentens kreditengagemang genom en kreditupplysning. Det ansågs dock inte tillräckligt eftersom samtliga kreditgivare inte rapporterar in uppgifter om krediter till kreditupplysningsföretaget i fråga. Och eftersom bolaget inte begärde in några uppgifter från konsumenten själv om dennes kreditengagemang ansåg Konsumentverket att bolaget brustit i sin kreditprövning. Konsumentverket anmärkte även på att det fanns en tidsmässig differens på upp till två månader mellan det datum som uppgifterna i kreditupplysningen

avsåg och den senaste uppdateringen av konsumentens kreditengagemang. Enligt Konsumentverket fick det anses stå klart att konsumentens övriga kreditåtaganden kunde ha förändrats under den tidsperioden.

Bolaget tilldelades en varning förenad med en sanktionsavgift om fem miljoner kronor. Beslutet har överklagats.

Luma Finans AB – dnr 2021/829 (6 april 2022)

Bolaget beviljade högskostnadskrediter på mellan 1 000 och 30 000 kronor. Bolaget beräknade konsumentens återbetalningsförmåga med hjälp av en KALP-beräkning. De flesta avtal ingicks med en återbetalningstid om 30 dagar. Om konsumenten inte hade möjlighet att återbetala inom den angivna kredittiden erbjöds han eller hon att – mot en kostnad – förlänga krediten till en avbetalningstid om sju till tolv månader. I bolagets KALP-beräkningar utgick bolaget inte från att konsumenten återbetalade krediten inom de avtalade 30 dagarna, utan från att konsumenten förlängde krediten. Enligt Konsumentverket utgick bolaget alltså från att konsumenten inte skulle fullfölja de villkor som satts upp i kreditavtalet. Bolaget tilldelades en varning med sanktionsavgift på 4,5 miljoner kronor. Beslutet har inte överklagats.

Canoxa Capital AB – dnr 2021/826 (6 april 2021)

Bolaget beviljade små krediter på mellan 1 000 och 4 000 kronor. Bolaget beräknade konsumentens återbetalningsförmåga med hjälp av en KALP-beräkning. I beräkningen beaktade bolaget uppgifter från bl.a. konsumenten själv och från en kontoinformationstjänst. Enligt Konsumentverket använde bolaget inte uppgifterna från kontoinformationstjänsterna på ett adekvat sätt. Enligt Konsumentverket hade bolaget beviljat krediter till konsumenter som inte haft ekonomiska förutsättningar att fullgöra sina åtaganden. Bolaget tilldelades en varning med sanktionsavgift på 850 000 kronor. Beslutet har överklagats.

Catalunia Capital AB – dnr 2021/826 (6 april 2022)

Bolaget beviljade krediter på mellan 1 000 och 50 000 kronor via två olika webbplatser. Konsumentverket konstaterade samma brister i bolagets KALP-beräkningar som i fråga om tillsynsärendet mot Canoxa Capital AB ovan. Bolaget tilldelades en varning med sanktionsavgift på 1 150 000 kronor. Beslutet har överklagats.

MoneyGo AB – dnr 2022/372 (26 oktober 2022)

Bolaget erbjöd dels blancolån, dels krediter via en finansieringstjänst där bolaget hjälpte konsumenter att finansiera kapitalvaror i butiker genom att förvärva fordringar av handlare och ingå kreditavtal med konsumenterna. Bolaget beviljade krediter på mellan cirka 3 000 och 250 000 kronor. Bolaget beviljade drygt var tionde ansökan. Cirka 97 procent följde gällande avbetalningsplan, cirka en procent begärde betalningsansånd minst en gång och ungefär lika stor andel överlämnades till inkasso. Bolaget kunde inte lämna någon information om hur många av krediterna som resulterade i ansökan om betalningsföreläggande eftersom bolaget löpande sålde fordringar som övertagits för indrivning till inkassoföretag.

I fråga om de beviljade blancolånen noterades stora variationer mellan den inkomst som konsumenten rapporterade och den taxerade inkomsten. Trots att variationen var på mellan 27 och 118 procent användes i många fall endast den egenrapporterade inkomsten – utan att det gjordes några andra kontroller av inkomststoppningen. Det ansågs vara en brist.

I fråga om den finansieringstjänst som bolaget erbjöd konstaterade Konsumentverket att de krediter bolaget erbjudit inte avsåg köp av sådana produkter som kunde anses vara av det slag som ingår i konsumentens normala levnadskostnader. Bolaget var därför skyldigt att ha tillgång till ett omfattande underlag för att bedöma konsumentens återbetalningsförmåga. Konsumentverket kom fram till att bolaget inte i något fall inhämtat uppgifter om konsumentens övriga kreditåtaganden direkt från konsumenten. Bolaget hade endast beräknat kostnader för konsumentens kreditåtaganden utifrån ett kreditupplysningsföretags engagemangsregister vilket, konstaterade Konsumentverket, inte är heltäckande. Även detta ansågs utgöra en brist

i kreditprövningen. Bolaget tilldelades en varning och högsta (då) möjliga sanktionsavgift på tio miljoner kronor. Beslutet har överklagats.

10.4.3 Finansinspektionens tillsyn

Allmänt om Finansinspektionens tillsyn

Här redovisas kortfattat de två tillsynsärenden som drivits av Finansinspektionen från och med 2020 som resulterat i beslut om sanktionsavgifter på grund av bristande kreditprövningar.

I samband med att detta betänkande lämnades till tryck pågick fortfarande domstolsprövningar av de tillsynsärenden som behandlas nedan. Det har därför inte varit möjligt för oss att dra några närmare slutsatser av ärendena.

Svea Bank AB – FI dnr 20-1557 (22 juni 2022)

Bolaget erbjöd två typer av låneprodukter, varav den ena var särskilt inriktad mot personer med betalningsanmärkningar. Bolagets kreditprövning var i stor utsträckning automatiserad. Lånebeloppen var stora och varierade mellan 80 000 och 400 000 kronor. I ärendet var det ostridigt att bolaget uteslutande använt uppgifter om krediter som var registrerade hos UC AB.

Genom att inte inhämta uppgifter om andra skulder än sådana som framgår av UC:s register och genom att bolaget inte heller beaktat uppgifter om bolån, ansågs bolaget ha brutit i sin kreditprövning. Finansinspektionen ansåg dessutom att bolaget brutit mot bestämmelsen genom att inte ta hänsyn till konsumentens utgifter för boende, befintliga krediter och barn. Bolagets invändning var i huvudsak att de scoremodeller som bolaget använt är effektiva för att bedöma konsumentens återbetalningsförmåga. För de konsumenter som sökte sig till bolaget var sådana variabler som modellerna innehöll, dvs. uppgifter om ekonomiskt beteende och ekonomisk historik, av mycket stor betydelse. Bolaget fick inget gehör för sina invändningar och tilldelades en anmärkning förenad med en sanktionsavgift på 45 miljoner kronor. Beslutet har överklagats.

Resurs Bank Aktiebolag – FI dnr 20-1558 (22 juni 2022)

Ärendet påminner mycket om tillsynsärendet mot Svea Bank AB ovan. Det rörde sig även i detta fall om en automatiserad kreditprövning med lånebelopp på mellan 80 000 och 400 000 kronor. De skulduppgifter som låg till grund för kreditprövningen inhämtades även av detta bolag från UC AB. Uppgifterna omfattade inte bolån. I bolagets kreditprövning beaktades inte utgifter för boende, befintliga krediter eller barn. Vidare accepterade banken, för krediter som inte översteg 150 000 kronor, att det fanns skillnader på upp till 30 procent mellan den inkomst som konsumenten uppgav och uppgift om den fastställda förvärvsinkomsten som inhämtade genom en kreditupplysning. Så länge skillnaden inte översteg nämnda procenttal använde bolaget konsumentens inkomstuppgift.

Finansinspektionen konstaterade att bolaget brutit i kreditprövningen i flera avseenden, dels genom att inte beakta andra uppgifter än de som framgick av UC:s register och dessutom genom att bortse från bolån, dels genom att inte beakta konsumentens utgifter för boende, krediter och barn. Enligt Finansinspektionen stod det även i strid med lagens krav på en kreditprövning att inte kontrollera inkomstuppgifterna, trots så stora skillnader som upp till 30 procent. Bolaget tilldelades en anmärkning och en sanktionsavgift på 50 miljoner kronor. Beslutet har överklagats.

10.4.4 Möjligheten att jämka ett kreditavtal med stöd av 36 § avtalslagen

Kravet på kreditprövning följer inte endast av konsumentkreditlagen (2010:1846). Kreditprövning skulle även innan den kom till direkt uttryck i lagen utföras inom ramen för god kreditgivningssed (6 § samma lag). Att en kreditgivare har brutit mot god kreditgivningssed kan enligt förarbetsuttalanden få betydelse vid tillämpningen av t.ex. 36 § lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (avtalslagen).²⁴

Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 1996 s. 3 uttalat att om en bank har försummat sina skyldigheter i fråga om kreditprövningen, kan det endast i undantagsfall föranleda att låntagaren blir fri från sin betalningsskyldighet för lånet. En sådan befrielse kan i så

²⁴ Prop. 1991/92:83 s. 108.

fall närmast grunda sig på 36 § avtalslagen. Detta uttalande får anses gälla även i förhållande till andra näringsidkare som är skyldiga att genomföra en kreditprövning.

Därefter har Högsta domstolen i rättsfallet NJA 1999 s. 304 upprepat vad man uttalat tidigare. Högsta domstolen tog utgångspunkt i avtalsfriheten. Enligt domstolen bör frågan om kredittagaren med stöd av 36 § avtalslagen ska befrias från sin betalningsskyldighet 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 förutsättningar att klara det tilltänkta kreditåtagandet. Vidare är det lånesökanden som själv bestämmer hur han eller hon vill använda sina ekonomiska resurser och vilka ekonomiska risker lånesökanden vill ta. Det finns heller inte, påpekade domstolen, någon principiell skyldighet för en bank att pröva det lämpliga i hur en låntagare avser att använda pengarna.

Även Allmänna reklamationsnämnden (ARN) har prövat frågan om en kreditgivares bristande kreditprövningar vid några tillfällen. ARN har med hänvisning till Högsta domstolens utgångspunkter intagit en restriktiv inställning till jämkning av kreditavtal.²⁵ I ett fall från 2000 jämkade ARN emellertid ett kreditavtal. I korthet hade en konsument köpt en bil på kredit av ett bilföretag. Efter en tid sålde konsumenten tillbaka bilen till bilföretaget och gjorde då en förlust på cirka 50 000 kronor. ARN konstaterade att kreditföretaget hade beviljat konsumenten krediten trots att denne hade ett flertal betalningsanmärkningar, låg inkomst och att ett flertal utmätningförsök hade gjorts. Kreditprövningen ansågs mot bakgrund av detta ha varit bristfällig ”i kvalificerad grad” och kreditföretaget skulle ersätta konsumenten för den uppkomna förlusten. Beloppet jämkades dock till 20 000 kronor med hänsyn till att konsumenten hade bidragit till det inträffade.²⁶

Möjligheterna att nå framgång med en talan i domstol eller hos ARN om att få ett kreditavtal jämkat med hänsyn till en bristfällig kreditprövning får anses vara ytterst begränsade. Sannolikt har Högsta domstolens principiella ställningstaganden kring den rationelle konsumenten haft och har fortsatt stor betydelse.

²⁵ Henrikson, *Överskuldssatt och skyldig*, 2016, s. 169 f., för genomgång av praxis.

²⁶ ARN 2000-1830.

10.4.5 Tidigare överväganden kring införandet av en civilrättslig sanktion

Förslaget i samband med införandet av 1992 års konsumentkreditlag

I den promemoria som togs fram av Justitiedepartementet (Ds 1990:84) i samband med införandet av 1992 års konsumentkreditlag presenterades ett förslag på att införa en civilrättslig sanktion.

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.²⁷

I promemorian bedömdes den civilrättsliga sanktion som föreslogs kunna bli mer effektiv än t.ex. marknadsrättsliga eller straffrättsliga sanktioner. En civilrättslig sanktion ansågs även vara en fördel för kreditgivaren som fick en möjlighet att i det enskilda fallet bedöma vilka ekonomiska risker som kunde finnas med att underlåta att genomföra en kreditprövning.²⁸

Det diskuterades om den föreslagna bestämmelsen kunde tänkas leda till att konsumenter spekulerade i möjligheten till jämkning och att de därför skulle skuldsätta sig på ett lättsinnigt sätt. Emot en sådan utveckling talade att bestämmelsen inte skulle tillämpas om kredittagaren lämnat felaktiga uppgifter eller annars medvetet agerat för att förmå kreditgivaren att avstå från en kreditprövning.²⁹

Förhoppningen var att bestämmelsen i första hand skulle få preventiv verkan och att antalet mål i domstol inte skulle bli så många. Att enstaka konsumenter fick sitt betalningsansvar jämkat ansågs inte heller kunna påverka den allmänna betalningsmoralen.³⁰

Lagrådet var kritiskt till förslaget och anförde inledningsvis att de negativa effekterna av förslaget – t.ex. i form av illojala utnyttjanden – inte närmare belysts. De problem man såg var vidare följande.

- Avsevärda problem i den praktiska tillämpningen hos såväl Kronofogdemyndigheten som domstolarna.

²⁷ Ds 1990:84 s. 9.

²⁸ Ds 1990:84 s. 55 f.

²⁹ Ds 1990:84 s. 57 och 183.

³⁰ Ds 1990:84 s. 58.

- De påtagliga svårigheterna med att, kanske lång tid efter tidpunkten för ingåendet av kreditavtalet, ta fram bevisning och annan utredning.
- Avsaknad av motsvarande regel i EG-direktivet eller i lagstiftningen i andra länder.

Lagrådet ifrågasatte om jämningsregeln verkligen var påkallad som sanktion. Lagrådet ansåg att det i stället skulle ankomma på tillsynsmyndigheterna att bevaka efterlevnaden av kreditprövningsbestämelsen. Departementschefen instämde i Lagrådets kritik och uttalade kort att en jämningsregel inte skulle komma i fråga.³¹

Förslaget i samband med införandet av 2010 års konsumentkreditlag

Även vid framtagandet av beredningsunderlaget till 2010 års konsumentkreditlag lades ett förslag på en civilrättslig sanktion fram. I promemorian *Konsumentskyddet inom det finansiella området* var förslaget utformat på följande sätt.

Har näringsidkaren brutit 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.

I huvudsak ansåg författaren till promemorian att de näringsrättsliga ingripandemöjligheterna inte hade varit tillräckligt verkningsfulla. Konsumenten ansågs behöva skydd på grund av det kunskaps- och informationsövertag som näringsidkaren har. Medan näringsidkaren är professionell på området och har förmåga att bedöma innebörden och effekterna av olika kreditengagemang, saknar konsumenten i normala fall oftast motsvarande förmåga. Det ansågs därför inte orimligt att lägga ett större ansvar på näringsidkarsidan, såsom gjorts i andra konsumentskyddssammanhang. Helt utan undantag skulle regeln emellertid inte vara. Det bedömdes finnas behov av ett visst utrymme för att också låta konsumenten bära ansvar, framför allt för att lämnad information till kreditgivare är korrekt.³²

³¹ Jfr prop. 1991/92:83 s. 35 och 211. I lagstiftningsarbetet tio år senare, varigenom Konsumentverket gavs möjlighet att utfärda varning och föreläggande att upphöra med att lämna krediter, diskuterades inte någon jämningsregel (prop. 2002/03:139).

³² Fi2005/1958, *Konsumentskyddet inom det finansiella området*, 2005-09-12, s. 41 f.

Regeringen tog som utgångspunkt att den som väljer att ingå ett kreditavtal också sätter sig in i avtalets konsekvenser och överväger dess följder. Enligt regeringen får man också 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. Här hänvisade regeringen till Högsta domstolens uttalanden i rättsfallen NJA 1996 s. 3 och NJA 1999 s. 304. Regeringen uttalade också:

Att nedsätta en återbetalningsskyldighet endast på grund av bristande kreditprövning förefaller också långtgående i förhållande till vad som gäller vid andra fall av brister i den ena partens handlingsätt. Förklaras ett avtal ogiltigt enligt avtalslagens bestämmelser, t.ex. för att det strider mot tro och heder eller för att ena parten har begagnat sig av motpartens lättsinne, ungdom eller oförstånd, gäller att parterna ska återbära sina prestationer.

Härtill kommer att en kreditprövning innebär att kreditgivaren tar ställning till en stor mängd information. Det är inte möjligt 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. Att i efterhand göra en bedömning av kreditprövningen kan vara svårt. En reglering som annat än i undantagsfall innebär att bristfällig kreditprövning leder till en nedsättning av krediten kan förväntas ge upphov till många tvister.³³

Regeringen hänvisade till att kravet på kreditprövning skulle komma att gälla också krediter om mindre belopp. Regeringens slutsats var att ett näringsrättsligt sanktionssystem är mera effektivt och lämpligt för att komma till rätta med de problem som bristande kreditprövning för med sig. Regeringen hänvisade också till att det näringsrättsliga sanktionssystemet hade fungerat väl.³⁴

Övervägandena i samband med reformen om högskostnadskrediter (2018)

Utredningen om vissa konsumentkrediter (SOU 2016:68) hade i uppdrag att bl.a. utveckla vilka krav som skulle ställas på en kreditprövning och ta ställning till om en civilrättslig sanktionsregel skulle införas.

Utredningen redogjorde för att det fanns länder som hade civilrättsliga sanktionsbestämmelser vid bristande kreditprövningar. Enligt

³³ Prop. 2009/10:242 s. 57.

³⁴ Prop. 2009/10:242 s. 57.

utredningen stadgade exempelvis fransk rätt att en kreditgivares rätt till ränta går förlorad, om denne underlåter att kontrollera konsumentens kreditvärdighet. Vidare fanns det i norsk rätt en avrådningsplikt i den norska finansavtaleloven. Om avrådningsplikten inte iakttagits kan konsumentens förpliktelser enligt kreditavtalet jämkas efter vad som är skäligt. Enligt utredningen hade införandet av bestämmelsen i norsk rätt föregåtts av diskussioner som liknade de som förts vid beredningen av förslag om civilrättsliga sanktioner i Sverige. Syftet med införandet av bestämmelsen i Norge var att sätta större press på kreditgivare att inte ge lån till personer som inte kunde fullgöra avtalsförpliktelserna.³⁵

Enligt utredningen fick de krav som ställs på kreditgivare i kreditprövningen anses vara tillräckligt klara för att kunna införa en civilrättslig sanktion. Utredningens bedömning var att en sådan bestämmelse alltså skulle kunna utformas på ett rättssäkert sätt i och för sig. Utredningen såg dock svårigheter med att utforma en bestämmelse som är lättillämpad och förutsebar samtidigt som den sätter press på kreditgivaren i tillräckligt hög grad. En sådan fråga var om bestämmelsen skulle innebära att kreditgivaren förlorade rätten att ta ut ränta och avgifter för krediten eller om det skulle finnas en mer långtgående möjlighet att jämka hela kreditfordran.

Om kreditgivaren skulle förlora sina intäkter för 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.³⁶

Om kreditfordran som helhet skulle jämkas, såg utredningen framför sig att utgångspunkten för jämkningen skulle vara den återbetalningsförmåga som borde ha framkommit vid en korrekt utförd kreditprövning. Det skulle dock kunna leda till oskäliga resultat, särskilt om konsumenten saknade återbetalningsförmåga vid tidpunkten för kreditprövningen, men senare faktiskt visade sig ha möjlighet att betala tillbaka beloppet. Utredningen såg även andra tillämpnings-

³⁵ SOU 2016:68 s. 212 med hänvisningar.

³⁶ SOU 2016:68 s. 213 f.

svårigheter med en sanktionsbestämmelse och lyfte därtill fram nackdelen med att överlämna initiativet till sanktionsmöjligheten åt konsumenten. Han eller hon är den svagare parten och har bl.a. svårt att bedöma möjligheten till framgång med en process.

Det fanns också en risk att en civilrättslig bestämmelse skulle kunna leda till att bestämmelsen kunde komma att åberopas utan grund, endast för att dra ut på den rättsliga processen. Enligt utredningen skulle obefogade tvister därigenom kunna leda till högre kostnader för kreditgivarna – kostnader som skulle kunna uppstå även om de genomförde lagenliga kreditprövningar.

Utredningen lämnade inte något konkret förslag på att det skulle införas en sanktionsbestämmelse. Men utredningen redovisade sin bedömning av hur en sådan bestämmelse lämpligen borde utformas:

Om en näringsidkare, som ska bedöma en konsuments möjligheter att bli beviljad en högkostnadskredit, 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 har betydelse för kreditprövningen.

Om kreditfordran jämkas enligt första stycket får även andra avtalsvillkor jämkas om det behövs.

I den efterföljande propositionen *Räntetak och andra åtgärder på marknaden för snabblån och andra högkostnadskrediter* (prop. 2017/18:72) berördes i korthet frågan om det borde inrättas en civilrättslig sanktion vid bristande kreditprövning. Regeringen hänvisade i huvudsak till att så gott som samtliga remissinstanser delade utredningens bedömning. Och regeringen ansåg att det inte borde införas en civilrättslig sanktionsregel vid bristande kreditprövning.

10.5 Något om regleringen i våra nordiska grannländer

Den 1 januari 2023 trädde den nya finansavtaleloven i kraft i Norge. I lagen har införts nya bestämmelser om hur en kreditprövning ska genomföras. Dessutom har det införts en s.k. avslagsplikt för kreditgivarna på marknaden.

I finansavtaleloven föreskrivs att innan ett kreditavtal ingås ska kreditgivaren genomföra en grundlig bedömning av konsumentens

kreditvärdighet. Detsamma gäller om det sker en väsentlig ökning av kreditbeloppet. Kreditprövningen ska genomföras på grundval av tillräcklig och relevant information om konsumentens inkomster, tillgångar, kostnader och andra ekonomiska förpliktelser. Vid behov ska kreditgivaren inhämta uppgifterna från skuldupplysningsföretag, konsumenten själv, relevanta databassökningar eller andra relevanta källor (§ 5.2). Någon *skyldighet* för kreditgivaren att inhämta uppgifter från exempelvis skuldupplysningsföretag finns dock inte.³⁷

Enligt *norsk rätt* har konsumenten en upplysningsplikt och om han eller hon lämnat osanna uppgifter kan kreditgivaren ha rätt att häva kreditavtalet (§ 5–3). Men det finns också skyldigheter som åvilar kreditgivaren. Denne får ingå ett kreditavtal med en konsument endast om det på grundval av kreditprövningen är sannolikt att konsumenten har tillräcklig kreditvärdighet för att uppfylla förpliktelserna enligt kreditavtalet. Det som ska bedömas är kreditvärdigheten i förhållande till kreditavtalets villkor. Det innebär att kreditvärdigheten ska bedömas också utifrån vilken typ av kreditprodukt det är fråga om. I lagen anges ett antal praktiska exempel på villkor som kan ha särskild betydelse vid bedömningen av kreditvärdigheten. Ett exempel är om avtalet innebär en refinansiering och ett annat om kunden erbjudits ränte- eller amorteringsfria perioder (§ 5–4). Har kreditgivaren beviljat krediten trots att konsumenten inte har tillräcklig kreditvärdighet kan konsumentens skyldigheter enligt kreditavtalet jämkas så långt det är rimligt. Vid bedömningen av om avtalet bör jämkas kan vikt läggas vid hur resultatet av kreditprövningen har presenterats för konsumenten och hur kreditgivaren i övrigt fullgjort sina förklaringskyldigheter enligt lagen (§ 5–5).

I den *finska* konsumentskyddslagen föreskrivs att kreditgivare ska bedöma om konsumenten har förutsättningar att fullgöra sina skyldigheter enligt kreditavtalet. Något uttryckligt krav på kreditgivare att inhämta uppgifter från ett register finns inte för närvarande. Men från och med den 1 april 2024 – i samband med att det positiva kreditupplysningsregistret tas i bruk i fråga om konsumentkrediter – kommer kreditgivare vara tvungna att inhämta uppgifter från de finska registren vid en kreditprövning.³⁸ Kreditprövningen kommer att behöva grundas på *tillräckliga kreditupplysningsregisteruppgifter och andra uppgifter om konsumentens inkomster och övriga*

³⁷ I avsnitt 12.2.2 redovisas de uppgifter som finns att hämta in från skuldupplysningsföretagen.

³⁸ I avsnitt 12.2.2 behandlas vilka uppgifter som kommer att framgå av registret.

ekonomiska förhållanden. I begreppet kreditupplysningsregisteruppgifter inkluderas både uppgifter från det finska positiva kreditupplysningsregistret med information om konsumentens inkomster och krediter samt från något av de privata kreditupplysningsregistren. De uppgifter som finns att köpa från sistnämnda företag är främst negativa kreditupplysningar med information om betalningsstörningar.

Kreditgivare som inte genomför en kreditprövning i enlighet med vad lagen föreskriver kan påföras en påföljdsavgift som beslutas av marknadsdomstolen. Påföljdsavgiften kan uppgå till maximalt 4 procent av näringsidkarens omsättning (50 § konsumentskyddslagen och 3 kap. 14 och 18 §§ lagen om vissa befogenheter för konsumentskyddsmyndigheterna). Det finns inte någon civilrättslig sanktionsbestämelse.

Enligt den *danska* kreditaftaleloven ska kreditgivaren innan ett kreditavtal ingås bedöma konsumentens kreditvärdighet utifrån adekvat information, som i förekommande fall ska inhämtas från konsumenten och vid behov genom att söka i relevanta databaser. Det samma gäller om det sker en väsentlig ökning av kreditbeloppet (§ 7 c).³⁹

10.6 Överväganden och förslag

10.6.1 Behöver kraven på kreditprövningar ändras?

Bedömning: Det finns skäl att förtydliga kraven på kreditprövningar i konsumentkreditlagen.

En noggrann kreditprövning är viktig för att motverka överskuldssättning

Syftet med reglerna om kreditprövningar är att förebygga konsumenters överskuldssättning, men dagens problem med överskuldssättning är omfattande. Vi vet att många konsumenter beviljas krediter som de inte har ekonomiska förutsättningar att betala tillbaka. Ett skäl till det är att enskilda kreditgivare tar stora risker i sin kreditgivning

³⁹ För en genomgång av de krav som ställs upp i andra europeiska länder hänvisas till avsnitt 9.3.3 i SOU 2016:68.

och underlåter att hämta in relevant information eller väljer att inte använda den information som har hämtas in.

Det finns också ett intresse hos vissa kredittagare att inte bidra med korrekta eller fullständiga uppgifter om sin ekonomi. Avtals-situationen kan således vara sådan att båda parter tjänar på att vara mindre noggranna. Men det kan även handla om konsumenter som inte har en överblick av sin egen ekonomi. Det är därför viktigt att kreditgivarna är noggranna i sina kreditprövningar.

Finansinspektionens analyser visar att kreditgivningen till konsumenter med den svagaste ekonomin sker utifrån en mindre omfattande kreditprövning än till övriga.⁴⁰ Sannolikheten för betalningsproblem är förhöjd för de låntagare som tillåts teckna en kredit utan att kreditgivaren inhämtat någon kreditupplysning över huvud taget. De som tecknat en kredit baserat på en kreditupplysning *utan* information om befintliga krediter har också en högre sannolikhet att få betalningsproblem och ju större kreditbeloppet är desto högre är risken för betalningsproblem. Kreditgivning som föregås av en kreditprövning *med* uppgifter om befintliga krediter innebär en lägre sannolikhet för betalningsproblem med cirka 50 procent, oavsett kreditens storlek.⁴¹

För att motverka att personer som inte är kreditvärdiga ändå beviljas krediter, är det viktigt att kreditgivare genomför noggranna kreditprövningar. Hur omfattande en kreditprövning bör vara kan variera i viss utsträckning. Men prövningen bör alltid grundas på uppgifter om en konsuments befintliga kreditåtaganden och information om eventuella betalningsproblem. Utan sådan information finns det en risk för att kreditgivaren beviljar en kredit till någon som redan har skulder och som eventuellt saknar förmåga att fullgöra sina förpliktelser enligt avtalet.

I kapitel 12 föreslår vi ett system för Skri-register. Kreditupplysningsföretag ska efter (särskilt) tillstånd från Integritetsskyddsmyndigheten få föra ett sådant register med information om konsumenters krediter och betalningsdröjsmål (vad vi kallar skuld- och kreditinformation). Vi föreslår också att kreditgivare som står under tillsyn av Finansinspektionen ska vara skyldiga att rapportera in uppgifter till Skri-register. Kreditupplysningar med information från Skri-

⁴⁰ FI-analys 35, *Långgivarens betydelse för betalningsproblem och skuld hos Kronofogden* (2021).

⁴¹ FI-analys 29, *Varför får vissa konsumtionslåntagare betalningsproblem?* (2021). Se bilaga 3 till detta betänkande.

register kommer att kunna lämnas ut till *kreditgivare* som i sin tur rapporterar in uppgifter till registret. Ett system för Skri-register skapar *förutsättningar* för kreditgivare att få en bättre helhetsbild över konsumenters ekonomiska förhållanden. Frågan är om det finns behov av att införa en skyldighet för kreditgivare att också *inhämta och använda* uppgifter från registret och om en sådan ordning är lämplig och hur den bör genomföras.

Det behövs förtydliganden i lag

Redan i dag är en kreditgivare skyldig att pröva om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra vad han eller hon åtar sig enligt ett kreditavtal. Krediten får endast beviljas om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra sitt åtagande. Kreditprövningen ska grundas på *tillräckliga uppgifter* om konsumentens ekonomi (12 § konsumentkreditlagen [2010:1846]).⁴²

Att lagen inte innehåller några mer utförliga krav på vilka uppgifter som ska ligga till grund för en kreditprövning är ett resultat av att konsumentkreditlagen genomför konsumentkreditdirektivet, vilket är ett fullharmoniseringsdirektiv. Och direktivet är inte särskilt utförligt i dessa delar. Sverige eller andra medlemsstater får inte ställa högre – eller lägre – krav på kreditgivaren som ska genomföra en kreditprövning, än vad direktivet föreskriver (skäl 9 och 10 i direktivets ingress).⁴³

I förarbetena till konsumentkreditlagen (prop. 2009/10:242) har uttalats att kreditgivaren – för att kreditprövningen ska kunna anses vara grundad på *tillräckliga uppgifter* – måste samla in så många uppgifter att konsumentens återbetalningsförmåga för krediten i fråga kan bedömas med *en hög grad av säkerhet*. Uppgifterna som samlas in ska enligt förarbetena *normalt alltid* omfatta konsumentens övriga kreditåtaganden. Uppgifter som lämnas av konsumenten *bör alltid*

⁴² Innan kravet på kreditprövning kom till uttryck direkt i lagen ansågs det finnas en motsvarande skyldighet inom ramen för god kreditgivningssed enligt 6 § konsumentkreditlagen. Kreditprövningskravet ingår fortfarande i god kreditgivningssed, se FFFS 2021:29. I stort sett samma krav framgår dessutom av 8 kap. lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Men i praktiken tillämpas konsumentkreditlagens bestämmelser när kreditinstitut beviljar konsumentkrediter.

⁴³ Det är endast möjligt att ställa andra krav när det gäller kreditavtal som avser ett sammanlagt kreditbelopp på under 200 euro eller över 75 000 euro. För sådana kreditavtal är direktivet inte tillämpligt, artikel 2.2 c.

(våra kursiveringar) kontrolleras t.ex. med hjälp av en aktuell kreditupplysning men flera uppgiftskällor kan behöva användas.

Förarbetsuttalandena ger stöd för att det redan enligt den nuvarande ordningen i princip skulle finnas en plikt för kreditgivare att hämta in kreditupplysningar med uppgifter från Skri-register – om ett sådant register fanns på plats i dag. Vi menar emellertid att det inte går att dra några säkra slutsatser kring att det skulle bli på det sättet.

EU-domstolen har uttalat att konsumentkreditdirektivet ger kreditgivaren ett utrymme för *skönsmässig bedömning* när denne ska avgöra om de tillgängliga uppgifterna är tillräckliga som dokumentation för konsumentens kreditvärdighet och huruvida de måste stämmas av mot andra uppgifter. Bedömningen av om uppgifterna är tillräckliga kan enligt domstolen variera beroende på omständigheterna vid kreditavtalets ingående, konsumentens personliga förhållanden och kreditbeloppet (dom i mål C-449/13, *CA Consumer Finance SA*). Högsta förvaltningsdomstolen har, med hänvisning till EU-domstolens dom, uttalat att den kreditsökandes egna uppgifter i vissa fall kan anses tillräckliga medan det i andra fall kan räcka med att näringsidkaren (kreditgivaren) använder sig av uppgifter från offentliga databaser (rättsfallet HFD 2017 ref. 64).

Avgörandena har medfört en viss osäkerhet i branschen kring vilka krav som kan ställas på en kreditprövning. Det framgår inte minst av de tillsynsärenden som Konsumentverket och Finansinspektionen drivit de senaste åren. Ärendena visar tydligt att det har funnits – och med all sannolikhet fortfarande finns – stora variationer kring bl.a. vilka uppgifter som samlas in i samband med en kreditprövning, hur uppgifterna kontrolleras och hur de används. Flera tillsynsärenden har lett till domstolsprocesser som för närvarande pågår.

Det kan även noteras att Finansinspektionen nyligen ändrat sina allmänna råd.⁴⁴ Myndigheten anger inte längre i de allmänna råden att kreditprövningen bör grundas på exempelvis en kreditupplysning. Numera anges i stället att kreditgivaren bör använda *ändamålsenliga källor*. Skälet till ändringen är att markera att kontroller kan ske på olika sätt och att kreditgivarna i varje enskilt fall bör avgöra vad som är den mest ändamålsenliga källan att kontrollera uppgifter emot.⁴⁵

⁴⁴ Den 31 mars 2023 remitterade Finansinspektionen en promemoria med förslag till nya allmänna råd, FI dnr 23-2096.

⁴⁵ Beslutspromemoria *Nya allmänna råd om krediter i konsumentförhållanden*, s. 37 f., 2021-09-14, FI dnr 20-20058.

Från flera företag samt bransch- och intresseorganisationer har det uttryckts att utan en plikt för kreditgivare att hämta in uppgifter från ett Skri-register, kan effekterna av att registret införs endast förväntas bli små. Det hävdas att det inte finns någon garanti med den nuvarande lagstiftningen att kreditgivare – som i dag inte köper kreditupplysningar med information om konsumentens övriga krediter – kommer att börja köpa kreditupplysningar med uppgifter från ett Skri-register. Vi delar denna uppfattning. För att vårt förslag om ett system för Skri-register ska få full effekt är det nödvändigt att det görs förtydligande i lag om att uppgifterna i registret ska användas i kreditprövningar.

10.6.2 Kraven på kreditprövningar ska förtydligas

Förslag: Kravet på kreditprövningar enligt konsumentkreditlagen ska förtydligas. När det behövs för att bedöma konsumentens kreditvärdighet ska kreditprövningen inkludera aktuella och relevanta uppgifter från en extern databas. Det ska även förtydligas att näringsidkaren *alltid* är skyldig att göra en kreditprövning.

Förslagen måste anpassas till EU-rätten

Ett effektivt sätt att motverka riskfylld kreditgivning och därmed även överskuldssättning hade varit att föreskriva en skyldighet för kreditgivare att alltid inhämta och använda uppgifter från det Skri-register vi föreslår i kapitel 12, liksom andra relevanta uppgifter för kreditprövningen. Vi bedömer dock att det inte skulle vara förenligt med det fullharmoniserande konsumentkreditdirektivet. I sammanhanget kan det noteras att det vare sig enligt *norsk* eller *dansk* rätt finns någon skyldighet i lag för kreditgivare att inhämta kreditupplysningar eller skuldupplysningar med information om exempelvis en konsuments befintliga krediter. Däremot har man i *Finland* nyligen antagit lagstiftning som i princip tycks göra det obligatoriskt för kreditgivare att inhämta sådana uppgifter.⁴⁶

⁴⁶ I 7 kap. 14 § i den finska konsumentskyddslagen anges att kreditprövningen ska ”grundas på tillräckliga kreditupplysningsregisteruppgifter och andra uppgifter om konsumentens inkomster och övriga ekonomiska förhållanden”. Övervägandena finns i RP 22/2022 rd, s. 90–92.

I det nuvarande konsumentkreditdirektivet föreskrivs dock en skyldighet för medlemsstater att säkerställa att kreditprövningen *när så är nödvändigt* görs *på grundval av sökning i relevant databas* (artikel 8.1). Vidare anges i skälen till direktivet att kreditgivaren bör söka i relevanta databaser även om de rättsliga och faktiska omständigheterna kan kräva att sådana sökningar görs i olika omfattning (skäl 28). Med sökning i relevanta databaser får förstås exempelvis inhämtande av uppgifter från ett kreditupplysningsföretag eller en databas som förs av en myndighet.

Under förutsättning att det kan anses *nödvändigt* för kreditprövningen är det alltså möjligt under det nuvarande konsumentkreditdirektivet att ställa krav på kreditgivare att inhämta uppgifter från relevanta databaser, såsom ett Skri-register. Vi menar att det finns anledning att låta detta komma till tydligare uttryck i konsumentkreditlagen (2010:1846). Men det finns också skäl att i möjligaste mån säkerställa att våra förslag är förenliga med det kommande direktivet om konsumentkrediter, även om vårt uppdrag inte är att genomföra direktivet i svensk rätt (kapitel 6).

Vilka krav på en kreditprövning kommer att ställas i det kommande direktivet om konsumentkrediter?

I det kommande direktivet om konsumentkrediter anges att kreditprövningen ska utföras på grundval av *relevant och korrekt* information om konsumentens inkomster och utgifter och andra finansiella och ekonomiska förhållanden som är nödvändig och proportionell i förhållande till kreditens *art, löptid, värde och risker för konsumenten*.⁴⁷ Informationen kan enligt förslaget utgöras av bevis på inkomst eller andra källor till återbetalning liksom information om ekonomiska tillgångar och skulder eller om andra ekonomiska åtaganden. I förslaget till direktivtext pekas vissa informationskällor ut. Det anges att informationen ska inhämtas från relevanta interna och externa källor, inbegripet konsumenten själv och, *vid behov*, på grundval av en sökning i en databas som avses i artikel 19 (vilket framgår av artikel 18.2). Samtidigt föreslås – uttryckligen – att (fritt översatt)

⁴⁷ Den engelska lydelsen är: ”The assessment of creditworthiness shall be carried out on the basis of relevant and accurate information on the consumer’s income and expenses and other financial and economic circumstances which is necessary and proportionate to the nature, duration, value, and risks of the credit for the consumer”. I kapitel 6 behandlar vi det kommande direktivet närmare.

alla medlemsstater i sin lagstiftning ska kunna kräva att kreditgivaren gör en bedömning av konsumentens kreditvärdighet på grundval av en sökning i en relevant databas (artikel 18.9).⁴⁸

Vi bedömer att det kommande direktivet om konsumentkrediter gör det möjligt att i konsumentkreditlagen ställa krav på kreditgivarna att de ska inhämta uppgifter från bl.a. ett Skri-register, när det behövs för att kunna bedöma konsumentens kreditvärdighet. Det kan alltså inte ställas krav på att kreditgivarna alltid måste inhämta sådan information, men i praktiken är det troligt att det behövs i de flesta fallen.

Utformningen av förslaget

Enligt våra förslag i kapitel 12 kommer uppgifter om krediter och betalningsdröjsmål att få behandlas och lagras av vissa kreditupplysningsföretag i Skri-register. Dessa företag för också andra register med uppgifter som de hämtar in från offentliga databaser. Det handlar bl.a. om uppgifter om skuldsaldo som inhämtas från Kronofogdemyndigheten. En uppgift om en konsuments skuldsaldo paketeras ofta ihop med andra uppgifter och säljs sedan som kreditupplysningar.

En kreditupplysning kan utöver uppgifter om exempelvis konsumentens kreditåtaganden även innehålla omdömen eller råd. Upplysningen kan i dag bestå av endast en kredit-score eller inkludera omfattande information om en konsuments kreditåtaganden och kreditmissbruk m.m. Kreditupplysningsföretagen erbjuder olika kreditupplysningsprodukter. Enligt våra förslag ska kreditupplysningar med uppgifter från Skri-register få lämnas ut (säljas) till kreditgivare och kreditförmedlare med skyldighet att rapportera uppgifter till registret och som står under tillsyn av Finansinspektionen eller motsvarande utländsk myndighet. Kravet på kreditprövning enligt konsumentkreditlagen gäller emellertid också andra näringsidkare som erbjuder krediter, exempelvis företag inom handeln som själva finansierar sin utlåning, såsom mobiloperatörer och vissa leasingbolag. Dessa företag kommer endast kunna ta del av kreditupplysningar som inte innehåller någon information från Skri-register. Förslaget måste anpassas till det.

⁴⁸ Den engelska lydelsen är: "Member states may require creditors to assess the creditworthiness of consumers on the basis of a consultation of the relevant database; however, the assessment of creditworthiness shall not be based exclusively on consumer's credit history."

I 12 a § och 13 § konsumentkreditlagen används begreppet ”extern databas”. Med det avses en databas som förs av ett kreditupplysningsföretag eller en myndighet.⁴⁹ Vi menar att begreppet ”extern databas” därför kan användas även i detta sammanhang.

Det är viktigt att den information som inhämtas av kreditgivaren är uppdaterad. Det bör inte tillåtas att en kreditgivare förlitar sig på inaktuella uppgifter om konsumenten. Om uppgifterna inte är aktuella finns risken att kreditgivaren beviljar en kredit till någon som inte längre har ekonomiska förutsättningar att fullgöra ytterligare ett kreditåtagande. Han eller hon kan även ha hamnat i betalningsdröjsmål. Utan aktuella uppgifter om det ökar riskerna i kreditgivningen, särskilt till personer med ansträngd ekonomi. Ur integritetshänsyn är det också viktigt att uppgifterna är aktuella och relevanta för det ändamål som de behandlas för. Med hänsyn till att det i ett Skri-register inte ska förekomma historiska uppgifter om betalningsdröjsmål, ställs också krav på att kreditgivaren använder uppdaterad information från registret.

Det finns dessutom skäl att i lagen förtydliga att näringsidkaren, dvs. kreditgivaren, *alltid* ska pröva om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra vad han eller hon åtar sig enligt kreditavtalet. Finansinspektionen har i en fördjupad analys 2022 granskat hur kreditprövningar genomförs i samband med att krediter förmedlas av låne- eller kreditförmedlare. Analysen visar att det ofta finns villkor i avtalen mellan kreditgivare och förmedlare som hindrar kreditgivare från att begära kompletterande information från konsumenten.⁵⁰ Det får givetvis inte finnas någon osäkerhet om att kreditgivaren ansvarar för att det genomförs en kreditprövning. Det finns därför skäl för att tydliggöra detta i lagen.

Sammantaget ska det av lagtexten framgå att en kreditprövning alltid ska göras. Den ska inkludera aktuella och relevanta uppgifter från en extern databas när det behövs för att bedöma konsumentens kreditvärdighet.

Den föreslagna regleringen ska införas i 12 § konsumentkreditlagen.

⁴⁹ Prop. 2015/16:197 s. 261.

⁵⁰ Finansinspektionens *Konsumentskyddsrapport 2023*. Finansinspektionen har i rapporten uttalat att man avser att följa upp sin analys genom riktade tillsynsaktiviteter gentemot kreditgivarna.

10.6.3 Finns det skäl att införa en civilrättslig sanktionsregel?

Bedömning: Det finns starka skäl för att införa en civilrättslig sanktionsregel.

En bristande kreditprövning kan medföra allvarliga konsekvenser för den enskilde och personer i dennes hushåll. De sanktioner som i dag kan drabba en kreditgivare som inte gör en tillräcklig kreditprövning är inte tillräckligt effektiva och påverkar inte avtal som redan har ingåtts.

För att en civilrättslig sanktionsregel ska bli effektiv och inte leda till onödiga processer i domstol bör den vara enkel att tillämpa. Det förutsätter att kraven på hur en kreditprövning ska gå till också är tydliga. Det finns skäl att avvakta genomförandet av det kommande direktivet om konsumentkrediter innan en civilrättslig sanktionsregel övervägs på nytt.

Något om den nuvarande ordningen och om tidigare överväganden

En näringsidkare som inte hämtar in tillräckliga uppgifter vid en kreditprövning eller som i övrigt brister i en sådan prövning kan förpliktas att betala en sanktionsavgift till staten och ytterst förbjudas att lämna krediter. Sådana sanktioner påverkar dock inte kreditavtalets giltighet. I praktiken saknas möjligheter för konsumenten att angripa ett kreditavtal som ingåtts i strid med kraven på kreditprövning.

Införandet av en civilrättslig sanktionsbestämmelse som jämkar eller gör ett kreditavtal ogiltigt till följd av bristande kreditprövning har behandlats i flera lagstiftningsärenden under de senaste decennierna. Det har funnits ett starkt och brett motstånd mot att införa en sådan bestämmelse. De huvudsakliga argumenten mot en civilrättslig sanktion har som vi uppfattat det i grunden handlat om att det råder avtalsfrihet och att kredittagaren bör bära ansvaret för de avtal som han eller hon ingår. Resonemanget bygger på Högsta domstolens uttalanden i rättsfallen NJA 1996 s. 3 och NJA 1999 s. 304. I de båda domarna uttalas i huvudsak att det måste förutsättas att den som väljer att ingå ett kreditavtal också sätter sig in i avtalets konsekvenser och överväger dess följder. Utgångspunkten är vidare att en konsument normalt sett är insatt i sina egna ekonomiska för-

hållanden och själv kan bedöma om han eller hon har förutsättningar att fullgöra de förpliktelser som följer av ett kreditavtal.

Frågan om att införa en civilrättslig sanktion övervägdes senast i samband med att reglerna kring högkostnadskrediter infördes 2018. Utredningen (SOU 2016:68) gjorde en utförlig genomgång av tidigare överväganden och de argument som tidigare lyfts fram för och emot en sådan ordning. Utredningen gjorde sammanfattningsvis bedömningen att det fanns stora problem med att införa en sådan bestämmelse.⁵¹ Regeringen och så gott som samtliga remissinstanser gjorde samma bedömning.

Är det dags för en civilrättslig sanktion?

Det är viktigt att kraven på kreditprövning efterlevs. Konsekvenserna av en bristfällig kreditprövning kan bli stora och de drabbar både kreditgivare och kredittagare. Kreditgivaren kan drabbas av kreditförluster, men har också kunskap och erfarenhet för att kunna kalkylera med sådana förluster. Kreditgivaren har även möjlighet att balansera upp en kreditförlust på en kredit mot vinster på andra eller genom att ta ut en hög ränta. Kreditgivaren kan dessutom sälja vidare ”dåliga” krediter till exempelvis inkassoföretag och därigenom begränsa sina förluster. För kredittagaren däremot kan en bristfällig kreditprövning leda till allvarliga ekonomiska problem som i värsta fall leder till långvarig skuldsättning. Den kan i sin tur ha stor påverkan på den skuldsattes fysiska och mentala hälsa samt även drabba barn och övriga i hushållet. Forskning tyder på att många av de som tar de dyraste krediterna gör det på grund av en desperat ekonomisk situation.⁵² Sannolikt har de inte möjlighet att överblicka sin ekonomi under sådana förhållanden. Det är därför också svårt att ta beslut som är rationella och gynnsamma på längre sikt. Finansinspektionens analyser visar på att en låg utbildningsnivå bland kredittagare också har betydelse för risken att hamna i överskuldsättningsproblem.⁵³ Kreditgivaren, däremot, har som sagt kunskap och erfarenhet. I grunden är det därför fullt rimligt att kreditgivare som inte utför en till-

⁵¹ Utredningen tog fram ett alternativ till författningstext som dock var begränsat till högkostnadskrediter.

⁵² En sådan slutsats dras i Forskningsprojektet Skuldtyngd. Sammanfattning av de preliminära resultaten från projektet redovisas i avsnitt 3.2.2.

⁵³ Avsnitt 3.2.1.

räckligt noggrann kreditprövning får ta ett ansvar – inte enbart genom att riskera sanktionsavgifter till det allmänna utan även – gentemot den enskilda konsumenten. Vi bedömer också att en civilrättslig sanktion hade skapat incitament för kreditgivare att iaktta större försiktighet i sin kreditgivning, vilket i sig är ett starkt skäl för en sådan ordning.

I tidigare lagstiftningsärenden har det påtalats att det saknas exempel på andra länder som har en civilrättslig sanktion kopplad till bristande kreditprövningar. Sedan den 1 januari 2023 finns dock en sådan bestämmelse i norsk rätt. Där har man infört en skyldighet för kreditgivare att avslå en kreditansökan om konsumenten inte är kreditvärdig – en s.k. avslagsplikt. Till avslagsplikten har det kopplats en civilrättslig sanktionsbestämmelse. Om en kredit beviljats trots att kreditprövningen visat att konsumenten inte varit kreditvärdig, kan konsumentens skyldigheter enligt avtalet jämkas så långt det är skäligt.

En invändning mot en civilrättslig sanktionsregel är att de sanktioner som i dag drabbar kreditgivare som inte uppfyller lagens krav på en kreditprövning, är tillräckliga som påtryckningsmedel. Detta förutsätter dock att det finns en fungerande tillsyn med tillräckliga resurser för att kunna vara så omfattande som situationen på marknaden kräver.

Det nuvarande tillsynsarbetet bygger på stickprovskontroller och tematiska granskningar. De brister som uppmärksammas kan därför endast ge en fingervisning om problemen i stort. Konsumentverket har under de senaste tio åren inlett ett femtiotal tillsynsärenden kopplade till brister i kreditprövningar hos konsumentkreditinstitutet. Sedan slutet av 2019 har myndigheten beslutat om varning och sanktionsavgift mot kreditgivare i sex fall. Också Finansinspektionen har funnit allvarliga brister i sitt tillsynsarbete på senare tid, även om det totala antalet ärenden som inletts av Finansinspektionen varit betydligt färre historiskt sett.⁵⁴

En slutsats av detta är att det funnits – och högst sannolikt fortfarande finns – stora brister i kreditprövningarna, allra tydligast bland

⁵⁴ Mellan 2016 och 2019 inledde Finansinspektionen inte något tillsynsärende kopplat till kreditgivarnas kreditprövningar. Efter en temaundersökning som inleddes året därpå har myndigheten dock inlett ett flertal tillsynsärenden. Även Konsumentverket, som historiskt sett bedrivit ett relativt intensivt tillsynsarbete gentemot konsumentkreditinstitutet, inledde betydligt färre tillsynsärenden under samma period och inte ett enda under 2016 och 2017. Finansinspektionen har uttalat att myndigheten under 2023 särskilt kommer att granska osund kreditgivning bland konsumentkreditinstitut och kreditgivning kopplad till kreditförmedlare, *Konsumentskyddsrapporten 2023*.

konsumentkreditinstituten. Vidare kan vi konstatera att tillsynsarbetet har bedrivits olika aktivt under åren. Sammanfattningsvis bedömer vi att tillsynsarbetet och de nuvarande sanktionerna inte har varit tillräckligt effektiva för att kunna motverka en riskfylld kreditgivning. Detta talar också för att det kan behövas en civilrättslig sanktionsregel.

Det finns dock praktiska svårigheter att beakta i fråga om införandet av en civilrättslig sanktionsbestämmelse. Exempelvis kan det inom ramen för en domstolsprocess vara svårt att ta fram bevisning i efterhand om hur konsumentens ekonomiska situation såg ut vid tidpunkten för kreditprövningen, inte minst om en talan väcks lång tid efter att kreditavtalet ingicks. Vi konstaterar emellertid att liknande svårigheter finns i många typer av tvistemål. Ett sådant argument bör därför inte få någon avgörande betydelse. Det bör också noteras att kreditgivare, till skillnad från många andra näringsidkare, har långtgående krav på dokumentation och att bevara uppgifter som gör det möjligt för Finansinspektionen att kontrollera så att kreditprövningen gjorts på ett korrekt sätt. Det kan därför hävdas att möjligheten att lägga fram bevisning, i varje fall under en tid, kan vara bättre än i andra tvistemål.

En annan fråga handlar om hur effektiv en civilrättslig sanktionsbestämmelse kan förväntas bli. Konsumenten – som är den svagare parten – kan dra sig för att inleda en tvist med kreditgivaren. Han eller hon saknar också många gånger närmare kunskap om hur kreditprövningen är gjord. Det finns därför uppenbara svårigheter för konsumenten att bedöma möjligheterna att nå framgång i en process. Vi bedömer dock att en civilrättslig bestämmelse kan utgöra ett komplement till de näringsrättsliga sanktionsbestämmelserna.

I tidigare lagstiftningsärenden har det också lyfts fram att en civilrättslig sanktionsbestämmelse kan medföra att konsumenter inleder processer i illojalt syfte för att få till stånd ett anstånd med betalning eller för att beviljas en avbetalningsplan. Det kan givetvis leda till dyra processer i domstol som kan medföra omfattande rättegångskostnader för den enskilde. Å andra sidan finns en risk för illojala processer även när det gäller betalningsskyldighet enligt annan konsumentskyddslagstiftning. Det finns enligt vår uppfattning inga principiella skäl för att skyddet av kreditgivare mot sådana processer bör vara starkare än för andra näringsidkare. Invändningen bör därför inte tillmätas någon avgörande betydelse.

Men en förutsättning för att införa en civilrättslig sanktionsregel är att den kan utformas på ett sätt som gör den förutsebar för både kreditgivare och kredittagare. En oklar regel gynnar varken kredittagare eller kreditgivare. För kredittagare kan otydligheter medföra att de som faktiskt har rätt till jämkning av sina kreditavtal till följd av bristande kreditprövningar, ändå drar sig för att inleda processer om saken. Det vore olyckligt. För kreditgivare kan oklarheter medföra en större återhållsamhet i kreditgivningen då kreditgivarna inte kan vara säkra på att kreditavtal som föregåtts av en noggrann kreditprövning fullgörs. Det kan i sin tur medföra att konsumenter med återbetalningsförmåga får sämre tillgång till krediter. Inte heller det är en önskvärd effekt.

För att skapa förutsebarhet bör en civilrättslig regel knytas till de krav som ställs på en kreditprövning. Så har förslag, och utkast till förslag, utformats av tidigare utredningar (Ds 1990:84 och SOU 2016:68). Det är också på det sättet som den norska civilrättsliga bestämmelsen i finansavtaleloven är uppbyggd. För att en civilrättslig sanktionsregel ska bli tydlig och förutsebar krävs också att kreditprövningskraven är tydliga.

Det pågår ett flertal domstolsprocesser som är ett resultat av Konsumentverkets och Finansinspektionens tillsynsarbete de senaste åren. Troligtvis kommer processerna göra att de krav som ställs på en kreditgivares kreditprövning blir tydligare. Inom kort kommer ett nytt konsumentkreditdirektiv att antas, som kommer att medföra ändringar av kraven på kreditprövningar. Det är därför inte lämpligt att för närvarande föreslå införandet av en civilrättslig sanktionsregel. Det finns dock starka skäl att överväga frågan på nytt efter att det nya direktivet antagits. Då kan sannolikt också effekterna av regleringen på den norska marknaden utvärderas.

11 Begränsningar och villkor för prissättning av krediter

11.1 Uppdraget och våra utgångspunkter

Enligt våra direktiv ska vi granska marknaden för konsumentkrediter och vid behov föreslå åtgärder. Det sägs inte explicit att vi ska se över de nuvarande ränte- och kostnadstaken, men eftersom uppdraget går ut på att föreslå åtgärder som kan motverka riskfylld kreditgivning och överskuldssättning har vi bedömt att det även innefattar frågor som kan öka skyddet mot att krediter erbjuds konsumenter som har stor risk att få betalningsproblem.

Fram till 2018 fanns det ingen begränsning i konsumentkreditlagen (2010:1846) kring vilken kreditränta en kreditgivare kunde ta ut eller hur stora kostnader i övrigt som kunde påföras en kredit. För fem år sedan infördes samlingsbegreppet *högkostnadskredit* i konsumentkreditlagen. Avsikten var att ge konsumenten ett bättre skydd mot de s.k. snabblånen – små blacolån med kort löptid och hög ränta. För högkostnadskrediter infördes ett räntetak och ett kostnadstak. Eftersom bestämmelserna endast skulle gälla högkostnadskrediter var det dock relativt få krediter som kom att omfattas av reformen.

Finansinspektionens utvärdering visar att en effekt av reformen är att utbudet av högkostnadskrediter har minskat. Annan statistik från Finansinspektionen visar dock att det fortfarande erbjuds krediter med höga räntor, stora avgifter och långa löptider. Det finns även uppgifter från Finansinspektionen som pekar på att det är betydligt vanligare med betalningsproblem bland de konsumenter som tecknat en kredit till en hög ränta, än bland övriga konsumenter. Det talar för att införa ytterligare begränsningar för prissättningen av krediter.

I detta kapitel redogör vi för den reglering av prissättningen av krediter som i dag finns på marknaden. Vi tar även upp den utvärdering av reformen som har gjorts av Finansinspektionen och redogör för hur några andra länder valt att reglera prissättningen av krediter. Därefter följer våra överväganden och förslag.

11.2 Tidigare överväganden om ett räntetak

11.2.1 Inledning

Diskussionen om prissättningen av konsumentkrediter har genom åren framför allt varit inriktad på frågan om införandet av ett räntetak. Det första konkreta förslaget till en sådan reglering lämnades i en promemoria av Finansdepartementet 2005 men ledde inte till lagstiftning. Därefter har flera utredningar övervägt frågan på nytt. Hittills har man dock inte funnit tillräckliga skäl att föreslå ett generellt räntetak som innefattar alla krediter som erbjuds konsumenterna.

Här redogörs kortfattat för de olika utredningar som behandlat frågan om ett räntetak och de huvudsakliga argument som förts fram för eller emot införandet av ett sådant tak.

11.2.2 Konsumentverkets promemoria från 2003

Konsumentverket fick 2002 i uppdrag att närmare analysera orsakerna till uppkomsten av skuldfällor och att föreslå åtgärder för att begränsa problemen med överskuldsättning.¹ Myndigheten föreslog att möjligheten att begränsa dröjsmålsräntan borde utredas närmare. Man ansåg att en reglering av dröjsmålsräntan skulle kunna medföra att skuldbördan blev mer hanterlig för de kredittagare som under längre perioder inte haft möjlighet att betala av sina krediter. Det framhölls även i promemorian att upplupna räntor – som ofta utgör en ansevärd del av skuldbeloppet – tenderar att inverka negativt på betalningsviljan. Den möjlighet som finns att civilrättsligt pröva oskäliga dröjsmålsräntor mot lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden bedömdes inte vara tillräcklig.²

¹ PM 2003:04, *Överskuldssättning – omfattning, orsaker och förslag till åtgärder*, s. 3.

² PM 2003:04, s. 34.

I sitt remissvar ställde sig Finansinspektionen tveksam till en reglering av dröjsmålsräntan och hänvisade till den svenska huvudregeln om fri avgifts- och räntesättning. Finansinspektionen, som noterade att dröjsmålsränta för den stora massan konsumenter fungerar på ett preventivt sätt, poängterade även att en kreditgivare måste ha en viss möjlighet att förebygga missbruk av krediter och andra illojala beteenden genom att på förhand kunna avskräcka med en kändbar dröjsmålsränta. Fristående Sparbankers Riksförbund avstyrkte också förslaget och ansåg att ett tak på dröjsmålsräntan kunde medföra andra förhöjda kostnader för kreditgivaren och i förlängningen även för kredittagare som sköter sina betalningar. Flera remissinstanser ansåg dock att frågan borde utredas närmare.³

11.2.3 Finansdepartementets promemoria från 2005

I syfte att stärka konsumentskyddet på det finansiella området tillsatte Finansdepartementet en utredning som redovisades i en promemoria 2005.⁴ Ett av de förslag som presenterades i promemorian var att det i den dåvarande konsumentkreditlagen (1992:830) skulle införas ett räntetak. De huvudsakligen skälen till det var följande.

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 procent 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 konsumenterna 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

³ Remissyttrandena återges närmare i SOU 2008:82 *Vägen tillbaka för överskuldssatta*, s. 211 f.

⁴ Fi 2005/1958, *Konsumentskyddet inom det finansiella området*, 2005-09-12. Uppdraget gavs mot bakgrund av bl.a. betänkandet SOU 2004:47 och de remissvar som lämnats över betänkandet.

tjänst som konsumenten vill ha. Företagens marknadsföring är ofta inriktad på att förstärka den lockelsen.⁵

Därefter behandlades frågan om vilken nivå räntetaket borde ha. Utredningen ansåg att räntelagen (1975:635) gav uttryck för skäliga räntenivåer. Men en sådan reglering ansågs dock vara lite för snäv, särskilt med tanke på att räntelagen är dispositiv. Vid en samlad bedömning kom utredningen fram till att referensräntan plus 15 procentenheter var en rimlig nivå för ett räntetak. Ett sådant tak skulle göra det möjligt att begränsa utrymmet för orimliga räntenivåer och samtidigt göra det möjligt för kreditgivarna att konkurrera på marknaden. Utredningen ansåg att det inte var troligt att kreditgivarna i de flesta fall skulle lägga sig under räntetaket. Däremot förväntades en sådan reglering kunna leda till att de extremt höga räntorna – på framför allt krediter i samband med kreditköp – skulle försvinna. Enligt utredningen kunde ett räntetak möjligen även medföra att kreditprövningarna skulle tvingas bli bättre i syfte att minska kreditriskerna för att uppnå lönsamhet på en lägre räntenivå.⁶ Förslagen i promemorian ledde inte till lagstiftning.

11.2.4 Delbetänkandet av 2007 års insolvensutredning

2007 års insolvensutredning hade bl.a. i uppdrag att föreslå åtgärder för att underlätta för s.k. evighetsgäldenärer. Utredningen presenterade sina överväganden i betänkandet *Vägen tillbaka för överskuld-satta* (SOU 2008:82). Frågan om räntetak berördes men utredningen ansåg inte att ett sådant tak borde införas eftersom en sådan reglering skulle utgöra stora ingrepp i avtalsfriheten:

Eftersom fri konkurrens råder på kreditmarknaden, måste prissättningen på krediterna också få variera tämligen kraftigt. Den naturliga 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.⁷

⁵ Fi2005/1958, *Konsumentskyddet inom det finansiella området*, 2005-09-12, s. 49.

⁶ Fi2005/1958, *Konsumentskyddet inom det finansiella området*, 2005-09-12, s. 50.

⁷ SOU 2008:82 s. 215.

Utredningen framhöll även att det yttersta argumentet mot ett räntetak var att den förmögenhetsrättsliga principen om att gäldenären bär ett strikt ansvar för sin egen betalningsförmåga bör få genomslag. Det ansågs även att ett räntetak kunde medföra en uppenbar fara för att kreditgivare kompenserar sina risker respektive ökar sina marginaler genom att ta ut olika avgifter. Lånemarknaden kunde därigenom enligt utredningen komma att förändras på ett icke önskvärt sätt och tvinga konsumenter ut till en ”grå” kreditmarknad.

När det gäller dröjsmålsräntan ansåg utredningen att det är viktigt att den ges en kraftigt avskräckande effekt på överdriven skuldsättning. Att betalningsdröjsmål oftast orsakas av betalningsproblem, inte av betalningsovilja, ansågs inte vara ett tillräckligt skäl för att inskränka parternas möjligheter att avtala om vad som bör gälla i sådana situationer.⁸

11.2.5 Utredningen om överskuldsättning från 2013

Utredningen om överskuldsättning presenterade sina överväganden i betänkandet *Överskuldsättning i creditsamhället?* (SOU 2013:78). Utredningen hade bl.a. i uppdrag att föreslå en åtgärdsinriktad strategi för att motverka överskuldsättning. Frågan om att införa ett räntetak övervägdes, framför allt för att komma åt problemen med snabblån. I betänkandet redogjorde utredningen för Finlands dåvarande reglering om ett räntetak för lån som understeg 2 000 euro. Den effektiva räntan för dessa krediter fick inte överstiga 50 procent. Utredningen om överskuldsättning övervägde ett liknande räntetak vilket, enligt utredningen, troligen skulle leda till en kraftigt minskad förekomst av snabblåneföretag. Det konstaterades dock att ett räntetak inte borde införas eftersom det kunde medföra följande problem.

- Svårigheter att sätta en rimlig nivå på taket. Även mycket små kostnader för ett lån ger relativt höga effektiva räntor. En kostnad om 20 kronor för ett lån på 500 kronor som löper i en månad ger en effektiv ränta på 61 procent. Utredningen hade svårt att se det oanständiga i att ta ut 20 kronor i avgift för ett lån som löper i en månad.⁹

⁸ SOU 2008:82 s. 216.

⁹ Detta blir en effekt om ett räntetak kopplas till den effektiva räntan.

- Ett minskat utbud av snabbblån kunde inte anses medföra enbart fördelar. Det finns konsumenter som tar snabbblån för att täcka andra, för hushållet, viktiga utgifter. Ett räntetak kunde medföra att dessa personer inte kommer ha möjlighet att ta ett lån eftersom utbudet av snabbblån kommer minska vid införandet av ett räntetak.
- Ett räntetak kunde leda till större snabbblån. En effekt av att införa ett räntetak är att snabbblånen kan bli större eftersom kostnaderna för lånet slås ut på ett större lånebelopp. Större lån kan leda till betalningsproblem hos vissa konsumenter.

Trots dessa farhågor öppnade utredningen upp för att det i framtiden kunde finnas anledning att se över frågan om ett räntetak igen. Det ansågs dock finnas skäl att först följa och analysera marknaden för snabbblån samt följa utvecklingen i Finland.¹⁰

11.2.6 Finansinspektionens remisspromemoria från 2014

I arbetet med att ta fram föreskrifter till lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter övervägde Finansinspektionen att föreslå ett räntetak som en del av regleringen för att uppnå en sund verksamhet med konsumentkrediter. Finansinspektionen ansåg dock inte att det då fanns skäl att föreslå ett räntetak i föreskriftsform. Finansinspektionen anförde bl.a. att det återstod att se vilken effekt det nya regelverket, som träffade företag som tidigare inte stått under tillsyn, kunde komma att få på marknaden.¹¹

11.3 Den nuvarande regleringen av räntor och avgifter

11.3.1 De nya bestämmelserna om högkostnadskrediter

Den 1 september 2018 infördes flera nya bestämmelser i konsumentkreditlagen (2010:1846). De nya bestämmelserna skulle gälla för *högkostnadskrediter*. Begreppet högkostnadskredit definieras i 2 § konsumentkreditlagen som

¹⁰ SOU 2013:78 s. 225 ff.

¹¹ Remisspromemoria, *Förslag till föreskrifter och allmänna råd om viss verksamhet med konsumentkrediter – motivering samt behovs- och konsekvensanalys*, FI dnr 13-6297, 2014-03-26, s. 12 ff.

en kredit med en effektiv ränta som minst uppgår till referensräntan enligt 9 § räntelagen (1975:635) med ett tillägg av 30 procentenheter och som inte huvudsakligen avser kreditköp eller är en bostadskredit.

Följande bestämmelser kopplades till högkostnadskrediten:

- Ett *räntetak*: För en högkostnadskredit får varken krediträntan eller dröjsmålsräntan per år överstiga den vid varje tid gällande referensräntan enligt 9 § räntelagen med ett tillägg av 40 procentenheter. En konsument som är i dröjsmål med betalning av en högkostnadskredit är inte skyldig att betala någon annan form av ersättning med anledning av dröjsmålet än dröjsmålsränta (19 a §).
- Ett *kostnadstak*: För en högkostnadskredit får kostnaderna inte överstiga ett belopp som motsvarar kreditbeloppet eller, i fråga om en kontokredit, varje enskilt utnyttjande av kreditbeloppet som konsumenten har gjort (19 b § första stycket).
- *Förlängning av löptiden*: Löptiden för en högkostnadskredit får inte förlängas mer än en gång. Löptiden får dock förlängas, om förlängningen inte medför en kostnad för konsumenten, eller konsumenten beviljas en skälig avbetalningsplan för att kunna betala sin skuld (36 a § första och andra styckena).
- *Särskild information vid marknadsföring*: Vid marknadsföring av högkostnadskrediter ska näringsidkaren lämna en särskild upplysning med information om att marknadsföringen gäller en högkostnadskredit. Upplysningen ska innehålla information om riskerna med skuldsättning och om vart konsumenten kan vända sig för att få stöd i budget- och skuldfrågor (7 b § första stycket).

11.3.2 Närmare om högkostnadskrediten

De nya bestämmelserna om högkostnadskrediter byggde på Utredningen om vissa konsumentkrediters förslag i betänkandet *Stärkt konsumentskydd på marknaden för högkostnadskrediter* (SOU 2016:68). Utredningens föreslagna åtgärder skulle i första hand vara riktade mot s.k. *snabblån*.¹² Snabblån (eller sms-lån, mobillån, mikrolån) brukar beskrivas som lån om mindre belopp med en relativt kort löptid där ansökan görs på distans och kreditbeloppet betalats ut snabbt. Utred-

¹² Kommittédirektiv 2015:43.

ningen beskrev ett snabblån som en kredit som har ett kreditbelopp om 500–20 000 kronor, en löptid om 30–300 dagar och en effektiv ränta från 100 procent och uppåt.¹³ Utredningens fokus riktades därmed på de konsumentskyddsproblem som kunde identifieras på marknaden för snabblån.

I den efterföljande propositionen *Räntetak och andra åtgärder på marknaden för snabblån och andra högkostnadskrediter* (prop. 2017/18:72) uttalade även regeringen att snabblånen var särskilt problematiska, även om denna typ av krediter utgjorde en mindre del av kreditmarknaden och inte kunde sägas vara den enda orsaken till att konsumenter blir överskuldsatta. Enligt regeringen var det angeläget att vidta åtgärder för att förbättra förutsättningarna för rimligare villkor på marknaden för snabblån och andra liknande krediter med höga kostnader. Åtgärderna var också viktiga för att färre konsumenter skulle riskera att fastna i en skuldproblematik på grund av dessa lån.¹⁴

För att avgränsa författningsförslagen utifrån de förutsättningar som gällde för utredningens uppdrag skapades en ny definition. Utredningen förslog därför att det skulle införas ett samlingsbegrepp för dessa krediter i konsumentkreditlagen (2010:1846).¹⁵ Utmärkande för de kredittyper som skulle komma att omfattas av de nya reglerna var att de för konsumenten innebar relativt sett höga kostnader. Även regeringen ansåg att det var ändamålsenligt att införa ett nytt begrepp och att den av utredningen föreslagna termen *högkostnadskredit* skulle användas.¹⁶

Den effektiva räntan ansågs vara mest ändamålsenlig att använda som avgränsning för denna typ av krediter. När nivån på den effektiva räntan skulle bestämmas var regeringens utgångspunkt att ta hänsyn till de nivåer som då förekom på marknaden för snabblån och liknande krediter. Enligt regeringen fanns det dock ofta starka incitament för kreditgivarna att anpassa sitt produktutbud så att regleringen inte blev tillämplig på deras verksamhet. Regeringen ansåg därför att nivån skulle bestämmas på ett sådant sätt att den skulle träffa såväl dyra kreditprodukter som fanns på marknaden vid tiden för när förslagen lämnades samt dyra kreditprodukter som kunde tänkas uppstå när reformen hade genomförts.¹⁷

¹³ SOU 2016:68 s. 123 f.

¹⁴ Prop. 2017/18:72 s. 13.

¹⁵ SOU 2016:68 s. 181.

¹⁶ Prop. 2017/18:72 s. 14.

¹⁷ Prop. 2017/18:72 s. 15.

11.3.3 Närmare om det nuvarande räntetaket

Ett övergripande syfte med införandet av bl.a. ett räntetak var att minska risken för att konsumentkrediter leder till överskuldssättning. Att högkostnadskrediter erbjuds konsumenter som befinner sig i en utsatt situation med små ekonomiska marginaler innebär att dessa krediter tas av konsumenter som löper en större risk för att hamna i överskuldssättning än andra konsumenter. Regeringen ansåg att det var oacceptabelt att de svagaste konsumenterna i samhället utnyttjas genom att betala flera hundra procent mer för en kredit i jämförelse med vad andra konsumenter gör. Regeringen konstaterade att det fanns starka skäl för att införa ett räntetak och att tiden var mogen för det.¹⁸

En önskvärd effekt med räntetaket var enligt regeringen att kreditgivare skulle bli tvungna att vara mer försiktiga i sin kreditgivning. Om kreditgivarnas ränteintäkter minskade genom införande av ett räntetak skulle de behöva minska kreditförlusterna för att behålla sina marginaler. En effekt av detta förväntades bli att utlåningen till högriskkonsumenter minskade.¹⁹ Denna hypotes fick enligt regeringen stöd av den EU-studie som gjordes 2009 och som behandlades i SOU 2016:68.²⁰ Enligt studien kan räntetak generellt sett sägas ha den effekten att utbudet av och tillgången till krediter minskar. Det är då framför allt krediter med höga kostnader, som ofta tas av konsumenter med sämre kreditvärdighet, som försvinner från marknaden. Regeringen hänvisade även till att man i Finland, som vid den här tiden redan hade infört ett räntetak, kunde se att antalet beviljade krediter sjunkit efter införandet av ett räntetak.²¹

Regeringen såg också framför sig att ett räntetak skulle kunna leda till att kreditgivarna generellt sett tvingades bli mer noggranna med vem som får låna pengar. En ökad restriktivitet vid utlåningen skulle baseras på generella riskbedömningar och inte på noggrannare prövningar i varje enskilt fall. Ett resultat av detta skulle därför bli att vissa konsumenter förlorade möjligheten att få en kredit trots att de rent faktiskt skulle anses kreditvärdiga vid en kreditprövning. Regeringen ansåg dock att detta i första hand skulle handla om kon-

¹⁸ Prop. 2017/18:72 s. 19 f.

¹⁹ Prop. 2017/18:72 s. 19.

²⁰ 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. EU-studien omfattar 14 medlemsstaters räntereglering.

²¹ Prop. 2017/18:72 s. 19.

sumenter som låg i riskzonen för att inte kunna fullgöra sina åtaganden (på grund av t.ex. andra skulder eller låg inkomst). Men en sådan utveckling ansågs av regeringen inte som något negativt utan snarare som något positivt.²²

Regeringen ansåg emellertid att det var svårt att säga hur kreditmarknaden mer specifikt skulle reagera på införandet av ett räntetak. I den tidigare nämnda EU-studien om räntetak angavs det att det inte fanns tillräckliga bevis för att ett räntetak skulle leda till en normering av räntorna till en nivå strax under taket. Om räntetaket skulle leda till den effekten ansåg regeringen att det stora flertalet högkostnadskrediter i varje fall skulle erbjudas till en rimligare nivå än vad som då var fallet, vilket fick anses vara positivt. En närliggande aspekt som framfördes av vissa remissinstanser var att konsumenternas lånebenägenhet kunde öka om priserna på krediterna sjönk. Regeringen ansåg att farhågan skulle tas på allvar men att den inte utgjorde ett tillräckligt skäl för att avstå en reglering om räntetak.²³

Regeringen uttalade också följande med anledning av att Utredningen om vissa konsumentkrediter (SOU 2016:68) bedömde att ett räntetak skulle kunna orsaka en produktutveckling mot större lånade belopp och längre löptider:

En sådan utveckling innebär inte per automatik ett bättre konsumentskydd. Större lånebelopp innebär givetvis större skuldsättning och högre kostnader för krediten, särskilt om beloppet lånas ut under lång tid. Å andra sidan bör större lånebelopp och längre löptider innebära större risker för kreditgivarna, vilket bör ha en tillbakahållande effekt på utlåningen. Enbart det faktum att antalet lån torde minska måste också anses vara en positiv effekt. En särskild fara med marknaden i dag är nämligen möjligheten att söka mindre lån hos flera olika kreditgivare. Härigenom minskar möjligheterna både för konsumenten att ha överblick över sina ekonomiska förutsättningar och för kreditgivaren att få in alla uppgifter som är relevanta för kreditprövningen.²⁴

Sammantaget ansåg regeringen att det för högkostnadskrediter skulle införas ett räntetak.

²² Prop. 2017/18:72 s. 20 och 56.

²³ Prop. 2017/18:72 s. 21.

²⁴ Prop. 2017/18:72 s. 21.

11.3.4 Närmare om det nuvarande kostnadstaket

Samtidigt med räntetaket, infördes även ett kostnadstak för högkostnadskrediter. Såsom redan beskrivits ansåg regeringen att ett räntetak kunde komma att leda till kreditprodukter med högre belopp och längre löptider. Regeringen konstaterade att även om de relativa kostnaderna för krediterna minskade, kunde de faktiska kostnaderna öka eftersom även en ränta som är lägre än räntetaket kan bygga stora kostnader över tid. För att både motverka skenande kostnader för konsumenter och åstadkomma en större restriktivitet i utlåningen till högriskkonsumenter ansåg regeringen att det fanns skäl att införa ett kostnadstak som ett komplement till räntetaket.²⁵

Regeringen ansåg att regler som begränsar hur mycket en skuld kan växa även bör öka kreditgivarens incitament att nå en uppgörelse och träffa en avbetalningsplan med konsumenten. Ett ökat antal skuldförhållanden borde därigenom kunna avvecklas snabbare än som tidigare varit fallet, vilket enligt regeringen fick ses som positivt. Regeringen ansåg att det även skulle beaktas att kreditgivarna i större utsträckning än tidigare kunde förväntas ansöka om betalningsföreläggande och utmätning av skulden i ett tidigare stadium. En sådan utveckling kunde uppfattas som negativ för konsumenten. Regeringen ansåg dock att det var positivt att skuldförhållandet kunde avvecklas på ett tidigare stadium så att de ofta skenande kostnaderna hänförliga till krediten får ett slut.²⁶

Vissa remissinstanser ansåg att ett kostnadstak skulle kunna påverka konsumentens betalningsmoral negativt. Regeringen bedömde att det inte gick att bortse från att skuldtillväxten innebär ett viktigt påtryckningsmedel för att den som har en skuld ska betala så mycket och så snart som möjligt. Det framhölls dock även följande.

Enligt regeringen går det dock inte att bortse från att en konsument som inte betalar en skuld, med eller utan kostnadstak, riskerar att skulden hamnar hos Kronofogdemyndigheten. Vidare måste det beaktas att risken för att en konsument i en svår ekonomisk situation slutar att göra rätt för sig eller prioriterar att betala vissa skulder före andra finns även i dag, dock med den skillnaden att de skulder som inte betalas fortsätter att växa. Enligt regeringens mening finns det därför inte anledning att befara att kostnadstaket kommer att ha någon påtaglig negativ inverkan på konsumenters betalningsmoral. I stället är det regeringens uppfattning att det är just det faktum att skulden slutar att växa som innebär ett

²⁵ Prop. 2017/18:72 s. 26.

²⁶ Prop. 2017/18:72 s. 25 f.

viktigt påtryckningsmedel på kreditgivaren att nå en uppgörelse och avbetalningsplan med en konsument i dröjsmål och att detta innebär att förutsättningarna för att konsumenten försöker göra rätt för sig och betalar sin skuld ökar.²⁷

Sammantaget ansåg regeringen att det fanns tillräckliga skäl att införa ett kostnadstak för högkostnadskrediter.

11.3.5 Ett förbud mot att förlänga löptiden för en kredit

Ytterligare en bestämmelse kopplad till högkostnadskrediter är bestämmelsen i 36 a § konsumentkreditlagen (2010:1846) som innebär ett förbud mot att förlänga en sådan kredits löptid mer än en gång mot en kostnad. Regeringen uttalade följande vid införandet av bestämmelsen.

En stor del av snabblåneföretagen erbjuder konsumenten en möjlighet att förlänga eller förnya lånet mot en särskild förlängningsavgift. Villkoren innebär ofta att kreditgivarna tar ut en lika stor ersättning för en förlängning som för en ny kredit. Det finns också vissa företag som erbjuder förlängningar mot en avgift som rent av är högre än de kostnader som konsumenten har haft för den befintliga krediten.²⁸

Regeringen ansåg att en förlängning även i vissa fall kan vara ett kostnadseffektivt och fördelaktigt sätt för konsumenten att få ett betalningsansånd. Det kan exempelvis handla om konsumenter som vill slippa betala andra kostnader som skulle uppstå vid dröjsmål med betalningen eller undvika att dröjsmålet ska få effekter för bedömningen av hans eller hennes kreditvärdighet. För konsumenter med en besvärlig ekonomisk situation kan dock upprepade förlängningar leda allt djupare in i skuldsättningsproblematiken. Regeringens slutsats blev att förlängning av löptiden för en högkostnadskredit mot en kostnad skulle vara tillåten vid ett tillfälle.²⁹

Det infördes ett undantag från förbudet mot att förlänga löptiden för en kredit. Utöver kostnadsfria förlängningar får en kredit förlängas mer än en gång om konsumenten beviljas en avbetalningsplan för att kunna betala av sin skuld (36 a § andra stycket 2). Regeringen uttalade att avbetalningsplanen måste vara skälig. Vad som är skäligt

²⁷ Prop. 2017/18:72 s. 27.

²⁸ Prop. 2017/18:72 s. 32.

²⁹ Prop. 2017/18:72 s. 34.

får avgöras efter en helhetsbedömning i det enskilda fallet. Det är näringsidkaren som har bevisbördan för att en avbetalningsplan är skälig.³⁰

11.3.6 Avgiftsregleringen i konsumentkreditlagen

18 § konsumentkreditlagen

Redan innan högkostnadskreditsreformen genomfördes, reglerades kreditgivarens rätt att ta betalt för avgifter kopplade till en kredit. Bestämmelsen infördes i 1992 års konsumentkreditlag och flyttades över oförändrad till den nuvarande lagen. Regeringen angav vid införandet av bestämmelsen att ett av skälen till införandet av den var att begränsa kreditgivarnas möjligheter att ersätta räntan med avgifter. Det ansågs att en sådan ordning försämrade konsumenternas möjligheter att bedöma de verkliga kostnaderna för krediten.³¹

Förutom att avgiften ska vara avtalad ska den avse *kostnader som kreditgivaren har för krediten* (18 §). Det är endast kostnaderna för krediten i egentlig mening som kan beaktas, dvs. närmast direkta hanteringskostnader i samband med själva kreditgivningen.³² Det ankommer på kreditgivaren att styrka att de avgifter som tas ut för krediten motsvaras av kostnader för densamma.

När det gäller frågan om vilka typer av kostnader som kan anses utgöra sådana kostnader som kreditgivaren har för krediten saknas direkta bestämmelser i konsumentkreditlagen. Regeringen gav dock i förarbetena till 1992 års konsumentkreditlag vissa exempel på avgifter som ska omfattas av bestämmelsen, såsom uppläggningskostnader, kostnader för värdering av säkerheter och aviseringskostnader. Däremot ansågs inte kreditgivarens kostnader för exempelvis allmän administration vara hänförliga till krediten i den mening som avses i lagen. Detsamma gäller kostnader för exempelvis anställda som arbetar i inlåningsverksamhet eller med andra kredittyper än den aktuella. En kostnad för en resurs i kreditgivarens organisation ansågs, enligt regeringen, vara hänförlig till krediten endast i den mån resursen används för hanteringen av krediten.³³

³⁰ Prop. 2017/18:72 s. 68.

³¹ Prop. 1991/92:83 s. 55.

³² MD 2008:3.

³³ Prop. 1991/92:83 s. 55 och 118.

Regeringen ansåg att bestämmelsen inte heller skulle vara tillämplig på sådana avgifter som inte kan sägas utgöra ersättning för krediten som sådan, t.ex. övertrasseringsavgifter, påminnelseavgifter och avgifter för små eller många uttag. Dessa avgifter syftar till att styra konsumenternas beteende och skulle enligt vad som anges i motiven fungera mindre effektivt om det krävdes att de var direkt anknutna till kreditgivarens egna kostnader.³⁴

Praxis om vilka avgifter som får tas ut enligt 18 § konsumentkreditlagen

Avgiftsbestämmelsen i 18 § konsumentkreditlagen (2010:1846) har varit föremål för prövning i Patent- och marknadsdomstolen vid flera tillfällen. Här redogörs för några rättsfall som visar hur 18 § har tillämpats på vilka avgifter en kreditgivare har möjlighet att påföra en kredit.

- MD 2008:3 – I målet behandlades bl.a. frågan om bolaget kunde ta ut en avgift som var direkt kopplad till kreditbeloppet och som varierade utefter storleken på kreditbeloppet. Patent- och marknadsdomstolen konstaterade att sådana kostnader endast är tillåtna om de utgör kostnader för den aktuella krediten. Bolaget gjorde gällande att i princip samtliga bolagets kostnader utgjorde kostnader för krediterna då bolaget endast marknadsförde en typ av produkt. Patent- och marknadsdomstolen konstaterade att ett sådant synsätt stred mot syftet med avgiftsregleringen. Synsättet skulle, enligt domstolen, leda till att bolagets verksamhet tilläts vara helt avgiftsfinansierad. En sådan ordning ansågs strida mot syftet med regleringen och det ankom därför på bolaget att styrka att de avgifter som togs ut för krediterna motsvarade kostnader för desamma. Bolaget kunde inte föra tillräcklig bevisning om detta varför Patent- och marknadsdomstolen ansåg att avgifterna stred mot avgiftsbestämmelsen.
- MD 2009:13 – En kreditgivare hade använt sig av avtalsvillkor som innebar att en särskild avgift för krediten utgick enligt en förutbestämd andel av en beviljad kredit. Avgiften ökade proportionerligt per lånad krona. Patent- och marknadsdomstolen ansåg att det kunde antas uppkomma i stort sett samma kostnader för

³⁴ Prop. 1991/92:83 s. 118.

en mindre kredit som för en större kredit med vissa avsteg hänförliga till t.ex. värderingskostnaderna vid beviljande av stora krediter. Enligt Patent- och marknadsdomstolen kunde därför olika stora krediter medföra viss skillnad, dock inte en proportionerlig ökning per lånad krona. Patent- och marknadsdomstolen ansåg inte att bolaget hade visat att kostnaderna för krediterna motsvarade direkta kostnader. Avtalsvillkoret bedömdes därför strida mot avgiftsbestämmelsen.

- MD 2009:34 – En kreditgivare hade tagit ut avgifter för flera olika kostnadsposter. Patent- och marknadsdomstolen bedömde att bolaget inte hade rätt att ta ut avgifter för kostnader som avsåg marknadsföring, kreditförluster, kontorslokal och upplåning. Inte heller ansåg domstolen att bolaget fick ta ut avgifter för personal, sms, telefoni eller datakommunikation, scoring samt fakturering om bolaget inte kunde visa på att dessa avgifter avsåg en kostnad för just den ifrågasatta krediten, vilket bolaget inte lyckades göra. Till sist ansåg Patent- och marknadsdomstolen inte att bolaget hade rätt att ta ut avgifter som genererade bolaget vinst. De nyss nämnda avgifterna ansågs därför strida mot avgiftsbestämmelsen.

11.4 Finansinspektionens utvärdering av reformen med högkostnadskrediter

11.4.1 Allmänt om analysen och underlaget

Under 2020 utvärderade Finansinspektionen effekterna av reformen med införandet av regleringen kring högkostnadskrediter i konsumentkreditlagen (2010:1846).³⁵ Utvärderingen gjordes utifrån Finansinspektionens fördjupade analys av marknaden för konsumentkrediter (avsnitt 3.1.3) som gjordes i maj 2018 respektive den som gjordes i maj 2019, dvs. både före och efter reformen. I analysen konstaterade myndigheten att vissa kreditgivare troligtvis hade ändrat villkoren för sina krediter redan innan reformen, vilket i så fall skulle betyda att beräkningarna i analysen i viss mån underskattade reformens effekter.

³⁵ FI-analys 22, *Förre högkostnadskrediter efter nya regler* (2020).

11.4.2 Effekter av reformen

Reformen medförde färre kredittagare med högkostnadskrediter

En första observationen var att antalet lån med en effektiv ränta över 29,5 procent minskade kraftigt efter reformen. Det berodde på att flera kreditgivare upphörde med att ge högkostnadskrediter och andra minskade sin utlåning av högkostnadskrediter. Före reformen stod högkostnadskrediterna för 37 procent av antalet blacolån i Finansinspektionens kartläggning av konsumtionslån. Efter reformen utgjorde högkostnadskrediter endast 4 procent av blacolånen.

Tabell 11.1 Blacolån och högkostnadskrediter

Antal och procent

	2018	2019
Antal kredittagare med nya blacolån	30 626	21 058
Antal kredittagare med nya högkostnadskrediter	11 323	866
Andel med nya högkostnadskrediter	37,0	4,1
Fördelning uppdelade på långgivare		
Konsumentkreditinstitut	97,0	99,3
Nischbanker	2,7	0,5
Övriga	0,3	0,2
Totalt	100,0	100,0

Källa: Finansinspektionen.

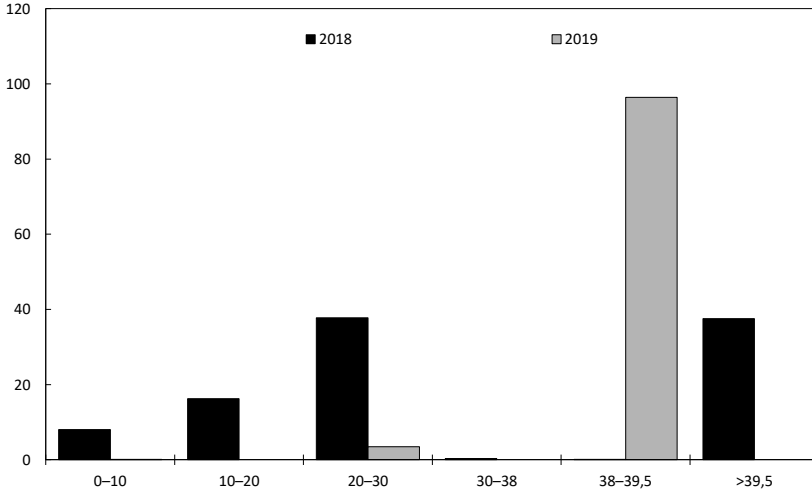
Anm.: Övriga långgivare avser storbanker och säljfinansbolag. Uppgifterna kommer från Finansinspektionens konsumtionslånekartläggningar 2018 och 2019. Beräkningarna avser antal låntagare med nya blacolån.

Reformen fick en normerande effekt på krediträntan

Räntetaket medförde att räntan för vissa högkostnadskrediter sänktes och att räntan för andra högkostnadskrediter (med lägre ränta) i stället höjdes. Före reformen hade nästan 38 procent av kredittagare med högkostnadskrediter en kreditränta på över 39,5 procent. Efter reformen hade i princip samtliga högkostnadskrediter en kreditränta på precis under eller på 39,5 procent.

Det gick även att se att räntorna för de högkostnadskrediter som hade en ränta under 30 procent höjdes efter reformen. Enligt Finansinspektionen berodde detta på att vissa lån försvunnit ur kreditgivarnas utbud. Men det berodde också på att vissa kreditgivare sett en möjlighet att höja räntorna upp till gränsvärdet.

Figur 11.1 Låntagare med högkostnadskrediter fördelade på kreditränta
 Procent



Källa: Finansinspektionen.

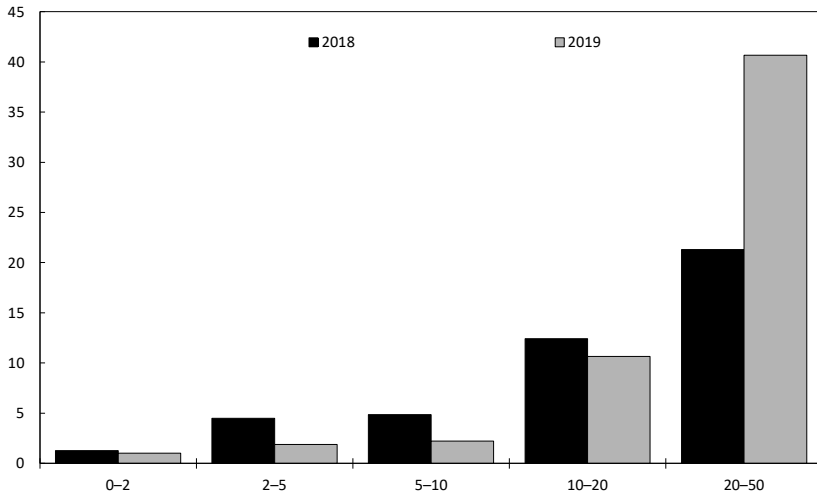
Anm. Data avser enbart högkostnadskrediter som understiger 50 000 kronor.

Reformen medförde att kreditgivarna kompenserade för den lägre räntan med ökade avgifter för små lån och längre löptid för större lån

Kreditgivare kan tjäna pengar på kreditränta, avgifter och lånets löptid. Eftersom räntetaket begränsade krediträntan medförde det att kreditgivarna i stället ökade avgifterna och löptiderna för högkostnadskrediterna. För små lån, under 5 000 kronor, ökade avgifternas andel av de totala kostnaderna. För större lån, över 20 000 kronor, ökade i stället löptiderna.

Figur 11.2 Högkostnadskrediters genomsnittliga löptid uppdelat på lånestorlek (i tusentals kronor)

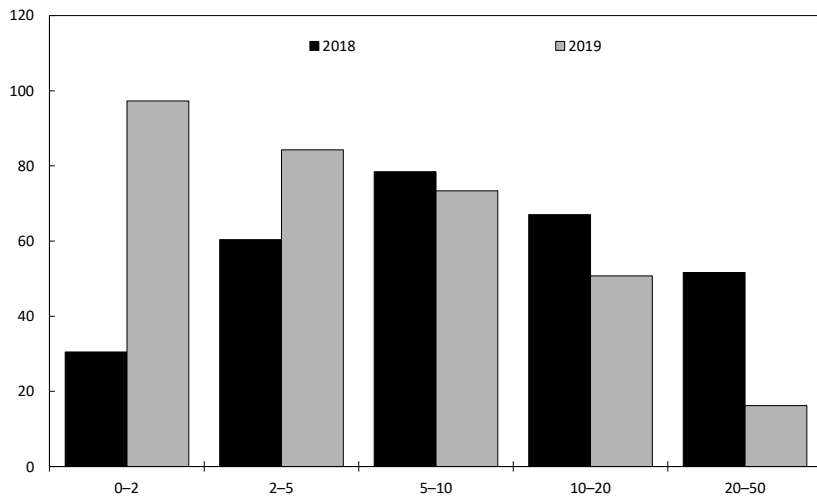
Månader



Källa: Finansinspektionen.

Figur 11.3 Avgifter i förhållande till total kostnad uppdelat på lånestorlek för låntagare med högkostnadskrediter (i tusentals kronor)

Procent

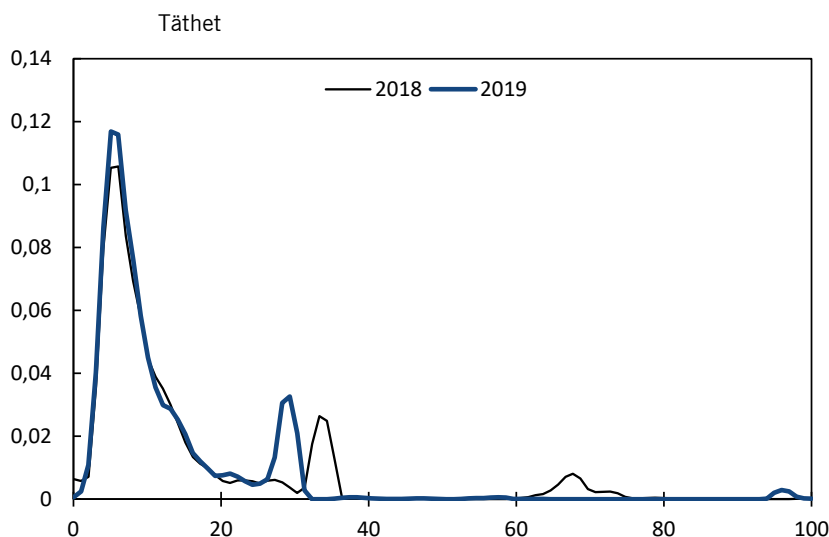


Källa: Finansinspektionen.

Andelen större nya blacolån under gränsvärdet för den effektiva räntan blev fler efter reformen

När det gäller blacolån under 50 000 kronor var det relativt vanligt med en effektiv ränta över gränsvärdet på 29,5 procent före reformen. Reformen medförde dock att kreditgivare som gav lån med en effektiv ränta på över 30 procent året efter reformen sänkte räntan och andra avgifter till nivåer under gränsen för att definieras som en högkostnadskredit.³⁶

Figur 11.4 Fördelning av den effektiva räntan för låntagare med nya blacolån under 50 000 kronor



Källa: Finansinspektionen.

Anm. Diagrammet är begränsat till effektiva räntor under 100 procent. Det finns några enstaka lån med betydligt högre effektiva räntor. Dessa lån är oftast små med kort löptid.

Kostnadstaket hade liten betydelse vid nyutlåning

Före reformen var det endast 1,5 procent av låntagarna som betalade räntor och övriga kostnader uppgående till mer än 100 procent av kapitalbeloppet. I praktiken innebar det att det endast fanns ett fåtal lån före reformen som beräknades hamna över kostnadstaket vid av-

³⁶ För att definieras som en högkostnadskredit, och därmed omfattas av de olika taken, ska den effektiva ränta vara 30 procent eller mer.

talstillfället. Enligt Finansinspektionen betydde det i sin tur att kostnadstaket troligen inte haft så stor betydelse för nyutlåningen.

Efter reformen lånade de som tog högkostnadskrediter mer

Reformen innebar generellt sett att krediter med de högsta räntorna blev billigare. Det medförde i sin tur att de som tog nya högkostnadskrediter efter reformen lånade något mer – storleken på dessa lån ökade i genomsnitt med 7 procent. Störst påverkan på lånestorleken återfanns bland högkostnadskrediter under 2 000 kronor.

Efter reformen minskade den totala utlåningen av lån under 50 000 kronor

De nya blancolånen under 50 000 kronor blev i genomsnitt 0,6 procent större efter reformen. Såsom angetts tidigare i avsnittet minskade antalet kredittagare som tecknade högkostnadskrediter kraftigt efter reformen. De här två effekterna – dvs. färre men något större små lån – innebar sammantaget att volymen (i kronor) av lån under 50 000 kronor minskade med cirka 25 procent efter reformen.

11.5 Internationell utblick

11.5.1 Allmänt om ränte- och kostnadstak i andra länder

Nästan samtliga EU-länder har infört olika typer av begränsningar i prissättningen av konsumentkrediter. I 23 medlemsländer har man infört olika typer av räntetak som antingen är bundna till den effektiva räntan eller enbart till krediträntan. De övriga fyra medlemsländerna har infört räntetak som blir gällande först om krediten förfaller till betalning.³⁷

Vi har tittat närmare på regleringen av olika begränsningar av prissättningen på konsumentkreditmarknaden som finns i våra nordiska grannländer. Därutöver har vi hämtat in viss information om regleringarna i Storbritannien, Nederländerna och Lettland.

³⁷ Europeiska kommissionen, *Commission staff working document impact assessment report*, 30 juni 2021, s. 128 f.

11.5.2 Finland

2013 års räntetak

I Finland infördes ett räntetak redan 2013. Enligt den då gällande bestämmelsen fick den effektiva räntan för en konsumentkredit vara högst referensräntan plus 50 procentenheter. Räntetaket omfattade endast krediter som inte översteg 2 000 euro (dåvarande 7 kap. 17 a § i den finska konsumentskyddslagen). Det huvudsakliga syftet med införandet av räntetaket var att konsumenten skulle kunna teckna små krediter, s.k. snabbblån, med skäliga villkor. En förväntad effekt av reformen var att antalet företag som erbjöd snabbblån minskade. En annan effekt, som inte på förhand hade förutsetts, var att företagen justerade sina kreditprodukter till större krediter med längre löptider i syfte att inte omfattas av räntetaket. För dessa krediter kunde den effektiva räntan uppgå till 100 procent eller mer.

I propositionen pekade regeringen även på vissa svårigheter kring att koppla räntetaket till den effektiva räntan eftersom den effektiva räntan är komplicerad att beräkna och den blir högre vid mindre krediter.³⁸

2019 års räntetak

Från och med den 1 september 2019 har räntetaket i Finland omfattat alla krediter. Taket är numera kopplat till *krediträntan* och får inte vara högre än 20 procent.³⁹ Det finns inte längre någon koppling till referensräntan eller den effektiva räntan. Räntetaket omfattar inte dröjsmålsräntan. Bostadskrediter är undantagna från taket.

Under 2022 gjordes en ny översyn av räntetaket. I en proposition till riksdagen har regeringen redovisat följande effekter av räntetaket på konsumentkreditmarknaden.⁴⁰

³⁸ RP 230/2018 rd, *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av bestämmelserna om konsumentkreditavtal och vissa andra konsumentavtal*, s. 12 f.

³⁹ Det förslag som den finska regeringen lämnade i propositionen till det reviderade räntetaket var att taket skulle ligga på en kreditränta på 30 procent. Riksdagen valde dock att sänka taket till 20 procent.

⁴⁰ RP 218/2022 rd, *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av konsumentskyddslagen, 13 § i lagen om vissa befogenheter för konsumentskyddsmyndigheterna och 5 kap. 3 § i rättegångsbalken*.

- En oro vid införandet av räntetaket var att kreditgivarna skulle börja erbjuda större krediter med längre löptider än tidigare, vilket skulle göra det möjligt att ta ut högre kreditkostnader. Regeringen konstaterade att det ännu inte gick att få några exakta uppgifter om detta. Av den statistik som fanns tillgänglig drog regeringen dock slutsatsen att varken kreditbeloppen eller kreditgränserna enligt kreditavtalen skulle ha stigit märkbart. Vad gäller löptiden på krediterna framgick att den genomsnittliga återbetalningstiden för nya konsumentkrediter hade blivit längre efter reformen.
- Ett av de huvudsakliga syftena med räntetaket från 2019 var att prissättningen av konsumentkrediter skulle bli skäligare. Enligt en preliminär bedömning tycktes räntetaket ha haft en sådan påverkan på prissättningen.
- Ett annat syfte med införandet var att man skulle begränsa kreditgivarnas möjlighet att bedriva kreditgivning med en hög kreditrisknivå. Regeringen konstaterade att antalet summariska tvistemål i tingsrätterna hade minskat. Regeringen noterade dock att de allra dyraste krediterna fortfarande var klart överrepresenterade i statistiken över domar i fordringsmål. Enligt regeringen visade siffrorna att krediter fortfarande beviljades konsumenter med exceptionellt hög kreditrisk.⁴¹

2023 års räntetak

I oktober 2023 kommer det finska räntetaket sänkas ytterligare. Enligt den nya regleringen kommer räntetaket vara på 15 procent med ett tillägg för gällande referensränta. Det införs samtidigt en yttersta gräns för hur högt det totala räntetaket kan bli. Den sammanlagda räntan (referensräntan plus 15 procent) får aldrig överstiga 20 procent.⁴² Det huvudsakliga syftet med revideringen beskrivs i propositionen på följande sätt.

Avsikten med ändringen om en sänkning av räntetaket är att begränsa kreditgivarnas möjligheter att bedriva kreditgivning på den nuvarande kreditrisknivån och att samtidigt tygla utbudet av krediter för de konsumenter som har exceptionellt hög kreditrisk. Avsikten är att på detta sätt minska överskuldssättningen bland konsumenterna. Syftet med änd-

⁴¹ RP 218/2022 rd s. 21.

⁴² 7 kap. 17 a § konsumentskyddslag.

ringen är dessutom att göra prissättningen av krediter mer skäligen, i synnerhet när det gäller krediter som till beloppet är betydande och som har beviljats med lång lånetid.⁴³

Det nya räntetaket ska gälla för kreditavtal som ingås efter lagens ikraftträdande. Dessutom ska räntetaket tillämpas också på avtal om revolverande krediter som ingåtts före lagens ikraftträdande men endast i de fall nya utnyttjanden görs. Bestämmelsen har således delvis konsekvenser också för avtal som har ingåtts före lagens ikraftträdande. Regeringen konstaterade i propositionen att särskilt sådana krediter som beviljades före september 2019 och som därför inte omfattas av något räntetak alls kan vara mycket dyra. Genom att utsträcka regleringen till att gälla även gamla avtal för revolverande krediter kan man, enligt regeringen, förvänta sig en betydligt större grupp konsumentkrediter som kommer beröras av räntetaket.⁴⁴

Kreditkostnadstak

Samtidigt som räntetaket reviderades 2019 införde Finland ett kreditkostnadstak. Med kreditkostnad avses enligt lagen räntor (dock inte dröjsmålsräntor), kostnader och andra avgifter som är kända för kreditgivaren och som konsumenten ska betala med anledning av konsumentkreditförhållandet (7 kap. 6 § 1 och 2 mom. Konsumentskyddslagen). Kostnaderna för försäkringar och andra kompletterande tjänster som är knutna till kreditavtalet räknas också som en kreditkostnad, om ett avtal om en kompletterande tjänst är en förutsättning för att krediten ska lämnas. Som kreditkostnad räknas inte

1. kostnader för det konto som används för skötseln av krediten, om öppnandet av kontot är frivilligt och kostnaderna har specificerats i avtalet,
2. avgifter som konsumenten måste betala till följd av ett eventuellt avtalsbrott, eller
3. notariatsavgifter.

⁴³ RP 218/2022 rd s. 24.

⁴⁴ RP 218/2022 rd s. 25.

Det finska kreditkostnadstaket innebär att andra kreditkostnader, utöver räntan, inte får överstiga 0,01 procent av kreditbeloppet per dag eller den kreditgräns som anges i kreditavtalet under avtalets giltighetstid (7 kap. 17 a § 2 mom. konsumentskyddslagen). Kreditkostnadstaket innehåller ett undantag. Det är möjligt att avtala om ett maximibelopp på fem euro för kreditkostnader, under förutsättning att kredittiden enligt avtalet är minst 30 dagar (7 kap. 17 a § 3 mom.). Bestämmelsen har praktisk betydelse för mindre och kortfristiga krediter. Att kredittiden måste vara minst 30 dagar beror på att man vill förhindra att bestämmelserna ska leda till oskäligt stora kreditkostnader när det är fråga om en mycket kortfristig kredit till ett lågt belopp. För ett avtal med en kredittid under 30 dagar tillämpas kreditkostnadstakets huvudregel.⁴⁵

Kreditkostnadstaket har även en yttersta gräns. De kostnader som konsumenten ska betala får aldrig överstiga 150 euro per år (7 kap. 17 a § 3 mom.). Regeringen ansåg att en yttersta gräns behövdes för att kreditkostnaderna inte skulle bli oskäligt stora för dyra krediter.⁴⁶

Dessutom finns en begränsning av rätten att ta ut kostnader av konsumenten för en förlängning av betalningstiden. För en sådan förlängning får högst 5 euro tas ut, förutsatt att betalningen förlängs med minst 14 dagar. Det sammanlagda beloppet som får tas ut för sådana åtgärder får dock inte överstiga 20 euro per år (7 kap. 17 b § konsumentskyddslagen). Trots bestämmelsen får kreditgivaren förlänga betalningstiden så ofta konsumenten vill, men de kostnader som får tas ut får dock inte överstiga det föreskrivna maximibeloppet.

Regeringen har nyligen sett över om kreditkostnadstaket även hade kunnat omfatta revolverande krediter som ingåtts före den 1 september 2019. Regeringen har dock kommit till slutsatsen att det finns flera problem med en sådan tillämpning. Ett sådant förslag skulle bl.a. innebära en ändring i prissättningsstrukturen för befintliga revolverande krediter och medföra att övergångsbestämmelserna skulle bli synnerligen komplicerade. Regeringen har därför inte lämnat något sådant förslag.⁴⁷

⁴⁵ RP 218/2022 rd s. 31.

⁴⁶ RP 218/2022 rd s. 31.

⁴⁷ RP 218/2022 rd s. 41.

Särskilt om taket för dröjsmålsränta

Som tidigare nämnts omfattas inte dröjsmålsräntan av det finska räntetaket eller kreditkostnadstaket. Begränsningar för dröjsmålsränta regleras i stället i den finska räntelagen.⁴⁸ Dröjsmålsräntan får enligt räntelagen uppgå till referensräntan med ett tillägg om sju procentenheter (4 § första stycket räntelagen). Bestämmelsen omfattar även andra kostnader som konsumenten är skyldig att betala i stället för eller vid sidan om dröjsmålsräntan, t.ex. en dröjsmålsavgift. För konsumentkrediter är dröjsmålsräntan enligt räntelagen tvingande (2 § andra stycket), vilket innebär att kreditgivarna inte kan avtala om en högre dröjsmålsränta än den som föreskrivs i lagen.

Det finns emellertid ett viktigt undantag från dessa bestämmelser. Om den avtalade krediträntan är högre än den dröjsmålsränta som regleras i räntelagen ska krediträntan – som alltså högst kan vara 20 procent – gälla som nivå också på dröjsmålsräntan. Det gäller dock endast under maximalt 180 dagar från det att krediten i dess helhet har förfallit till betalning (4 § andra stycket andra meningen). Därefter får dröjsmålsräntan inte vara högre än vad som följer av räntelagen.

Ett absolut kostnadstak införs inte

I propositionen från 2022, där förslaget om att sänka räntetaket till 15 procent lades fram, övervägde regeringen även att införa ett *absolut kreditkostnadstak*, som överensstämmer med kostnadstaket för högkostnadskrediter i svensk rätt. Regeringen ansåg dock att en sådan reglering inte skulle bli effektiv och att det hade varit svårt att utöva tillsyn över regleringen.⁴⁹ I sammanhanget kan det nämnas att Finland i sin preskriptionslag har en bestämmelse om absolut preskription. Fysiska personers penningsskulder preskriberas efter 20 år (13 a § lagen om preskription av skulder).

⁴⁸ Räntelag, 20.8.1982/633.

⁴⁹ RP 218/2022 rd s. 41 f.

11.5.3 Danmark

Räntetak

Den 1 juli 2020 införde Danmark ett räntetak för konsumentkrediter. Räntetaket innebär att den *effektiva räntan* för en kredit inte får överstiga 35 procent.⁵⁰ Räntetaket omfattar alla typer av krediter, t.ex. kortfristiga krediter, billån och lån kopplade till kreditköp. Bostadskrediter är dock undantagna. Eftersom taket är kopplat till den effektiva räntan är det kostnader hänförliga till krediten som omfattas av taket vilket innebär att t.ex. dröjsmålsräntan inte omfattas. Syftet med taket är att konsumenter inte ska erbjudas kreditavtal med oskäliga priser.

Till räntetaket har det kopplats en sanktionsbestämmelse. Om en tillståndspliktig kreditgivare lämnar en kredit med en effektiv ränta som går utöver aktuellt räntetak kan kreditgivaren inte kräva högre kostnader än vad räntetaket tillåter. Fysiska eller juridiska personer, som inte lyder under något tillstånd, som lämnar krediter med en effektiv ränta som överstiger räntetaket, har endast rätt att få kreditbeloppet återbetalt.⁵¹

Ett absolut kostnadstak

Samtidigt som man i Danmark införde ett räntetak, infördes även ett absolut kostnadstak för konsumentkrediter. I näringsministeriets överväganden till införandet av ett absolut kostnadstak uttalades att kostnadstaket var ett sätt att säkerställa balansen mellan konsumentens och kreditgivarens intressen. Ett absolut kostnadstak ansågs ge ett skydd för vad konsumenten ytterst kan komma att behöva betala för en kredit under kreditens löptid, men också ge ett skydd om konsumenten hamnar i betalningsdröjsmål och påförs bl.a. dröjsmålsränta. Ett kostnadstak på rätt nivå ansågs även ge kreditgivaren möjlighet att få ersättning om konsumenten inte betalar i tid.⁵²

Kostnadstaket omfattar kreditens samtliga kostnader, inklusive kostnader som uppkommer vid dröjsmål med betalning, såsom dröjsmålsränta och inkassokostnader. Kreditens kostnader får inte över-

⁵⁰ 4 a kap. 11 a § första stycket lov om forbrugslånsvirksomheder.

⁵¹ 4 a kap. 11 a § tredje och sjätte stycket lov om forbrugslånsvirksomheder.

⁵² Lovforslag nr. L 149, Folketinget 2019-20, Forslag til Lov om ændring af lov om forbrugslånsvirksomheder, lov om markedsføring og lov om finansiel virksomhed s. 5 f.

stiga 100 procent av kreditbeloppet.⁵³ Kostnadstaket gäller för alla krediter oberoende av dess storlek. Det finns dock några kreditprodukter som undantas:

- Bostadskrediter.
- Kontokrediter⁵⁴ eller revolverande krediter (exempelvis kreditkort), som inte ska till fullo återbetalas vid ett i förväg bestämt datum.

För att konsumenterna med sådana kontokrediter eller revolverande krediter som omfattas av undantaget till kostnadstaket ska ha möjlighet till samma skydd som andra krediter ger, har det införts en särskild reglering för sådana krediter.⁵⁵ Om konsumenten begär det ska kreditgivaren göra om en kontokredit eller en revolverande kredit till ett kreditavtal med delbetalning. Ett sådant kreditavtal omfattas då av kostnadstaket.

11.5.4 Norge

Norge har i dag ingen sådan prisreglering som finns i t.ex. Finland och Danmark. Det övervägs dock att införa ett ränte- och kostnadstak.⁵⁶

För närvarande har Norge en bestämmelse om amorteringskrav för konsumentkrediter.⁵⁷ Kravet innebär att amorteringen för en konsumtionskredit ska uppgå till minst ett belopp som innebär att krediten betalas av under en period om fem år när krediten avser ett lån med rak amortering eller ett annuitetslån. För revolverande krediter ska minimibeloppet för amorteringen beräknas varje månad utifrån det utnyttjade kreditutrymmet och utgöra ett belopp som medför att krediten avbetalas på fem år med rak amortering.

⁵³ 4 a kap. 11 b § lov om forbrugslånsvirksomheder.

⁵⁴ I konsumentkreditlagen omfattar definitionen kontokredit samtliga löpande krediter.

⁵⁵ 4 a kap. 11 c § lov om forbrugslånsvirksomheder.

⁵⁶ Meld. St. 12 (2021-2022), Melding till Stortinget, Finansmarknadsmeldingen 2022 s. 9 och 60.

⁵⁷ 4 kap. 13 § forskrift om finansforetakenes utlånspraksis.

11.5.5 Rântetak och kostnadstak i några andra europeiska länder

Storbritannien

I januari 2015 infördes i Storbritannien ett ränte- och kostnadstak för vissa krediter med höga kostnader och korta löptider, s.k. ”high-cost short-term credits”. Regleringen finns i Financial Conduct Authoritys (FCA) föreskrifter.⁵⁸ Med en ”high-cost short-term credit” avses en kredit som beviljas för högst 12 månader och vars effektiva ränta är minst 100 procent.⁵⁹ För denna typ av krediter får kreditkostnaderna inte överstiga det avtalade kreditbeloppet (total cost cap). Kreditkostnaderna får inte heller överstiga 0,8 procent per dag av det utlånade beloppet (initial cost cap).⁶⁰ Med kostnader för krediten avses bl.a. ränta, kostnader vid dröjsmål och övriga avgifter.

Den brittiska modellen med ”high-cost short-term credits” och det ränte- och kostnadstak som är kopplat till sådana krediter överensstämmer i stort med den svenska regleringen av högkostnadskrediter.

Nederländerna

I Nederländerna infördes ett rântetak för första gången redan 1932. Syftet var att motverka överskuldssättning och riskfylld kreditgivning. Det tidigare taket motsvarade den lagstadgade rörliga räntan utökad med 12 procentenheter. Till följd av coronapandemin sänktes taket temporärt med 4 procentenheter. Den sistnämnda nivån – rörlig ränta plus 8 procentenheter – gäller sedan 2022 permanent.⁶¹ Rântetakets omfattar både krediträntan och dröjsmålsräntan.

⁵⁸ I Storbritannien finns de grundläggande bestämmelserna om konsumentkrediter i Consumer Credit Act 1974. Närmare bestämmelser utfärdas dock av Financial Conduct Authoritys, som sköter tillsynen över kreditgivarna.

⁵⁹ Definitionen av high-cost short term credit finns i CONC Glossary Terms.

⁶⁰ Consumer Credit sourcebook, 5A.2.2 och 5A.2.3.

⁶¹ Den rörliga räntan har sedan 2015 varit 2 procent.

Lettland

Enligt artikel 8 i Lettlands konsumentskyddslag får kreditkostnaderna inte per dag överstiga 0,07 procent av kreditbeloppet.⁶² Kreditkostnadstaket gäller för alla typer av krediter, förutom bostadskrediter. I samma artikel finns även ett absolut kostnadstak för krediter med en kortare löptid än tre månader. För denna typ av krediter får kreditkostnaderna inte överstiga kreditbeloppet.⁶³

11.6 Överväganden och förslag

11.6.1 Ett sänkt och utvidgat räntetak ska införas

Förslag: Ett sänkt och utvidgat räntetak ska införas. Det ska gälla för alla krediter enligt konsumentkreditlagen. Bostadskrediter ska dock undantas.

Det finns behov av att sänka räntetaket

Räntan är priset för krediten och ska spegla den risk som kreditgivaren är villig att ta för att låna ut pengar till en specifik konsument. Risker bedöms t.ex. utifrån konsumentens betalningsförmåga och förekomst av säkerhet. Även lånets storlek och återbetalningstid påverkar priset, eftersom de påverkar kreditgivarens möjlighet att tjäna pengar på krediten.

Konsumenter med olika stora marginaler i sin ekonomi får krediter av olika typer av kreditgivare, visar Finansinspektionens analyser. Detta beror på att kreditgivare har olika affärsmodeller med skillnader i hur stor risk de är beredda att ta, vilket kan uttryckas som deras risktolerans. En konsument som blir nekad en kredit av en kreditgivare kan således ofta få en kredit av en annan kreditgivare med högre risktolerans.

Skillnaderna i affärsmodeller består även i hur stor kredit som erbjuds, vilken ränta som sätts för krediten och under hur lång tid krediten ska betalas tillbaka. Vissa kreditgivare ställer höga krav på kredittagarens betalningsförmåga och beviljar därför krediter till låg

⁶² Consumer Rights Protection Law, artikel 8, punkten 23.

⁶³ Consumer Rights Protection Law, artikel 8, punkten 24.

ränta. Dessa kreditgivare gör som regel även en mer omfattande kreditprövning. Andra kreditgivare har högre risktolerans och beviljar krediter till kredittagare med lägre betalningsförmåga. Dessa kredittagare får betala en högre ränta.

Storbankerna beviljar krediter till lägst räntenivåer. Enligt Finansinspektionen uppgick den genomsnittliga räntan för ett blacolån till konsumtion från en storbank under 2019 till 4,8 procent. Räntan på ett genomsnittligt blacolån från en nischbank och ett konsumentkreditinstitut var 8 respektive 25 procent.⁶⁴ Vidare visar de analyser Finansinspektionen och Kronofogdemyndigheten har gjort att det är en högre andel kredittagare från nischbanker och, i synnerhet, konsumentkreditinstitut som får betalningsproblem. Cirka 1 av 40 kredittagare hos konsumentkreditinstitut får senare skulder hos Kronofogdemyndigheten. Det kan jämföras med en på tusen av storbankernas kredittagare.⁶⁵

Statistiken ger en tydlig bild av att konsumentkreditinstituten generellt sett är beredda att ge krediter till konsumenter med högre risk att få betalningsproblem än vad övriga kreditgivare är. De krediter som erbjuds dessa konsumenter är dyra, eftersom risken för att konsumenten inte ska kunna betala tillbaka är stor. Det finns därför ett samband mellan hög ränta och konsumenter med betalningsproblem. Det råder inga tvivel om att den nu beskrivna höga risktoleransen är en bidragande orsak till den ökande överskuldssättningen i samhället. För att minska risken för att ännu fler konsumenter hamnar i överskuldssättning behöver enligt vår bedömning dessa instituts höga risktolerans begränsas. Vi menar att en sänkning av räntetaket är ett effektivt sätt att göra det på. Förhoppningen är att det kommer medföra att färre kredittagare får såväl tidiga som allvarliga betalningsproblem.

Samtidigt kan ett sänkt räntetak motverka den riskfyllda kreditgivningen. Genom att sänka räntetaket blir kreditgivarna tvungna att vara mer restriktiva i sin utlåning till konsumenter med små marginaler. Det leder förmodligen också till mer noggranna kreditprövningar. I förlängningen kan detta innebära att utbudet av krediter till konsumenter med de minsta marginalerna minskar.

En sådan utveckling var regeringens mål vid införandet av det nuvarande räntetaket för högkostnadskrediter. Att räntetaket skulle

⁶⁴ FI-analys 35, *Långgivarens betydelse för betalningsproblem och skuld hos Kronofogdens* (2021).

⁶⁵ FI-analys 35, *Långgivarens betydelse för betalningsproblem och skuld hos Kronofogdens* (2021).

medföra en sådan effekt fick bl.a. stöd av den EU-studie som gjordes 2009 och som behandlades i SOU 2016:68.⁶⁶ Det hänvisades även till att man i Finland, som vid den tiden redan hade infört ett räntetak, kunde se att antalet beviljade krediter och kostnaderna för dessa sjunkit efter införandet av taket.⁶⁷ Efter högkostnadskreditreformen har det, enligt Finansinspektionens beräkningar, visat sig att det nuvarande räntetaket för högkostnadskrediterna har inneburit att antalet högkostnadskrediter minskat kraftigt som en följd av de nya reglerna. Cirka 25 procent av blacolånen under 50 000 kronor har försvunnit från marknaden.⁶⁸ Det finns därför anledning att utgå från att ett sänkt räntetak ytterligare kommer att minska utbudet av de mest riskfyllda krediterna.

Sammantaget bedömer vi att det finns övertygande skäl som talar för att räntetaket bör sänkas.

Det finns behov av att utvidga räntetaket

Vår utgångspunkt är att räntetaket ska omfatta i stort sett alla krediter enligt konsumentkreditlagen (2010:1846). Det minimerar risken för att en kreditgivare anpassar sitt produktutbud för att inte träffas av regleringen. Ett utvidgat räntetak innebär alltså ett starkare konsumentskydd.

Åtgärder som medför ett bredare konsumentskydd – dvs. som inte enbart riktar sig mot en viss kreditprodukt – ligger i linje med det kommande direktivet om konsumentkrediter. I det kommande direktivet föreslås nämligen att medlemsländerna ska införa ett räntetak eller ett tak för konsumentens sammanlagda kreditkostnad (artikel 31). Det ges ingen uttrycklig möjlighet för medlemsländerna att begränsa taken till att endast omfatta vissa kreditprodukter. Att införa ett utvidgat räntetak är alltså väl förenligt med det kommande direktivet.

Trots detta har det framkommit skäl att överväga om det finns behov av vissa undantag.⁶⁹

⁶⁶ 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. EU-studien omfattar 14 medlemsstaters räntereglering.

⁶⁷ Prop. 2017/18:72 s. 19.

⁶⁸ FI-analys 22, *Färre högkostnadskrediter efter nya regler* (2020).

⁶⁹ Från det nuvarande kostnadstaket för högkostnadskrediter undantas bostadskrediter och krediter som huvudsakligen avser kreditköp.

Ett undantag bör göras för bostadskrediter. Denna kredittyp skiljer sig från övriga krediter i konsumentkreditlagen och till viss del lyder bostadskrediter under ett annat regelverk. I dagsläget är det också så att de kreditgivare som erbjuder bolån gör de mest omfattande kreditprövningarna av svenska kreditgivare.⁷⁰

Vad gäller krediter som huvudsakligen avser kreditköp kan det inledningsvis konstateras att kreditköpen på senare år har blivit väldigt vanliga. En stor del av kreditköpen görs inom näthandeln och är generellt sett räntefria. Först om kreditköpen förlängs eller delas upp påförs en ränta. Enligt våra beräkningar kommer kreditköpen inte påverkas av den nivå på räntetaket som föreslås i avsnitt 11.6.2. I sammanhanget kan det dock nämnas att de allra flesta krediter inte kommer beröras av ett räntetak eftersom majoriteten av alla krediter som lämnas i dag har en ränta som är betydligt lägre än den nivå på tak som nu föreslås. Men för att inte riskera att vissa kreditgivare anpassar sitt produktutbud i syfte att undvika räntetaket menar vi att det finns skäl för att också låta kreditköpen omfattas av räntetaket.

Vissa effekter av regleringen

Det finns en risk för att vissa kreditgivare kommer att kompensera för de minskade ränteintäkter som ett sänkt räntetak innebär genom att höja räntorna på de kreditprodukter som ligger inom taket. Finansinspektionens utvärdering av det nuvarande räntetaket ger stöd för att det finns en sådan risk. Det skulle i sin tur leda till att vissa konsumenter kommer behöva betala mer för vissa krediter. Eftersom syftet med räntetaket är att minska utbudet av de allra dyraste krediterna menar vi att detta är en effekt av ett sänkt räntetak som kan accepteras.

En annan effekt av ett sänkt räntetak är att det kan leda till en ökad lånebenägenhet eftersom krediterna blir billigare. Finansinspektionen har kunnat konstatera att införandet av det nuvarande räntetaket haft en sådan effekt. De beräkningar som har gjorts inom utredningen visar på att en sänkning av räntetaket skulle kunna medföra att de konsumenter som i dag tar ett lån kommer att låna fyra procent mer i genomsnitt. En viss marginell ökning av lånebenägenheten på grund av ett sänkt räntetak är enligt vår mening en godtagbar effekt.

⁷⁰ Finansinspektionens rapport dnr 23-9603, *Den svenska bolånemarknaden*, mars 2023.

En ytterligare effekt med ett sänkt räntetak är att utbudet av krediter troligtvis kommer att minska. Beräkningarna visar att den totala utlåningen av de krediter som har en ränta över det föreslagna taket kommer att minska med 60 procent.⁷¹ Den totala utlåningen skulle således minska med en betydligt större andel i jämförelse med den andel konsumenter som skulle låna mer om det blev billigare att låna. Förhoppningsvis kommer den minskade kreditgivningen leda till att de mest riskfyllda krediterna försvinner eller i varje fall minskar på ett påtagligt sätt. Enligt vår bedömning är detta i grunden positivt, även för konsumenter som saknar återbetalningsförmåga eftersom kredittagande för dessa konsumenter riskerar att leda till långvarig överskuldssättning. De konsumenter som tecknar krediter med höga räntor löper större risk att få betalningsproblem. Krediter med höga räntor och stora kostnader riskerar därför bara att förvärra en redan utsatt konsumenters ekonomiska situation. En konsument som befinner sig i en situation där det är krediter som möjliggör att personen i fråga kan klara sina utgifter behöver troligtvis stöd och hjälp för att få kontroll på sin ekonomi igen. Ett sätt att få hjälp är att vända sig till kommunernas budget- och skuldrådgivare. Ett annat utväg är att söka bistånd hos socialtjänsten.

En minskad tillgång till krediter skulle även kunna påverka de konsumenter som i grunden har tillräcklig betalningsförmåga – men som av någon anledning tillfälligt har svårt att klara sina utgifter. Vi bedömer dock att denna effekt inte kan bli särskilt stor eftersom det framför allt är konsumenter som riskerar betalningsproblem som kommer att påverkas av ett sänkt räntetak. Men för att föreslaget om ett sänkt räntetak ska få önskvärda effekter behöver taket sättas till en väl avvägd nivå.

Från framför allt inkassobranchen har det framförts att ett räntetak kan öka risken för att en alternativ lånemarknad växer fram där samhällets insyn och möjlighet till tillsyn försvåras. Vi anser att det inte är ett argument som i sig motiverar att avstå från det föreslagna räntetaket. Utredningen om vissa konsumentkrediter (SOU 2016:68) berörde denna eventuella effekt av att införa ett räntetak. I den EU-studie som utredningen hänvisade till ansågs hypotesen – om att en

⁷¹ När det blir billigare att låna ökar efterfrågan på lån. Samtidigt innebär en lägre ränta en lägre ersättning till långivarna. Därför minskar utbudet. Finansinspektionens utvärdering av reformen av högkostnadskrediter visar att låntagarna tog 7 procent större lån samtidigt som den totala utlåningen minskade med 25 procent.

illegal kreditmarknad skulle växa på en marknad där ett räntetak tillämpas – som osäker.⁷²

Det kan konstateras att någon alternativ lånemarknad inte har vuxit fram efter införandet av det nuvarande räntetaket. Det finns alltså inte något som talar för att en illegal kreditmarknad kommer att växa fram som ett resultat av reformen. Men det är förstås centralt att räntetaket sätts till en nivå som inte leder till att för många kredittagare utesluts från den legala kreditmarknaden. Räntetaket ska enbart begränsa utlåningen för de konsumenter som har en stor risk för att få betalningsproblem. Det är samtidigt viktigt att säkra att de konsumenter som tappar kontrollen över sin ekonomiska situation och som riskerar överskuldssättning blir medvetna om sina möjligheter till hjälp genom t.ex. den kommunala budget- och skuldrådgivningen.

11.6.2 Utformningen av det nya sänkta räntetaket

Förslag: Varken krediträntan eller dröjsmålsräntan för en kredit får per år överstiga den vid varje tid gällande referensräntan enligt 9 § räntelagen med ett tillägg av 20 procentenheter.

En konsument som är i dröjsmål med betalning av en kredit ska inte vara skyldig att betala någon annan form av ersättning med anledning av dröjsmålet än dröjsmålsränta.

Nivån på räntetaket

Det är flera aspekter som ska vägas mot varandra när nivån på räntetaket bestäms. Nivån på räntetaket bör sättas tillräckligt lågt för att leda till att utbudet av och tillgången till riskfyllda krediter minskar. Å andra sidan bör nivån sättas på en sådan nivå så att den inte i någon större utsträckning försvårar för konsumenter som har tillräcklig återbetalningsförmåga att få tillgång till krediter.

Vid en jämförelse med Finland – som har ett räntetak för krediträntan på 20 procent – ligger det nuvarande svenska räntetaket på en hög nivå. I närtid kommer det finska räntetaket sänkas ytterligare till

⁷² 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.

gällande referensränta med ett tillägg om 15 procent.⁷³ Även Danmark – med ett tak för den effektiva räntan på 35 procent – har en lägre nivå på sitt räntetak än vad Sverige har. Det danska räntetaket är dessutom kopplat till den effektiva räntan och beaktar därför kreditens samtliga kostnader, vilket inte görs i svensk rätt. Det finns även andra exempel utanför Norden där räntetaket ligger betydligt lägre än det nuvarande svenska taket. Ett sådant exempel är Nederländerna som har ett tak för räntan på sammanlagt 10 procent.⁷⁴

I syfte att hitta en lämplig nivå för räntetaket har vi gjort beräkningar på hur olika nivåer skulle påverka marknaden. Ett räntetak på en nivå på 15 procent tillsammans med gällande referensränta har övervägts. Det har även övervägts att i stället ha en nivå på 25 procent tillsammans med gällande referensränta. Vi har sammantaget kommit fram till att 20 procent tillsammans med gällande referensränta är den nivå som bäst skulle fånga upp de problem som vi vill lösa, samtidigt som det inte sätter krokben för marknaden som sådan. En nivå på 20 procent, dvs. en halvering av den maxränta som i dag gäller för högkostnadskrediterna, skulle leda till att utbudet och tillgången till riskfyllda krediter minskar. Denna nivå skulle dock inte i någon större utsträckning försvåra för de konsumenter som har en tillräcklig återbetalningsförmåga att få tillgång till krediter. Nivån skulle således inte utesluta konsumenter – med en liten risk för över-skuldsättning – från kreditmarknaden.

Vi föreslår att räntetaket ska ha en fortsatt koppling till referensräntan. Det har inte framkommit några bärande skäl för att frångå den ordning som gäller i dag.⁷⁵ Det är dessutom svårt att förutse effekterna av att införa ett fast räntetak av den typ som exempelvis Finland kommer att införa.

Våra beräkningar visar att i stort sett alla högkostnadskrediter har en kreditränta på mellan 35 och 40 procent. Det betyder att ett räntetak under 35 procent skulle påverka hälften av alla som i dag tar ett blacolån hos ett konsumentkreditinstitut. Det motsvarar nästan var femte konsument som tar ett blacolån, oavsett kreditgivare. Sett till

⁷³ Den sammanlagda räntan (referensräntan plus 15 procent) får dock aldrig överstiga 20 procent. Se mer om det nya finska räntetaket i RP 218/2022. Det nya räntetaket träder i kraft den 1 oktober 2023.

⁷⁴ Det nederländska räntetaket består av en rörlig del som för närvarande är två procent tillsammans med en fast del på åtta procent.

⁷⁵ Ett skäl till att behålla kopplingen till referensräntan är att den medger en viss variation som uppstår i olika konjunkturlägen.

volymen av nya blacolån motsvarar detta 1 procent. I dagsläget finns det inga andra kredittyper som har en ränta över 35 procent.

Ett räntetak på 20 procentenheter över referensräntan skulle påverka ytterligare 8 procent av de som tar blacolån från ett konsumentkreditinstitut. Det finns skäl att tro att dessa kreditgivare antingen skulle upphöra med att erbjuda den här typen av krediter, alternativt skulle de sänka räntan till en nivå precis under taket. Ett räntetak på 20 procent skulle vidare dämpa volymen av de krediter som i dag betecknas som högkostnadskrediter med 67 procent. Utlåningen av övriga blacolån från konsumentkreditinstituten skulle minska med 12 procent.⁷⁶ Samtidigt skulle andelen av alla blacolån som i dag är högkostnadskrediter minska med 73 procent.

Om nivån på räntetaket skulle bestämmas till 15 procent tillsammans med gällande referensränta skulle påverkan på konsumentkreditmarknaden bli betydligt större än vad den blir vid en nivå på 20 procent. Storbankerna skulle i princip vara opåverkade vid en sänkning till 15 procent, men för andra skulle påverkan bli stor. Exempelvis skulle det påverka så många som drygt 33 procent av de som tar lån hos nischbankerna. Därför skulle en sådan nivå riskera att i för stor utsträckning försvåra för konsumenter – även de som har tillräcklig återbetalningsförmåga – att få tillgång till krediter. Det är inte önskvärt.

Sammantaget skulle ett sänkt tak till 20 procent motsvara en totalminskning i volym (i kronor) av alla nya blacolån med 1 procent.⁷⁷ En nivå på 20 procent skulle alltså inte få en särskilt stor påverkan på den totala utlåningen av blacolån. Däremot skulle ett räntetak på 20 procent få stor påverkan på de högkostnadskrediter som i dag erbjuds på marknaden. Vi menar att den begränsningen är önskvärd. Dessa krediter är särskilt riskfyllda och värnar inte konsumentskyddsintresset.

⁷⁶ Konsumentkreditinstitut ger även lån som har en ränta under 20 procent. Dessa lån är generellt sett större än högkostnadskrediter och står därför för en stor del av utlåningen i kronor från instituten.

⁷⁷ Med alla menar vi lån från samtliga långivare, inte bara konsumentkreditinstitut.

Dröjsmålsräntan ska omfattas av räntetaket

Det nuvarande räntetaket för högkostnads krediter omfattar även dröjsmålsräntan. Eftersom vi föreslår att räntetaket ska sänkas till en betydligt lägre nivå än den nu gällande finns det skäl att överväga om det nya sänkta räntetaket ska omfatta dröjsmålsräntan.

När det gäller frågan om dröjsmålsräntan ska omfattas av räntetaket är det till viss del andra överväganden som behöver göras. Dröjsmålsräntan blir aktuell först om konsumenten hamnar i dröjsmål med betalningen. Dröjsmålsräntan har således en annan funktion än krediträntan eftersom den fungerar som en påföljd vid avtalsbrott. Det huvudsakliga syftet med en dröjsmålsränta är att få konsumenten att betala skulden i tid. Dess funktion är alltså att hålla upp betalningsmoralen och är därför en viktig för ett fungerande kreditsamhälle.

Ett starkt skäl för att låta dröjsmålsräntan omfattas av det sänkta räntetaket är att kreditgivarna annars kan höja dröjsmålsräntan för att på så sätt kompensera för de minskade intäkter som sänkningen av krediträntan skulle orsaka. En sådan ordning kan medföra att kreditgivare fortsätter att erbjuda krediter med väldigt höga dröjsmålsräntor till konsumenter med små ekonomiska marginaler. Den önskade effekten av att sänka räntetaket skulle i sådana fall utebli och kreditgivare med hög risktolerans kan komma att fortsätta med sin riskfyllda kreditgivning.

Ytterligare en aspekt som bör beaktas i sammanhanget är att även kreditgivaren och inte bara konsumenten bör ta ansvar om ett betalningsdröjsmål uppstår. Den finska modellen bygger på den principen. Enligt finsk rätt är taket för dröjsmålsräntan lägre än taket för krediträntan. Det framhålls i de finska förarbetena att syftet med att ha samma dröjsmålsränta för alla konsumentkrediter är att skapa enhetlighet på marknaden och skydda de konsumenter som har en svag ställning. På så sätt ska kreditgivaren inte kunna dra nytta av dröjsmålet.

Konsumenten har alltid ett eget ansvar för sina betalningsdröjsmål. En kreditgivare ska dock inte kunna påföra konsumenten hur höga dröjsmålsräntor som helst. Därför är det rimligt att införa en begränsning för hur hög dröjsmålsräntan får vara. Vi bedömer att det inte finns skäl att gå så långt som man gjort i Finland. Det är emellertid motiverat att låta dröjsmålsräntan omfattas av samma räntetak

som krediträntan, dvs. att dröjsmålsräntan inte får överstiga 20 procentenheter tillsammans med gällande referensränta.

Förbud mot att ta ut annan ersättning med anledning av dröjsmålet

När en konsument hamnar i dröjsmål med betalning av en kredit, finns det kreditgivare som utöver dröjsmålsräntan även debiterar konsumenten andra avgifter till följd av dröjsmålet. Dessa avgifter benämns exempelvis som dröjsmålsavgifter eller förseningsavgifter. Eftersom dröjsmålsräntan enligt vårt förslag ska omfattas av det föreslagna räntetaket kan det finnas en risk för att kreditgivarna kan komma att höja eller införa nya avgifter vid försenade betalningar. Vi bedömer därför att det finns skäl att införa en begränsning av möjligheten för kreditgivare att debitera konsumenten avgifter vid betalningsdröjsmål – på motsvarande sätt som i dag gäller för högkostnadskrediter.

Patent- och marknadsöverdomstolen har nyligen kommit fram till att ett avtalsvillkor som innebär att konsumenten är skyldig att betala en förseningsavgift är oskäligt. Grunden till bedömningen är att domstolen har ansett att sådana avgifter strider mot tvingande regler i lagen (1981:739) om ersättning för inkassokostnader m.m.⁷⁸ Domen är överklagad. Om Patent- och marknadsöverdomstolens dom står sig kommer det alltså inte vara möjligt för kreditgivare att ta ut dröjsmåls- eller förseningsavgifter vid försenade betalning. Det kan då diskuteras om det behövs en reglering av dessa avgifter – och hur en bestämmelse i så fall ska utformas. Frågan bör övervägas på nytt när Högsta domstolen meddelat beslut eller dom i målet.

Ska det föreslagna räntetaket tillämpas retroaktivt för kontokrediter?

Den föreslagna sänkningen av räntetaket ska gälla för kreditavtal som ingås efter lagens ikraftträdande. En särskild fråga är om det finns skäl att låta taket gälla retroaktivt för vissa typer av krediter.

Det sänkta finska räntetaket som träder i kraft i slutet av 2023 ska tillämpas också på sådana avtal om kontokrediter som har ingåtts före lagens ikraftträdande, i de fall nya utnyttjanden har gjorts. Skälen för detta är att sådana krediter som beviljades före september 2019 och som därför inte omfattas av något räntetak alls, kan vara mycket

⁷⁸ Patent- och marknadsöverdomstolens dom den 13 april 2023 i mål PMT 13691-21.

dyra. Genom att utsträcka regleringen till att gälla även gamla avtal för kontokrediter kan man, enligt den finska regeringen, förvänta sig en betydligt större grupp konsumentkrediter som kommer beröras av räntetaket.

Retroaktiv lagstiftning strider som regel mot grundläggande principer om förutsebarhet och bör därmed tillämpas med stor försiktighet. En kreditgivare som beviljat en kontokredit under vissa förutsättningar skulle – om räntetaket blev retroaktivt tillämpligt – medföra att kreditgivaren blev tvungen att acceptera att den ursprungliga riskbedömningen som legat till grund för krediten inte längre är relevant. Det hade varit olyckligt och vi bedömer inte att det finns några starka skäl som talar för en sådan ordning. Räntetaket ska därför inte tillämpas retroaktivt för vare sig kontokrediter eller för någon annan typ av kredit.

Den föreslagna bestämmelsen om ett sänkt och utvidgat räntetak tas in i den nuvarande 19 a § konsumentkreditlagen.

11.6.3 Ett tak för uppläggningsavgifter ska införas

Förslag: Ett tak för uppläggningsavgifter ska införas. Det ska gälla för alla krediter enligt konsumentkreditlagen. Bostadskrediter ska dock undantas.

Ett tak för uppläggningsavgifter behövs för att kreditgivare inte ska kompensera för minskade ränteintäkter

Ett sänkt räntetak kommer begränsa kreditgivarnas intjäningsförmåga. Det finns därför en stor risk för att vissa kreditgivare kommer att kompensera för minskade ränteintäkter genom att höja avgifterna på sina kreditprodukter. Detta stöds av att Finansinspektionen har kunnat se att införandet av det nuvarande räntetaket för högkostnads-krediter har haft en sådan effekt. Enligt myndigheten har avgifternas andel av de totala kostnaderna för små krediter, under 5 000 kronor, ökat efter reformen. På motsvarande sätt har Finansinspektionen kunnat se att den genomsnittliga effektiva räntan (som tar hänsyn till både krediträntan och avgifter) för mindre krediter har ökat. Det talar för att en sådan effekt kan förväntas även nu.

Om kreditgivarna – till följd av ett sänkt räntetak – höjer avgifterna på sina kreditprodukter finns en risk för att räntetaket inte kommer att få den effekt som är avsedd – nämligen att de kreditgivare som erbjuder krediter till konsumenter med de minsta marginalerna sänker sin risktolerans. Det vore olyckligt eftersom en sänkt risktolerans troligtvis kommer leda till bättre kreditprövningar och ett mindre utbud av de allra dyraste krediterna, vilket i sin tur innebär en sundare kreditmarknad.

Den nuvarande regleringen och behovet av ett tak för uppläggningsavgifter

Konsumentkreditlagen (2010:1846) begränsar redan i dag kreditgivarnas möjligheter att ta ut avgifter för en kredit (18 §). Ett exempel på en avgift som omfattas av bestämmelsen är uppläggningsavgifter.⁷⁹ För att kreditgivaren ska ha möjlighet att ta ut en avgift ska den avse kostnader som kreditgivaren har för den specifika krediten. Bland annat ska uppläggningsavgiften täcka kostnader för att göra en tillräcklig kreditprövning. Redan vid införandet av bestämmelsen ansåg regeringen att avgifterna hade medfört vissa nackdelar från konsumentskyddssynpunkt och ett av syftena med regleringen var att begränsa kreditgivarnas möjlighet att ersätta ränta med avgifter.

Kreditgivaren ska enligt 18 § visa att avgiften täcker den kostnad som kreditgivaren har haft för den specifika krediten. Konsumentverket har påtalat att det är svårt att bedöma vad den verkliga kostnaden för avgiften är. Det gör det svårt för myndigheten att utöva en effektiv tillsyn över bestämmelsen. Detta är en brist med den nuvarande regleringen.

Vårt förslag är att ska införas ett tak som enbart omfattar uppläggningsavgifter. Eftersom uppläggningsavgiften – särskilt i relation till små kreditbelopp – oftast är relativt stor finns det anledning att tro att det är särskilt svårt för Konsumentverket att rikta tillsyn mot denna typ av avgift. Det borde var enklare att utöva tillsyn mot löpande avgifter eftersom sådana avgifter är små och oftast avser en specifik kostnad t.ex. för att skicka en faktura till konsumenten. Risken för att kreditgivarna kompenserar en lägre ränta genom att höja de löpande avgifterna är enligt vår mening därför inte lika stor och

⁷⁹ Prop. 1991/92:83 s. 118.

om det skulle ske är det enklare att i tillsynen hitta nivåer som ska tillämpas för alla krediter.

Uppläggningsavgiften – liksom alla avgifter för krediten – omfattas av det absoluta kostnadstaket som föreslås i avsnitt 11.6.5. Ett av syftena med det absoluta kostnadstaket är att begränsa kreditgivarnas möjlighet att sätta en alltför lång löptid på krediterna. De mindre krediterna har dock korta löptider vilket betyder att de inte kommer – under kreditens avtalstid – nå upp till det absoluta kostnadstaket. Trots införandet av ett absolut kostnadstak kommer det således finnas utrymme för att kreditgivare – som erbjuder krediter med små kreditbelopp och korta löptider – höjer avgifterna. Syftet med det föreslagna taket för uppläggningsavgifter är därför att skydda konsumenter som tecknar mindre krediter med kort löptid mot att kreditgivarna kompenserar en lägre ränta med en högre avgift vilket i slutändan skulle resultera i lika riskfyllda – eller ännu mer riskfyllda – krediter. Det ska inte vara möjligt för vissa kreditgivare att fortsätta låna ut med för hög risk till konsumenter med små ekonomiska marginaler.

Mot denna bakgrund finns det ett behov av ett tak för uppläggningsavgifter som ett komplement till både ränte- och kostnadstaket. Bestämmelsen i 18 § ska dock fortfarande tillämpas på samma sätt som i dag. Detta innebär att en avgift i och för sig kan komma att rymmas inom taket för uppläggningsavgifter men ändå bedömas stå i strid med 18 §.

Sammantaget föreslår vi att ett tak för uppläggningsavgifter ska införas i konsumentkreditlagen. Det ska gälla för alla krediter enligt lagen. Eftersom bostadskrediter skiljer sig från övriga krediter i konsumentkreditlagen och till viss del lyder under ett annat regelverk är det befogat att de undantas från taket. Vidare bedömer vi att ett tak för uppläggningsavgifter är förenligt med det kommande direktivet om konsumentkrediter. Av direktivet kommer det framgå att medlemsstaterna får införa förbud mot eller begränsningar av vissa specifika avgifter.

Riskerar en begränsad ersättningskyldighet för uppläggningsavgifter att bli normerande?

Det finns en uppenbar risk för att ett tak för uppläggningsavgifter kan bli normerande och att vissa kreditgivare höjer sina avgifter till följd av en sådan reglering. Effekterna av att inte införa ett sådant

tak kommer dock medföra att vissa kreditgivare kommer ta ut avgifter som vida överstiger det tak som vi nu föreslår. Det skulle i slutändan drabba de konsumenterna som har de minsta marginalerna. Det är även troligt att vissa kreditgivare fortfarande kommer att erbjuda krediter utan, eller med låga, uppläggningsavgifter som ett sätt att konkurrera med andra kreditgivare. Dessutom ska en avgift kopplad till en kredit, som tidigare behandlats, fortfarande vara en faktisk kostnad för krediten enligt 18 § konsumentkreditlagen. Den normerande effekt som ett tak för uppläggningsavgift eventuellt kan få, väger därför inte tyngre än fördelarna med förslaget.

11.6.4 Utformningen av ett tak för uppläggningsavgifter

Förslag: En kredittagare är inte skyldig att betala en uppläggningsavgift för en kredit som är högre än en procent av det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gäller vid kreditavtalets ingående.

Uppläggningsavgiften är en administrativ kostnad som kreditgivaren kan ta ut för att bevilja en ny kredit. I uppläggningsavgiften ingår normalt sett kostnader för att göra en kreditprövning. Hur stor uppläggningsavgiften är skiljer sig åt mellan olika kreditgivare. Av vår kartläggning har vi kunnat se att vartannat blacolån har en uppläggningsavgift som är högre än 300 kronor och för vart fjärde lån uppgår uppläggningsavgiften till cirka 500 kronor. Det finns också exempel på kreditgivare som tar ut uppläggningsavgifter på över 1 000 kronor även för små lån. För vissa kreditgivare utgör uppläggningsavgiften mer än 30 procent av det genomsnittliga beloppet på ett sådant lån. Vissa tar inte ut någon avgift alls.

Objektslån – dvs. lån som t.ex. har en bil som säkerhet – har typiskt sett en högre uppläggningsavgift än krediter utan säkerhet. Det finns även objektslån utan uppläggningsavgift, men det är inte lika vanligt som för blacolån. Vartannat objektslån har mer än 525 kronor i uppläggningsavgift och ett av fyra lån har en uppläggningsavgift på över 695 kronor.

En möjlighet är att binda storleken på uppläggningsavgiften till kreditens storlek. Eftersom syftet med taket för uppläggningsavgifter främst är att skydda konsumenter från att det tas ut stora avgifter

för de mindre krediterna kunde det ha varit en lämplig utformning av taket. Patent- och marknadsdomstolen har dock uttalat att det kan antas uppkomma i stort sett samma kostnader för en mindre kredit som för en större, med vissa avsteg som kan hänföra sig till t.ex. värderingskostnaderna vid beviljande av riktigt stora krediter. Domstolen har därför ansett att det inte är förenligt med 18 § konsumentkreditlagen (2010:1846) att låta en avgift för en kredit öka proportionerligt per lånad krona.⁸⁰ Detta talar mot att binda taket för uppläggningsavgiften till storleken på krediten. Dessutom är det i praktiken i stort sett samma krav på kreditprövningar för små krediter som för större. Det vore därför olyckligt om ett tak för uppläggningsavgifter begränsade möjligheterna att göra en tillräcklig kreditprövning för krediter som avser små belopp.

Den lösning vi föreslår är att det anges ett belopp för hur hög en uppläggningsavgift ska få vara. Beloppet bör vara tillräckligt lågt för att förhindra att vissa kreditgivare kompenserar lägre ränteintäkter med en höjd uppläggningsavgift. Samtidigt måste beloppet vara högt nog för att – som nämnts – inte påverka möjligheten för kreditgivare att göra en tillräcklig kreditprövning eller att kunna debitera konsumenten för den faktiska kostnad man haft. Vidare bör inte nivån sättas så lågt att den leder till att kreditgivare slutar konkurrera med låga avgifter. Vi föreslår att nivån ska bestämmas till en procent av prisbasbeloppet. Det innebär att avgiften i 2023 års nivå på prisbasbelopp får uppgå till maximalt 525 kronor. Med hänsyn till nivån på de flesta uppläggningsavgifter som kreditgivarna i dag tar ut för lån utan säkerhet, kommer den nivå på taket som nu föreslås inte att påverka majoriteten av kreditgivarna. Taket kommer emellertid påverka vissa kreditgivare som ger objektslån. Från aktörerna i branschen har det inte framförts några specifika skäl till att uppläggningsavgiften på ett lån med en säkerhet ska vara högre än den är för ett lån utan säkerhet. Vi anser därför att även lån med säkerhet, dock inte bostadskrediter, ska omfattas av taket för uppläggningsavgifter.

En bestämmelse om ett tak för uppläggningsavgifter tas in i 18 § konsumentkreditlagen.

⁸⁰ MD 2009:13.

11.6.5 Ett utvidgat absolut kostnadstak ska införas

Förslag: Ett utvidgat kostnadstak ska införas i konsumentkreditlagen. Det ska inte längre gälla enbart högkostnadskrediter utan omfatta alla krediter med undantag för bostadskrediter, kontokrediter och kreditköp till låga belopp.

Kostnadstaket ska benämnas ett *absolut kostnadstak*.

Ett utvidgat kostnadstak behövs för att begränsa mycket långa löptider

Det är inte bara en hög ränta eller stora avgifter som påverkar om en kredit i slutändan medför stora kostnader för konsumenten. Kostnaderna påverkas även av hur lång löptid krediten har. För en konsument som tecknat en kredit som sträcker sig över många år med en relativt hög ränta kan konsekvenserna bli stora om konsumenten får betalningsproblem. Krediter med en lång löptid tillsammans med en förhållandevis hög ränta kan därför innebära stora risker för en konsument. Ett av syftena med att införa ett kostnadstak är att begränsa kreditgivarnas möjlighet att erbjuda krediter med mycket långa löptider i kombination med relativt höga räntor.

Det nuvarande kostnadstaket gäller enbart för högkostnadskrediter, dvs. krediter med en effektiv ränta som minst uppgår till 30 procent tillsammans med gällande referensränta. Högkostnadskrediter är små och har i genomsnitt en löptid på fem månader. Den totala kostnaden för en sådan kredit, trots den höga räntan, blir som regel inte så stor relativt lånestorleken om konsumenten betalar krediten enligt avtalet. Som exempel blir den totala räntekostnaden 195 kronor för en kredit på 2 000 kronor med en ränta på 39 procent och en löptid på fem månader. Det nuvarande kostnadstaket har därför inte någon påverkan på en genomsnittlig högkostnadskredit vid avtals-tillfället, dvs. kostnadstaket får ingen betydelse under kreditavtalets löptid. Det är först när en konsument hamnar i betalningsdröjsmål som kostnaderna för en högkostnadskredit kan komma att nå upp till kostnadstaket.

Om kostnadstaket – utformat på samma sätt som i dag – skulle omfatta alla krediter, med undantag för vissa krediter, hade betydligt fler krediter nått upp till taket under kreditavtalets löptid. Enligt våra beräkningar har närmare tre procent av nya blancolån på mellan

50 000 och 500 000 kronor, en total kostnad vid avtalstillfället, som överstiger gränsen för det nuvarande kostnadstaket. Det betyder att vart fjortionde lån i dessa storlekar skulle begränsas om kostnadstaket skulle utvidgas till att omfatta alla lån.⁸¹

Det saknas information om vilken typ av kredittagare som typiskt sett tecknar den typen av krediter. Ett rimligt antagande är dock att en del av de större krediterna med relativt höga räntor och långa löptider används som kontantinsatser vid bostadsköp. Ett annat antagande är att vissa av dessa krediter används för att ”samla ihop” andra mindre krediter i s.k. samlingslån. Konsumentens återbetalningsförmåga är dock oftast bättre vid större lån vilket i sådana fall skulle tala för att större krediter generellt sett inte leder till betalningsproblem, sett till antalet lån. Men det är samtidigt ofta större lån som leder till skulder hos Kronofogdemyndigheten. Det hänger ihop med att stora lån är svårare att betala av när betalningsproblem väl har uppstått.

Det råder inga tvivel om att en lång löptid för en kredit är en indikation på att konsumenten har ett litet, eller till och med ett *för litet*, betalningsutrymme. En lång löptid innebär visserligen lägre månadsbetalningar men den belastar kredittagarens ekonomi under många år. Det finns därför en risk för att det byggs upp höga kostnader över tid om konsumenten får betalningsproblem. Störst risk för att hamna i en sådan situation har de konsumenter som har sämre återbetalningsförmåga. De större krediterna riskerar även att leda till en djup skuldsättning eftersom de är svårare att betala tillbaka när betalningsproblem väl har uppstått. Det finns därför starka skäl för att införa ett kostnadstak i syfte att begränsa de längsta löptiderna. För att kostnadstaket ska få full effekt krävs att det får ett brett tillämpningsområde. Vi föreslår att kostnadstaket utvidgas på det sättet att det ska omfatta alla krediter enligt konsumentkreditlagen (2010:1846). Vissa kredittyper kommer dock behöva undantas vilket redogörs för i avsnitt 11.6.7.

En utvidgning av kostnadstaket är förenligt med det kommande direktivet om konsumentkrediter.

⁸¹ Även lite mindre lån kan slå i kostnadstaket under avtalets löptid. Det handlar om krediter på mellan 10 000 och 15 000 kronor med en ränta på drygt 15 procent tillsammans med en löptid på över tio år. Det är i huvudsak kortbolag som ger sådana blancolån.

*Ett kostnadstak behövs som ett absolut stopp
när betalningsdröjsmål uppstår*

Ett kostnadstak kommer få allra störst påverkan på de kostnader som uppstår när konsumenten får betalningsproblem. För de konsumenter som får betalningsproblem och där kreditavtalet sägs upp till betalning skulle kostnadstaket medföra ett absolut stopp för bl.a. hur mycket dröjsmålsränta en kreditgivare kan påföra en konsument. Denna effekt skulle i sin tur kunna medföra att skuldförhållandet avvecklas snabbare. Detta eftersom kreditgivarna, i syfte att förmå konsumenten att snabbare betala sin skuld, kan förväntas ansöka om betalningsföreläggande och utmätning av skulden i större utsträckning och i ett tidigare skede än i dag. För enskilda konsumenter kan en sådan utveckling uppfattas som negativ. Vår uppfattning är dock att det i grunden är positivt att skenande kostnader hänförliga till krediter får ett slut i ett tidigt skede. En annan positiv aspekt av detta är att ett kostnadstak även kan öka kreditgivarens incitament att nå en uppgörelse om en avbetalningsplan med konsumenten. Det ger konsumenten bättre möjligheter att betala av skulden innan den hamnar hos Kronofogdemyndigheten. Vi menar att den nu beskrivna effekten av kostnadstaket – dvs. att det är ett skydd mot att skulder kan växa obegränsat vid betalningsdröjsmål – även det utgör ett starkt skäl för att utvidga kostnadstaket till att omfatta alla krediter, med vissa undantag.

Ett kostnadstak innebär som sagt att skuld tillväxten får ett absolut stopp vid betalningsdröjsmål. Detta kommer i sin tur skapa rimliga förutsättningar för en konsument att själv kunna betala av sin skuld när en viss återbetalningsförmåga finns. Av våra direktiv framgår att vi ska överväga åtgärder för redan skuldsatta personer och i kapitel 13 presenterar vi våra överväganden och förslag på sådana åtgärder. Kostnadstaket kommer visserligen inte att påverka de krediter som redan är föremål för utmätning hos Kronofogdemyndigheten. För många redan skuldsatta personer får kostnadstaket alltså ingen effekt. Taket kommer dock att bidra till att inte lika många konsumenter hamnar i en överskuldssättningsituation i framtiden.

Ytterligare skäl till att utvidga kostnadstaket

En utvidgning av kostnadstaket kan förväntas innebära ett skydd mot riskfyllda krediter som har långa löptider och ett skydd mot växande kostnader vid betalningsdröjsmål. En risk med att utforma ett kostnadstak så att det på motsvarande sätt som i dag enbart omfattar krediter som når upp till en viss nivå på den effektiva räntan är att det kan leda till att kreditgivarna anpassar sina produkter så att kreditprodukterna inte omfattas av taket. En sådan effekt har Finansinspektionen kunnat se med den nuvarande regleringen kring högkostnadskrediter. Vissa kreditgivare erbjuder numera krediter med en effektiv ränta strax under gränsen för en högkostnadskredit vilket gör att krediterna inte omfattas av de skyddsbestämmelser som gäller för sådana krediter. Det medför att det uppstår en tröskel-effekt. En kreditgivare som erbjuder krediter under gränsen – eller tröskelvärdet – för vad som är en högkostnadskredit behöver inte förhålla sig till de särskilda bestämmelserna som gäller för högkostnadskrediter. Kreditgivaren behöver t.ex. inte beakta något tak för dröjsmålsräntan eller vilka kostnader som kreditgivaren kan debitera konsumenten i övrigt.

I syfte att motverka att kreditgivarna på nytt anpassar sitt produktutbud till de förslag som läggs fram, finns det anledning att låta kostnadstaket gälla för alla krediter. Vi anser att detta utgör ytterligare ett skäl till att utvidga kostnadstaket till att omfatta alla krediter med vissa undantag.

Vissa effekter av ett utvidgat kostnadstak

Från vissa aktörer i branschen har det framhållits att ett kostnadstak skulle kunna påverka konsumenternas betalningsmoral negativt. Resonemanget bygger på tanken att skuld tillväxten är ett viktigt påtryckningsmedel för att den som har en skuld ska betala så mycket och så snart som möjligt. Det finns dock inte ett tydligt stöd för att ett stopp för skuld tillväxten kommer att ha en negativ påverkan på konsumentens vilja att betala tillbaka sin skuld. Om en kredit leder till betalningsproblem kommer den inte att försvinna bara för att den omfattas av ett kostnadstak. Skulden kan fortfarande hamna hos Kronofogdemyndigheten. Den skillnad som uppstår med ett kostnadstak är att skulden vid en viss tidpunkt slutar växa. Enligt vår

mening kan ett kostnadstak därför lika gärna tänkas kunna bidra till att *höja* betalningsmoralen eftersom konsumenten då ser ett slut på skuld tillväxten. Det blir med andra ord tydligare för konsumenten att de betalningar som han eller hon gör faktiskt påverkar den totala skulden. Vår uppfattning är därför att det inte finns anledning att befara att kostnadstaket kommer att ha någon påtaglig negativ inverkan på konsumenters betalningsmoral.

En förväntad effekt av ett kostnadstak som omfattar alla krediter är att kreditgivarna kommer bli mer restriktiva i sin utlåning. Det är rimligt att utgå från att det i första hand handlar om en minskad utlåning till konsumenter som på grund av t.ex. andra skulder eller låg inkomst ligger i riskzonen för att inte kunna fullgöra sina åtaganden. För den enskilde konsumenten som är i behov av en kredit för att kunna betala sina räkningar är detta självklart ingen positiv effekt på kort sikt. Vår uppfattning är dock att det sociala skyddsnätet, i form av bl.a. budget- och skuldrådgivning och socialtjänst, ska användas som ekonomiskt stöd i sådana situationer. Om konsumenten i stället löser sina betalningsproblem genom att teckna en kredit med höga kostnader finns det en påtaglig risk för att hans eller hennes redan utsatta ekonomiska situation förvärras.

Från ett samhällsperspektiv är en övervägande positiv effekt med kostnadstaket att konsumenter med bristande betalningsförmåga inte längre kommer få samma tillgång till krediter. Det innebär att ökningen av överskuldssättningen i samhället kan förväntas avta.

Kostnadstakets förhållande till samlingslånen

En aspekt som lyfts fram i fråga om kostnadstaket är att det finns en risk för att effekterna med taket kan gå förlorade när konsumenten tecknar ett s.k. samlingslån.

Det föreslagna kostnadstaket kommer att vara knutet till ett specifikt kreditavtal. En konsument som väljer att refinansiera sina krediter genom att samla ihop dem i en ny kredit – ett samlingslån – förlorar det skydd som kostnadstaket gav för den ursprungliga krediten. Det beror på att ett nytt kostnadstak kommer att gälla för det nya samlingslånet. Ett exempel är följande. En konsument har fyra krediter. En av krediterna uppgår till 10 000 kronor. För den krediten har konsumenten redan betalat 9 000 kronor i räntor och avgifter.

Enligt kostnadstaket är konsumenten inte skyldig att betala mer än ytterligare 1 000 kronor för den krediten. Det skyddet gäller dock inte längre om konsumenten tecknar *ett* samlingslån för att refinansiera de fyra ursprungliga krediterna. Det innebär att det finns en risk för att konsumenten – genom att teckna ett samlingslån för krediter som ligger nära att nå upp till kostnadstaket – erhåller ett sämre konsumentskydd.

Det kan vara svårt för den enskilde konsumenten att överblicka konsekvenserna av att teckna ett samlingslån, särskilt när krediterna som ska ingå i samlingslånet närmar sig kostnadstaket. Enligt kravet på god kreditgivningssed är kreditgivaren eller kreditförmedlaren skyldig att ta vara på konsumentens intressen med tillbörlig omsorg. För att uppfylla kravet på god kreditgivningssed är det rimligt att en kreditgivare eller en kreditförmedlare som erbjuder en konsument ett samlingslån är skyldig att informera konsumenten om när den ursprungliga krediten har kostnader som närmar sig kostnadstaket. På det sättet får konsumenten en möjlighet att överblicka konsekvenserna av att samla sina krediter.

Kostnadstaket ska kallas ett absolut kostnadstak

Det kostnadstak som föreslås omfattar alla avtalade kreditkostnader och kostnader i samband med dröjsmål med betalning. Med anledning av kostnadstakets breda omfattning inkluderas därför även kostnader för uppläggningsavgift och kostnader för att förlänga löptiden för en kredit. Eftersom vi i avsnitt 11.6.3 och 11.6.8 föreslår att det ska införas ett tak för uppläggningsavgifter och en begränsad möjligheten att förlänga löptiden för en kredit mot en kostnad anser vi att det finns skäl att kalla kostnadstaket någonting som gör det tydligt för de som tillämpar taket att det ska användas på alla kreditkostnader. Kostnadstaket ska dessutom fungera som en slutlig spärr för hur mycket en kredit kan växa. Ett *absolut kostnadstak* är ett lämpligt namn.

11.6.6 Utformningen av det absoluta kostnadstaket

Förslag: De totala kostnaderna för en kredit får inte överstiga ett belopp som motsvarar kreditbeloppet.

Kostnadstaket ska omfatta kreditkostnader, dröjsmålsränta och kostnader enligt lagen om ersättning för inkassokostnader m.m.

Om kreditgivaren, eller någon annan som kreditgivaren har nära förbindelser med, finansierar återbetalning av en kredit genom att lämna konsumenten en ny kredit, ska kostnadstaket för den nya krediten omfatta kostnaderna för den befintliga krediten. Regleringen ska även gälla för någon annan som kreditgivaren har nära förbindelser med i den mening som avses i 1 kap. 6 § lagen om bank- och finansieringsrörelse.

Nivån på kostnadstaket

Det nuvarande kostnadstaket innebär att kostnaderna inte får överstiga ett belopp som motsvarar kreditbeloppet, dvs. kostnaderna för krediten får maximalt vara lika stora som krediten. Nivån innebär, som tidigare berörts, generellt sett att det enbart är krediter med väldigt långa löptider som – under kreditavtalets löptid – kommer påverkas av ett kostnadstak. Det kan noteras att man i Danmark har ett kostnadstak på samma nivå.

Att kunna betala av en kredit under flera år och på så sätt få en lägre månadskostnad kan i många fall vara fördelaktigt för konsumenten. En begränsning ska därför endast träffa de väldigt långa löptiderna med en förhållandevis hög ränta. Enligt vår bedömning finns det nämligen stora risker med sådana krediter. Vart fjortonde lån på mellan 50 000 och 500 000 kronor skulle påverkas under kreditavtalets löptid om det nuvarande kostnadstaket skulle utvidgas till att omfatta alla lån. Det framstår som en rimlig effekt.

Om man i stället, som ett alternativ, utgår från att nivån på kostnadstaket bestäms till 50 procent av lånets storlek skulle vart sjätte lån mellan 50 000 och 500 000 kronor påverkas av taket. Ett så pass lågt kostnadstak skulle enligt vår mening få för stor inverkan på kreditmarknaden. Löptiderna hade då begränsats i allt för stor utsträckning. En för kraftig begränsning av löptiderna hade i sin tur riskerat leda till mycket stora månadsbetalningar för vissa krediter.

Det skulle även innebära att vissa konsumenter – som har betalningsförmåga – hade nekats att teckna krediter med längre löptider. Eftersom det ofta finns flera fördelar med att kunna betala av en kredit under flera år hade ett sådant kostnadstak således begränsat utlåningen i för stor utsträckning.

Sammantaget bedömer vi därför att den nuvarande nivån på kostnadstaket är rimlig och ska gälla även för det absoluta kostnadstaket.

Kostnader som ska omfattas av kostnadstaket

Utgångspunkten är att det föreslagna kostnadstak, ska omfatta samma kostnader som det nuvarande kostnadstaket för högkostnadskrediter gör. Det rör sig således om kostnader som konsumenten dels har haft enligt avtalet, dels som kan uppstå på grund av konsumentens dröjsmål med betalning. Ett syfte med kostnadstaket är att kredittagarens skuld ska sluta växa när kostnaderna har nått upp till taket. Vi anser därför att det måste finnas starka skäl för att undanta vissa kostnader från taket.

Som redan berörts har man i Danmark infört ett kostnadstak likt det som vi nu föreslår. Det danska kostnadstaket omfattar kreditens samtliga kostnader, inklusive kostnader som uppkommer vid dröjsmål med betalning, såsom dröjsmålsränta och inkassokostnader. De övriga nordiska länderna har inga liknande kostnadstak att jämföra med. Finland har ett kreditkostnadstak men det liknar mer ett tak för uppläggningsavgifter som vi föreslår i avsnitt 11.6.3.

Det har från framför allt bank- och inkassobranchen framförts att inkassokostnader inte bör omfattas av ett eventuellt kostnadstak eftersom konsumentens skyldighet att betala dessa följer av lag.⁸² Det har sagts att det kan vara till stor fördel för konsumenten att få en avbetalningsplan i stället för att inkassoföretaget ansöker om betalningsföreläggande som kan leda till utmätning. Av det skälet är det särskilt viktigt att inkassoföretaget har rätt att ta ut kostnader för att upprätta en amorteringsplan.

Det kan konstateras att rätten att debitera en konsument inkassokostnader följer av lag på samma sätt som rätten till dröjsmålsränta gör. Argumentet för att undanta just inkassokostnader från taket är därför inte särskilt starkt. Dessutom är nivån på kostnads-

⁸² 4 § tredje stycket 3 lagen (1981:739) om ersättning för inkassokostnader m.m.

taket satt så pass högt att det fortfarande bör finnas utrymme för att påföra konsumenten inkassokostnader. Det inbegriper bl.a. kostnader för att upprätta en amorteringsplan. Enligt vår uppfattning är det inte heller oskäligt att en borgenär – i vissa fall – själv får svara för en del av de kostnader som kan uppstå på grund av åtgärder som syftar till att få konsumenten att betala sin skuld. Det framstår därför som fullt ändamålsenligt att även inkassokostnaderna omfattas av kostnadstaket eftersom de – likt kreditkostnader och dröjsmålsränta – är av civilrättslig karaktär. Sådana kostnader kan således göras gällande av näringsidkaren utan inblandning av någon domstol eller annan myndighet.

På samma sätt som gäller för det nuvarande kostnadstaket anser vi att indrivningskostnader som inte är civilrättsliga inte bör omfattas av kostnadstaket. Det bör således inte finnas någon begränsning i fråga om konsumentens skyldighet att utge ersättning för kreditgivarens kostnader i den summariska processen hos Kronofogdemyndigheten eller för rättegångskostnader i domstol. Inte heller bör utsokningskostnader omfattas av kostnadstaket. Motivet till varför dessa kostnader inte ska omfattas av kostnadstaket är att kostnaderna i första hand syftar till att med myndighetens hjälp få skulden fastställd och betald.

För att det absoluta kostnadstaket inte ska kringgåas finns det skäl att införa samma reglering som i dag i fråga om refinansiering av en kredit. Om kreditgivaren, helt eller delvis, lämnar konsumenten en ny kredit som finansierar återbetalning av den befintliga krediten, avses med kostnader för den nya krediten även sådana kostnader som är hänförliga till den befintliga krediten. Detsamma ska gälla för det fall att en ny kredit lämnas av en kreditgivare som är ett dotterbolag till eller på annat sätt står i nära förbindelser med den befintliga kreditgivaren.

Den föreslagna bestämmelsen om ett absolut kostnadstak tas in i den nuvarande 19 b § konsumentkreditlagen.

11.6.7 Särskilt om vissa kredittyper som ska undantas det absoluta kostnadstaket

Förslag: Det finns skäl att undanta vissa kredittyper från kostnadstaket. De kredittyper som ska undantas är

- krediter som avser ett kreditköp till ett belopp som inte överstiger två procent av det prisbasbelopp som gällde vid kreditavtalets ingående,
- bostadskrediter, och
- kontokrediter.

Vissa undantag bör göras från det absoluta kostnadstaket

Det nuvarande kostnadstaket i konsumentkreditlagen (2010:1846) gäller inte för bostadskrediter och krediter som huvudsakligen avser kreditköp. Kontokrediter omfattas av taket men i praktiken tillämpas kostnadstaket relativt sällan, om än aldrig, på kontokrediter. Exempelvis fanns det inga kontokrediter i Finansinspektionens kartläggning 2021 som definierades som högkostnadskrediter, dvs. som hade en effektiv ränta över 30 procent.

Vår utgångspunkt är att kostnadstaket ska ha så bred omfattning som möjligt för att konsumentskyddet ska vara starkt och det är skälet till att vi föreslagit att det absoluta kostnadstaket ska gälla för alla krediter. Vissa kredittyper har dock egenskaper som gör det praktiskt svårt att tillämpa ett kostnadstak på dem. För dessa krediter krävs det därför särskilda överväganden.

Mindre krediter som avser kreditköp ska undantas

Ett av skälen till att krediter som huvudsakligen avser kreditköp inte omfattas av det nuvarande kostnadstaket var att det ansågs vara en stor skillnad mellan en kredit kopplad till ett kreditköp och en fristående kredit. Detta eftersom en kredit som avser ett kreditköp främst är ett sätt att betala för en vara eller en tjänst som konsumenten redan har fått.

Det kan konstateras att vid köp av varor och tjänster inom nät-handeln är det vanligt att krediter erbjuds som betalningsalternativ. Näthandeln har de senaste åren ökat, inte minst under coronapandemin. Den ökade näthandeln har också lett till att fler konsumenter får betalningsproblem. Enligt Kronofogdemyndighetens statistik är näthandeln exempelvis den vanligaste orsaken till skulder bland unga kvinnor.⁸³ Kreditköp förknippas som regel inte med höga räntor eller stora kostnader i övrigt.⁸⁴ Krediter som avser kreditköp kan dock – i likhet med alla typer av krediter – växa om konsumenten inte betalar enligt avtalet. Då kan ett kreditköp komma att påföras bl.a. dröjsmålsränta, påminnelseavgifter och inkassokrav, samt i förlängningen leda till betalningsföreläggande och skuld hos Kronofogdemyndigheten.

Kreditköp sker ofta genom betalning mot faktura. Till antalet är det enligt Finansinspektionens analyser många fakturor som leder till en ansökan om betalningsföreläggande. Men i jämförelse med hur många fakturor som bolagen sammantaget ställer ut årligen är det en väldigt låg andel som leder till allvarliga betalningsproblem.⁸⁵ Kreditköpen kan dock vara början till att konsumenten hamnar i en besvärlig ekonomisk situation med överskuldssättning som följd. Det hänger ihop med att det är troligt att konsumenter som får ekonomiska problem ibland löser, och lägger samman, sina kreditköp till större blancolån. Vi anser därför att det finns skäl att låta kreditköpen omfattas av kostnadstaket.

Att låta alla kreditköp, oavsett belopp, omfattas av ett kostnadstak skulle dock kunna få oönskade konsekvenser. Utan en nedre beloppsgräns skulle ett kreditköp på t.ex. 300 kronor vid betalningsdröjsmål inte kunna kosta mer än 300 kronor. Det vore inte rimligt med hänsyn till att betalningspåminnelser innebär en extra kostnad för konsumenten på 60 kronor och ett inkassokrav en kostnad på 180 kronor. Om samtliga krediter som avser kreditköp – oavsett storleken på kreditköpet – skulle omfattas av kostnadstaket skulle det kunna leda till att det inte är lönsamt att erbjuda sådana krediter med låga belopp längre. Det är inte en önskvärd effekt. Det finns

⁸³ Kronofogdemyndighetens pressmeddelande den 2 november 2022, *Unga har allt större skulder hos Kronofogden*.

⁸⁴ Fakturor är i grund rättsfria krediter och delbetalningar har ofta inga extra kostnader än kostnaden för varan eller tjänsten.

⁸⁵ FI-analys 35, *Kreditgivarens betydelse för betalningsproblem* (2021). Av 3 miljoner fakturor per år leder 30 000 till en ansökan om betalningsföreläggande.

därför skäl att införa en nedre beloppsgräns för vilka kreditköp som ska omfattas av kostnadstaket. Vi anser att två procent av det prisbasbelopp som gällde vid kreditavtalets ingående är en väl avvägd gräns. En sådan gräns skapar bl.a. tillräckligt utrymme för kreditgivaren att få ersättning för de kostnader som kan uppstå vid ett betalningsdröjsmål och ger kreditgivare möjlighet att ta ut viss dröjsmålsränta.

Bostadskrediterna ska undantas

En bostadskredit är en kredit som är förenad med säkerhet i en bostad. Generellt sett avser bostadskrediter stora belopp. De har ofta långa avbetalningstider, vilket gör att många bostadskrediter når upp till kostnadstaket redan vid avtalstillfället.⁸⁶ Det finns ingen anledning – och det ligger dessutom inte inom vårt uppdrag – att ändra bostadskrediternas uppbyggnad. Bostadskrediter omfattas även av flera egna regleringar, t.ex. i form av ett bolånetak och två olika amorteringskrav, som bl.a. syftar till att begränsa den typen av krediter. Det finns inte heller några indikationer på att åtgärder i form av ett ränte- och kostnadstak behöver införas för sådana krediter. Vi föreslår därför att bostadskrediter ska undantas från det föreslagna kostnadstaket.

Kontokrediter ska undantas

Med kontokredit avser vi alla löpande krediter såsom bl.a. kortkrediter, checkkrediter och krediter kopplade till konton.⁸⁷ En kontokredit innebär att konsumenten beviljas ett kreditutrymme som konsumenten sedan själv kan välja hur mycket av utrymmet han eller hon vill nyttja. Och så länge konsumenten håller sig inom det beviljade utrymmet kan han eller hon nyttja ett nytt belopp innan det tidigare nyttjade beloppet betalats tillbaka.

Det nuvarande kostnadstaket omfattar visserligen kontokrediter men tillämpas i praktiken inte på sådana krediter. Som nyss nämnts

⁸⁶ En amorteringstakt på två procent om året motsvarar en löptid på 50 år. Vissa lån som inte behöver amorteras har i teorin oändliga löptider.

⁸⁷ En kontokredit är ett kreditavtal som innebär en fortlöpande rätt att utnyttja ett kreditutrymme. Det framgår av definitionen i 2 § konsumentkreditlagen. I förarbetena till nämnda bestämmelse anges att kontokredit är en benämning för vad som tidigare benämndes som "löpande kredit", prop. 2009/10:242 s. 87 och prop. 1991/92:83 s. 4.

beror det på att kontokrediter i dag inte har en effektiv ränta över 30 procent. Förslaget är nu att kostnadstaket ska omfatta alla krediter. Det kommer medföra att kostnadstaket även i praktiken får betydelse för kontokrediter.

Vår utgångspunkt har varit att kostnadstaket ska ha en så bred omfattning som möjligt. Om kontokrediterna undantas från kostnadstaket finns det en risk att vissa kreditgivare anpassar sina kreditprodukter så att kreditprodukterna inte omfattas av kostnadstaket. Det skulle dessutom innebära en konkurrensfördel för de kreditgivare som erbjuder sådana krediter. Men, med hänsyn till kontokrediternas speciella konstruktion har det visat sig finnas flera praktiska svårigheter med ett kostnadstak som ska tillämpas generellt på alla kontokrediter. Frågan kräver därför en djupare analys.

I *Danmark* finns ett kostnadstak för konsumentkrediter. Där har undantag gjorts för de flesta typerna av kontokrediter. Däremot omfattas sådana kontokrediter som till fullo ska återbetalas vid *ett i förväg bestämt datum*. Frågan om att införa ett kostnadstak har tidigare även utretts i *Finland*, men har inte lett fram till lagstiftning. Ett av argumenten mot ett kostnadstak har varit just de tillämpnings-svårigheter som kunnat förutses i förhållande till kontokrediter.

Det har från bank- och inkassobranschen framhållits att det skulle medföra stora praktiska svårigheter att tillämpa ett kostnadstak för alla kontokrediter. En av svårigheterna består i att kostnadstaket måste kunna jämföras med ett bestämt kreditbelopp. Men hur ska det beloppet bestämmas? Det finns två alternativ.

Ett alternativ är att utgå från *det beviljade kreditutrymmet* (även kallat kreditlimiten). Om kreditbeloppet bestämdes utifrån det utrymmet skulle exempelvis en konsument som beviljats en kontokredit med ett beviljat kreditutrymme på 50 000 kronor, kunna debiteras kostnader på sammanlagt 50 000 kronor. Detta oavsett hur mycket av kreditutrymmet som utnyttjats. En uppenbar nackdel med det alternativet är att konsumentskyddet skulle bli svagt – eller helt utan betydelse – om konsumenten enbart utnyttjade en liten del av kreditutrymmet. Dessutom skulle ett kostnadstak som beräknades på det sättet omöjliggöra kontokrediter med långa löptider, eftersom enbart kreditens löpande kostnader och ränta med tiden skulle riskera att överstiga det belopp som har ställts till konsumentens förfogande. En kontokredit tecknas ofta i syfte att användas som en ekonomisk buffert och löper på obestämmd tid. Ett kostnadstak som utgår från

det beviljade kreditutrymmet kan medföra att kreditgivare inte längre skulle erbjuda kontokrediter på det sätt som görs i dag. Det är ingen önskvärd utveckling. Vi bedömer därför att det finns skäl som talar emot att kostnadstaket ska utgå från det beviljade kreditutrymmet.

Det andra alternativet är att utgå från *varje enskilt kreditutnyttjande*. Kreditgivare skulle i sådana fall endast få debitera konsumenten kostnader som motsvarade beloppet för varje utnyttjande av krediten. Ur ett konsumentskyddsperspektiv framstår det som den bästa lösningen. En kontokredit kan dock utnyttjas många gånger under ett år och ibland avse små belopp. När konsumenten sedan gör en inbetalning (amorterar) på det utnyttjade beloppet – såsom dessa kreditprodukter fungerar i dag – kopplas inte amorteringen till ett specifikt utnyttjande. Med hänsyn till detta har det från bankerna och inkassoföretagen framförts att det finns stora tekniska svårigheter med att utforma ett system som skulle kunna beräkna om kostnadstaket är uppnått för varje kreditutnyttjande.

En annan nackdel som lyfts fram med det andra alternativet är svårigheterna med att fördela avgifter och övriga kostnader på varje utnyttjat kreditutrymme. Kontokrediter är ofta förenade med en uppläggningsavgift och med fasta årsavgifter. Avgifterna är som regel inte kopplade till varje utnyttjat kreditutrymme. Det innebär att det skulle vara svårt, om ens möjligt, att löpande fördela kostnaderna på varje utnyttjande. Om kostnadstaket tillämpas på varje enskilt utnyttjande hade dessutom kreditgivarna hindrats från att ta ut avgifter för en kontokredit innan konsumenten utnyttjat den.

Sammantaget kan det alltså konstateras att det skulle innebära flera svårigheter med att tillämpa ett kostnadstak i förhållande till alla kontokrediter. Antingen skulle konsumentskyddet i vissa fall riskera att helt gå förlorat eller så skulle de praktiska tillämpningssvårigheterna sannolikt bli oöverkomliga. Även om det medför risker att undanta kontokrediterna från kostnadstaket ser vi inte att det finns någon annan möjlighet i dagsläget. Det finns dock anledning att noga följa utvecklingen på konsumentkreditmarknaden och på nytt överväga frågan vid behov. Vi återkommer strax till frågan om det finns skäl att ändå låta *vissa kontokrediter* omfattas av regleringen, såsom man valt att hantera frågan i dansk konsumentskyddslagstiftning.

Det bör understrykas att kontokrediterna kommer att omfattas av våra förslag om ett sänkt räntetak och av taket för uppläggningsavgift (avsnitt 11.6.1 och 11.6.3).

De föreslagna undantagen till det absoluta kostnadstaket tas in i 4 § konsumentkreditlagen.

Finns det anledning att låta endast vissa kontokrediter omfattas av kostnadstaket?

Ett alternativ som övervägts är att låta vissa kontokrediter omfattas av kostnadstaket, nämligen kontokrediter med bestämd tidpunkt för återbetalning. För en sådan kontokredit får konsumenten en faktura som omfattar alla utnyttjanden under en viss period, exempelvis månadsvis. Oftast behöver konsumenten emellertid enbart betala *en del* av beloppet som framgår av fakturan vid varje betalningstillfälle utan att hamna i dröjsmål med den obetalda delen. För bl.a. kreditkort är det vanligt med en sådan betalningsmodell.

Om kostnadstaket ska tillämpas på denna typ av kontokrediter behöver det fastställas vilket kreditbelopp som kostnaderna inte får överstiga. När konsumenten väljer att betala delar av fakturan uppstår en restskuld för den del som inte betalas. Denna restskuld kan definieras som en *kostnadsbärande kredit*. Vi menar att det är den kostnadsbärande krediten som utgör det kreditbelopp som kostnaderna inte får överstiga. I tabell 11.2 har det åskådliggjorts hur en kostnadsbärande kredit uppstår för denna typ av kreditprodukter.

Tabell 11.2 Exempel på hur en kostnadsbärande kredit uppstår

	Utnyttjanden	Faktura	Betalt	Restskuld	Kredit A	Kredit B
Januari	10 000			0		
Februari	5 000	10 000	10 000	0		
Mars	10 000	5 000	3 000	2 000	2 000	
April		12 000	7 000	5 000	2 000	3 000

1. I januari använder en konsument sitt kreditkort tio gånger och det sammanlagda kreditbeloppet är 10 000 kronor (se siffra i fet stil i tabell 11.2). Det betyder att den faktura som konsumenten kan betala i februari är på 10 000 kronor, även om konsumenten kan välja att betala en mindre del utan att hamna i dröjsmål med betalningen (även den siffran är i fet stil i tabellen).

2. Konsumenten väljer att betala hela fakturan (10 000 kronor) i februari och då uppstår ingen restskuld eller kostnadsbärande kredit. Inte heller blir det aktuellt att tillämpa kostnadstaket eftersom hela fakturan betalas.
3. Kundens sammanlagda utnyttjanden av kontokrediten under februari är på 5 000 kronor, vilket innebär att fakturan i mars är på 5 000 kronor.
4. Konsumenten väljer att betala 3 000 kronor på fakturan i mars och det uppstår alltså en restskuld på 2 000 kronor. Den restskulden blir en kostnadsbärande kredit (kredit A).
5. Samtidigt var konsumentens sammanlagda utnyttjanden av kontokrediten under mars på 10 000 kronor. Därför blir räkningen i april 12 000 kronor (de nya utnyttjandena på 10 000 kronor plus befintlig restskuld från mars på 2 000 kronor, se siffror i kursiv stil i tabell 11.2).
6. Konsumenten betalar 7 000 kronor på fakturan i april och restskulden ökar till 5 000 kronor. Eftersom restskulden ökar med 3 000 kronor får konsumenten ytterligare en kostnadsbärande kredit (kredit B). Nu har konsumenten två kostnadsbärande krediter: Kredit A på 2 000 kronor från mars och kredit B på 3 000 kronor från april. Kredit A och kredit B utgör det kreditbelopp som kostnaderna inte får överstiga om kostnadstaket ska tillämpas.

För kontokrediter med bestämd tidpunkt för återbetalning, är det alltså i och för sig möjligt att definiera det kreditbelopp som kostnaderna inte får överstiga. Om sådana kontokrediter omfattades av regleringen skulle det medföra ett bredare konsumentskydd. Men genom att låta övriga kontokrediter, utan bestämd tidpunkt för återbetalning, falla utanför taket finns det en påtaglig risk för att kreditgivare skulle komma att justera sitt produktutbud för att inte omfattas av taket. Konsumentskyddet skulle därför snabbt riskera att urholkas. Dessutom skulle samma praktiska svårigheter – som noterats för de fall kostnadstaket skulle tillämpas på alla kontokrediter – aktualiseras när amorteringar och avgifter ska fördelas på varje kostnadsbärande kredit, enligt exemplet ovan. Det skulle vara komplicerat att reglera frågorna i lag. Sammantaget anser vi att övervägande

skäl talar mot att låta kostnadstaket omfatta vissa kontokrediter. Vi lämnar därför inte något sådant förslag.

11.6.8 Möjligheterna att förlänga löptiden för en kredit ska begränsas

Förslag: Det ska inte vara tillåtet för en kreditgivare att förlänga löptiden för en kredit mer än en gång, om förlängningen medför en kostnad för konsumenten. Men beviljas konsumenten en skälig avbetalningsplan för att kunna betala sin skuld, ska krediten kunna förlängas mer än en gång. Regleringen ska gälla för alla krediter i konsumentkreditlagen, utom bostadskrediter.

Om kreditgivaren, eller någon annan som kreditgivaren har nära förbindelser med, finansierar återbetalning av en kredit genom att lämna konsumenten en ny kredit, ska den nya krediten anses vara en förlängning av löptiden för den befintliga krediten. Regleringen ska även gälla för någon annan som kreditgivaren har nära förbindelser med i den mening som avses i 1 kap. 6 § lagen om bank- och finansieringsrörelse.

En konsument som gång på gång förlänger löptiden för en kredit, men som aldrig klarar av att betala kreditfordran, drabbas av återkommande höga kostnader som riskerar att leda honom eller henne in i en allt djupare skuldsättning. I syfte att skydda konsumenter som erbjuds flera dyra förlängningar infördes – i samband med införandet av ränte- och kostnadstaket för högkostnadskrediter – en bestämmelse som begränsade kreditgivares möjligheter att förlänga löptiden för högkostnadskrediter (36 a § konsumentkreditlagen [2010:1846]). Bestämmelsen skulle i första hand skydda konsumenter som ansökte om förlängning på grund av bristande betalningsförmåga.⁸⁸

Om räntetaket sänks i enlighet med vårt förslag kommer vissa kreditgivares möjligheter att generera vinst genom krediträntan att minska. På samma sätt som det finns en stor risk för att vissa kreditgivare kan komma att vilja kompensera minskade ränteintäkter med höjda avgifter, kan samma kreditgivare ha starka incitament att erbjuda flera dyra förlängningar. Eftersom förslaget är att omfattningen av räntetaket och det absoluta kostnadstaket ska utvidgas till att gälla i

⁸⁸ Prop. 2017/18:72 s. 32.

princip alla krediter, finns det skäl att även överväga om bestämmelsen om förlängning av löptiden ska omfatta fler krediter än i dag.

En förlängning är i grunden ett anstånd med betalning. Ett anstånd kan innebära att konsumenten slipper att betala andra kostnader som skulle uppstå vid ett dröjsmål. Förlängningar i sig är alltså inte negativa. Men problemet med förlängningar är att konsumenten kan dra på sig kostnader som är höga i förhållande till kreditbeloppet. För en konsument som befinner sig i en besvärlig situation kan upprepade förlängningar innebära betydande kostnader. De båda intressena måste därför vägas mot varandra. Det är enligt vår bedömning rimligt – på samma sätt som den nuvarande regleringen tillåter – att kreditgivarna har möjlighet att erbjuda en förlängning mot en kostnad. Men att erbjuda förlängningar flera gånger mot en kostnad vid varje tillfälle får anses oskäligt eftersom det riskerar att leda konsumenten in i en djupare skuldsättning. Vi föreslår därför att bestämmelsen om en förlängning av löptiden ska tillämpas för alla krediter och utformas på ett sätt som motsvarar det som i dag gäller för högkostnadskrediterna. Det ska således inte vara tillåtet för en kreditgivare att med en kostnad för konsumenten förlänga löptiden för en kredit mer än en gång.

Det bör – på samma sätt som gäller i dag – vara tillåtet att förlänga löptiden om syftet med förlängningen är att konsumenten ska kunna betala av sin skuld. En begränsning bör således inte hindra konsumenten och kreditgivaren från att komma överens om en skälig avbetalningsplan. Detta överensstämmer även med den nya artikeln i konsumentkreditdirektivet som ställer krav på att kreditgivarna i vissa situationer ska överväga att lämna en avbetalningsplan till konsumenter (artikel 16 a). I SOU 2023:3 föreslås att artikeln genomförs i en ny bestämmelse i konsumentkreditlagen, se mer om detta förslag i avsnitt 13.4.

För att förbudet mot att förlänga en kredit mot en kostnad inte ska kringgås finns det skäl att införa samma reglering som i dag i fråga om refinansiering av en kredit. Om kreditgivaren, helt eller delvis, finansierar återbetalningen av en kredit genom att lämna konsumenten en ny kredit, ska alltså den nya krediten anses vara en förlängning av den befintliga krediten. Detsamma ska gälla för det fall att en ny kredit lämnas av en kreditgivare som är ett dotterbolag till eller på annat sätt står i nära förbindelser med den befintliga kreditgivaren.

En bestämmelse om detta tas in i nuvarande 36 a § konsumentkreditlagen.

11.6.9 Begreppet högkostnadskredit tas bort

Förslag: Begreppet högkostnadskredit ska inte längre finnas kvar i konsumentkreditlagen.

Utifrån förslagen ska vare sig räntetaket, det absoluta kostnadstaket eller möjligheten att förlänga löptiden för en kredit vara kopplade till vad som definieras som en högkostnadskredit. Förslagen omfattar i stället – med några få undantag – samtliga krediter. Även den särskilda upplysningen som ska lämnas vid marknadsföring av högkostnadskrediter föreslås ändras så att den i stället ska gälla för alla krediter i konsumentkreditlagen (avsnitt 8.7.4). Det innebär att det inte längre finns någon bestämmelse i konsumentkreditlagen (2010:1846) som särskilt gäller högkostnadskrediter. Begreppet behöver därför inte längre definieras i lagen utan kan utmönstras.

11.6.10 Processuella regler vid ansökan om betalningsföreläggande och handräckning

Förslag: Sökanden ska vid ansökan om betalningsföreläggande ange om fordran grundar sig på en kredit för vilken bestämmelserna om räntetak och kostnadstak är tillämpliga. Sökanden ska även ange det belopp kostnaderna högst får uppgå till enligt kostnadstaket, samt vad som återstår för svaranden att betala innan detta belopp uppnås.

Vid prövningen av en ansökan om betalningsföreläggande ska ett yrkande om ränta eller kostnader alltid antas vara ogrundat eller obefogat, om yrkandet överstiger de begränsningar som gäller enligt räntetaket och det absoluta kostnadstaket och om yrkandet avser en sådan fordran som omfattas av dessa tak.

Bestämmelserna ska införas i lagen om betalningsföreläggande och handräckning.

Den som vill få en fordran fastställd kan som huvudregel antingen vända sig till Kronofogdemyndigheten eller till en tingsrätt. Processen hos Kronofogdemyndigheten är – till skillnad från processen i domstol – summarisk, dvs. snabb och begränsad och är avsedd för skulder som inte är tvistiga. Tanken med den summariska processen är – bortsett från att Kronofogdemyndigheten ska göra en viss formell granskning av ansökan – att myndigheten enbart ska konstatera om ansökan har blivit bestridd eller inte. För att förhindra att olagliga krav kan drivas igenom den summariska processen finns det dock en särskild regel. Om Kronofogdemyndigheten har skäl att anta att ett krav är ogrundat eller obefogat får myndigheten behandla ansökan som bestridd och lämna över den till en tingsrätt om sökanden vidhåller sitt krav (23 och 33–36 §§ lagen [1990:746] om betalningsföreläggande och handräckning).

Efter införandet av reglerna för högkostnadskrediter har Kronofogdemyndigheten uppmärksammat att det vid ansökan om betalningsföreläggande inte finns någon möjlighet för myndigheten att bedöma om kravet står i strid med kostnadstaket eller räntetaket. Om svaranden, eller konsumenten, bestrider betalningsskyldighet överlämnas målet till tingsrätt där fordran prövas av en lagfaren domare. Detta i sig är inte problematiskt. Men, när den skuldsatta konsumenten är passiv och inte invänder mot kravet kommer Kronofogdemyndigheten – på grund av det nuvarande regelverket – fastställa en skuld som står i strid med skyddsreglerna i konsumentkreditlagen (2010:1846). Detta medför att betalningsskyldighet fastställs för fordringar som strider mot lag.

Med våra förslag om ett sänkt och utvidgat räntetak och ett utvidgat absolut kostnadstak är risken ännu större att Kronofogdemyndigheten i fler fall än i dag kommer fastställa betalningsskyldighet för konsumentkrediter som står i strid med nyss nämnda tak. Den summariska processen ska inte kunna användas på ett sådant sätt. Det krävs därför enligt vår mening nya regler i lagen om betalningsföreläggande och handräckning som förhindrar att det sker.

Vi föreslår därför att det ska införas ett krav på att sökanden vid ansökan om betalningsföreläggande lämnar information om att fordran grundar sig på en kredit för vilken bestämmelserna om räntetak och kostnadstak är tillämpliga. Sökanden ska även ange det belopp kostnaderna högst får uppgå till enligt kostnadstaket, samt vad som återstår för svaranden att betala innan detta belopp uppnås.

För att Kronofogdemyndigheten ska kunna förhindra att olagliga krav kan drivas igenom krävs det även en ny reglering som ska tillämpas vid prövningen om en ansökan om betalningsföreläggande är ogrundad eller inte. Denna regel ska ange att ett yrkande om ränta, eller kostnader alltid ska antas vara ogrundat eller obefogat om yrkandet överstiger de begränsningar som gäller enligt räntetaket och det absoluta kostnadstaket och om yrkandet avser en sådan fordran som omfattas av dessa tak.

De föreslagna bestämmelserna ska införas i nuvarande 11 och 23 §§ lagen om betalningsföreläggande och handräckning.

FÖRSLAGSDEL

Skri-register

12 Ett system för skuld- och kreditregister

12.1 Uppdraget och våra utgångspunkter

Enligt våra direktiv ska vi bedöma vilken typ av underlag en kreditgivare eller andra som är skyldiga att göra en kreditprövning bör ha vid prövningen av en konsuments återbetalningsförmåga. Vi ska också bedöma hur dessa aktörer kan få en bättre helhetsbild av konsumentens skulder och analysera för- och nackdelar med olika alternativ. I vårt uppdrag ingår dessutom att föreslå ett system för skuldregister, om inte starka skäl talar emot det. Vi ska också redogöra för andra länders system för skuldregister, i den mån vi har tagit hänsyn till dem. Dessutom ska vi redogöra för hur eventuella förslag förhåller sig till skyddet mot betydande intrång i den personliga integriteten i regeringsformen och relevant dataskyddslagstiftning med utgångspunkt i EU:s dataskyddsförordning.¹

Enligt konsumentkreditlagen (2010:1846) ska kreditprövningen grundas på tillräckliga uppgifter om konsumentens ekonomiska förhållanden. En kreditprövning ska göras i samband med nästan all kreditgivning. Det krävs ofta att en kreditgivare har tillgång till extern information om en konsuments befintliga både inkomster och skulder för att kunna bedöma hans eller hennes ekonomiska förutsättningar att fullgöra ett kreditavtal. Sådan information är viktig för att kunna kontrollera den information som konsumenten själv lämnar. Det är särskilt viktigt att en kreditgivare som beviljar en kredit till någon med ansträngd ekonomi har tillgång till tillförlitliga uppgifter om dennes befintliga skulder för att kunna bedöma dennes återbetalningsförmåga. Risker finns annars att konsumenten beviljas en kredit

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

som han eller hon inte har och kanske aldrig hade förutsättningar att betala tillbaka. I en kreditprövning är det särskilt intressant för kreditgivare och andra att få information om en konsuments eventuella betalningsproblem, såsom uppgifter om betalningspåminnelser, eventuella inkassoskulder eller skulder hos Kronofogdemyndigheten. Med dagens reglering är dock tillgången till sådan information starkt begränsad.

Kreditgivare kan i dag kontrollera uppgifter som konsumenter lämnat om sina skulder genom att köpa en kreditupplysning med sådan information. En kreditupplysning innehåller emellertid inte konsumenters samtliga skulder utan endast skulder till de kreditgivare som är kunder hos kreditupplysningsföretaget. Krediter som tecknats hos de kreditgivare som valt att inte dela med sig av information om sina kunder framgår inte – vilket framför allt rör konsumenter med mycket ansträngd ekonomi. I kreditupplysningar saknas även omfattande information om skulder till inkassoföretag. Även i fråga om sådana skulder är informationen som mest knapphändig för de konsumenterna med sämst ekonomi. Konsumentskyddet kan därför sägas vara svagare för de konsumenter som behöver det mest. Vår utgångspunkt har varit att göra någonting åt dessa brister.

Kapitlet inleds med en redogörelse för hur kreditupplysningsmarknaden fungerar i Sverige i dag och kort om det regelverk som reglerar den. Vi berör även ordningen i vissa andra länder. Därefter går vi in på frågan om vilka brister som finns i den nuvarande svenska ordningen och om det finns behov av ett system för skuldregister. Sedan behandlar vi frågan om hur omfattande ett sådant register bör vara och vem som ska rapportera in uppgifter till det respektive kunna få tillgång till uppgifterna. Vi presenterar sedan våra bedömningar i fråga om i vilken regi registret ska föras och tar också upp frågor om bl.a. gallring, tillsyn och straff. Kapitlet avslutas med våra bedömningar i fråga om skyddet av den personliga integriteten.

12.2 Den nuvarande ordningen på kreditupplysningsmarknaden

12.2.1 Ordningen i Sverige

Allmänt om kreditupplysningsföretagens register och om kreditupplysningar

Den som har Integritetsskyddsmyndighetens tillstånd att bedriva kreditupplysningsverksamhet kan samla in sådana personuppgifter som finns tillgängliga i offentliga databaser och lagra uppgifterna i ett eget register. Tillståndsinnehavaren kan också samla in och registrera uppgifter från kreditgivare. Det finns i dag drygt ett tjugotal kreditupplysningsföretag på marknaden. Företagens register varierar i omfattning men förs utifrån samma legala grunder.

Baserat på informationen i sina register säljer kreditupplysningsföretagen kreditupplysningar. Med kreditupplysning avses uppgifter, omdömen eller råd som lämnas till ledning för bedömning av någon annans kreditvärdighet eller vederhäftighet i övrigt ekonomiskt avseende (2 § kreditupplysningslagen [1973:1173]). Genom upplysningarna får kreditgivare m.fl. kännedom om kredittagarens betalningsvilja och betalningsförmåga.

En kreditupplysning får endast lämnas ut till den som har legitimt behov av den (9 § kreditupplysningslagen). Kreditupplysningen kan innehålla olika information, beroende på vem som efterfrågar den. Om en kreditupplysning begärs av exempelvis en hyresvärd, en mobiloperatör eller av ett finansbolag som inte står under tillsyn av Finansinspektionen får kreditupplysningen endast innehålla sådan information som finns allmänt tillgänglig i offentliga databaser. Det handlar exempelvis om uppgifter om utslag i mål om betalningsförelägganden eller andra uppgifter från Kronofogdemyndighetens register. Vi återkommer strax till vilka närmare uppgifter det rör sig om. Men om en kreditupplysning begärs av ett företag som står under tillsyn av Finansinspektionen eller motsvarande utländsk myndighet finns lagliga förutsättningar för kreditupplysningsföretagen att inkludera mycket mer information i kreditupplysningen. Det kan handla om uppgifter om konsumentens befintliga krediter och om hans eller hennes kreditmissbruk. Såsom det ser ut på kreditupplysningsmarknaden i dag lämnas (säljs) sådana uppgifter i huvudsak endast ut av ett

kreditupplysningsföretag och endast till de kreditgivare som själva lämnar ifrån sig (säljer) motsvarande uppgifter om sina kunder.

Det finns inte någon särskild registerlagstiftning som reglerar vilken typ av information som kreditupplysningsföretagen får hämta in och lagra i sina register.² Företagens verksamhet styrs av de tillstånd som meddelats företagen av Integritetsskyddsmyndigheten, de allmänna bestämmelserna om behandling av personuppgifter i EU:s dataskyddsförordning, vissa bestämmelser i kreditupplysningslagen och av de olika beslut som har fattats av Integritetsskyddsmyndigheten (tidigare Datainspektionen) genom åren. Möjligheten att samla in information om fysiska personer begränsas också av sekretessbestämmelser som kan vara tillämpliga för uppgifter om den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden i olika offentliga verksamheter (t.ex. 34 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). Det krävs inte samtycke från den enskilde för att behandla uppgifter som rör honom eller henne. Men insamlingen får endast göras för kreditupplysningsändamål (5 § kreditupplysningslagen).

Kreditupplysningsföretagens verksamhet begränsas av Integritetsskyddsmyndighetens villkor för respektive verksamhet. När myndigheten meddelar ett bolag tillstånd att bedriva kreditupplysningsverksamhet meddelas följande två villkor.

1. Kreditupplysningsverksamheten ska bedrivas enligt de förutsättningar som anges i ansökan.
2. Upphör *personen NN* att ansvara för kreditupplysningsverksamheten ska detta anmälas till Integritetsskyddsmyndigheten inom sju dagar.

Det första villkoret innebär dels att Integritetsskyddsmyndigheten funnit företagets ansökan stå i överensstämmelse med lagar och förordningar, dels att myndigheten därigenom begränsar företagets möjligheter att kunna bedriva annan verksamhet än den som beskrivits i ansökan utan att först be myndigheten om lov. Det kan exempelvis vara så att företaget enligt ansökan endast tänker lämna ut kreditupplysningar om juridiska personer. Om företaget vid ett senare tillfälle vill ändra sin verksamhet genom att också lämna ut kreditupp-

² Lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret och lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet, utgör dock registerlagstiftningar med betydelse för kreditupplysningsverksamheten.

lysningar om fysiska personer, måste företaget ansöka om en ändring av villkoret. Det andra villkoret är kopplat till kravet på att verksamheten ska bedrivas sakkunnigt och omdömesgillt. Det förutsätter att det finns en utpekad ansvarig person som bedöms vara kompetent. Om personen lämnar sitt uppdrag vill Integritetsskyddsmyndigheten få vetskap om det och myndigheten brukar kräva att en ny kompetent person tar över ansvaret för verksamheten, annars kan företags tillstånd dras in. Myndigheten kan även meddela kompletterande villkor för verksamheten i samband med att en tillsynsaktivitet genomförs. Ett sådant villkor kan anpassas efter de brister myndigheten har funnit.

Uppgifter som är allmänt tillgängliga i offentliga databaser

Kreditupplysningsföretagen hämtar systematiskt in information om privatpersoner från offentliga databaser med stöd av sina kreditupplysningstillstånd och utifrån olika registerlagstiftningar och lagrar uppgifterna i egna register. Uppgifterna hämtas huvudsakligen från Statens personadressregister (SPAR), Bolagsverket, Statistiska Centralbyrån, Skatteverket, domstolarna, Lantmäteriet och från Kronofogdemyndigheten. Det handlar bl.a. om uppgifter om personnummer, namn och adress, civilstånd, taxeringsinformation, fastighetsinformation, beviljad skuldsanering, konkursbeslut och näringsförbud.

Från Kronofogdemyndighetens databaser kan kreditupplysningsföretagen även hämta in uppgifter om utslag i mål om betalningsföreläggande och gäldenärens aktuella skuldsaldo. Detta utgör exempel på sådana *betalningsförsummelser* som företagen har rätt att registrera enligt kreditupplysningslagen (jfr 7 och 7 a §§). Lagen ställer upp olika krav för att få registrera uppgifter om betalningsförsummelser beroende på om det handlar om utslag i enskilda mål eller allmänna mål.³ I enskilda mål krävs i huvudsak att betalningsförsummelsen har slagits fast genom en domstols eller annan myndighets avgörande eller att försummelsen har lett till ett inledande beslut om skuldsanering eller en konkursansökan (7 § första och fjärde styckena). För att få registrera uppgifter om betalningsförsummelser i allmänna mål krävs i huvudsak att det finns ett pågående mål om verkställighet (7 a §).

³ Allmänna mål gäller offentligrättsliga fordringar, t.ex. skatter, böter eller allmänna avgifter. Övriga mål kallas enskilda mål och gäller framför allt privaträttsliga fordringar, t.ex. betalningsförpliktelser som grundas på avtal.

Med ”pågående” avses den tid från det att målet kommer in till Kronofogdemyndigheten till dess att det är klart att redovisas tillbaka till sökanden.⁴ Om gäldenären däremot varit föremål för ansökan om verkställighet vid flera tillfällen under en period om två år, kan även uppgifter om betalningsförsummelser i redan avslutade mål finnas registrerade i ett kreditupplysningsregister i upp till tre år. Det gäller alltså även om gäldenären betalat sina skulder till det allmänna.⁵

Betalningsförsummelser antecknas i kreditupplysningsföretagens register som en s.k. *betalningsanmärkning*. Andra typer av vanliga betalningsanmärkningar är tredskodomar i tingsrätten, konkurser, beslut om inledande av skuldsanering och misslyckade utmätningsförsök. Det kan också röra sig om s.k. *kreditmissbruk*, vilket vi strax återkommer till.

Uppgifter om krediter och kreditmissbruk

Det finns möjlighet för kreditupplysningsföretagen att direkt från vissa kreditgivare hämta in uppgifter och sedan lagra dem i sina egna register. Huvudregeln är visserligen att en uppgift om en fysisk persons förhållanden till en kreditgivare inte får spridas till andra kreditgivare eller kreditupplysningsföretag – tystnadsplikten är dessutom straffsanktionerad. Men i kreditupplysningslagen ges vissa undantag från den.⁶

Kreditupplysningslagen gör det möjligt att inom en viss krets av företag, för kreditupplysningsändamål, utväxla information som kan användas vid kreditprövningar. Det sker på frivillig grund och det är alltså möjligt att avstå från att sprida information om sina kunder. Kretsen av företag utgörs av svenska företag som står under tillsyn av Finansinspektionen, nämligen kreditinstitut, betalningsinstitut, institut för elektroniska pengar, värdepappersbolag, konsumentkreditinstitut och bostadskreditinstitut. Även vissa utländska företag, liksom kreditupplysningsföretagen omfattas av kretsen. I kretsen ingår däremot inte företag inom handeln som själva finansierar sin utlåning såsom mobiloperatörer och leasingbolag för personbilar. Inte heller företag med tillstånd att bedriva inkassoverksamhet ingår.

⁴ Prop. 2016/17:105 s. 20 och 34 kap. 1 § andra stycket 1 offentlighets- och sekretesslagen.

⁵ Prop. 2000/01:33 s. 187 ff.

⁶ I avsnitt 4.7.3 redogörs för vilka bestämmelse om tystnadsplikt som gäller inom olika verksamheter.

Den information som får utväxlas är uppgifter om lämnade *krediter*, *kreditmissbruk* och *betalningsförsummelser* (5 a § kreditupplysningslagen). I praktiken är det uppgifter om krediter och kreditmissbruk som utväxlas med stöd av paragrafen. Uppgifter om betalningsförsummelser omfattas inte av företagens tystnadsplikt och samlas – som nyss sagts – in från offentliga databaser.

Begreppet krediter är inte definierat i kreditupplysningslagen men har i praktiken en bred innebörd. Ett av kreditupplysningsföretagen på marknaden driver ett omfattande s.k. engagemangsregistret (även kallat kreditregister) över konsumenters befintliga kreditåtaganden. I engagemangsregister lagras information om olika kredittyper. För närvarande finns uppgifter om blacolån, avbetalningskrediter, kort- och kontokrediter, fastighetskrediter och bostadsrättskrediter. Sedan något år tillbaka registrerar företaget även uppgifter om studielån från Centrala studiestödsnämnden (CSN).⁷ För respektive kredittyp finns uppgifter lagrade om vem som är kreditgivare, datum för när krediten beviljades, kontrakts- eller kontonummer, löptiden för krediten samt kreditens, kreditlimitens och den ursprungliga kreditens storlek inklusive utnyttjad kredit. Vissa av uppgifterna uppdateras dagligen och andra en gång per månad. I registret finns dessutom information om eventuella medlåntagare. Företaget presenterar även uppgifter om olika nyckeltal, bl.a. konsumentens skuldsättningsgrad (dvs. andelen skulder i förhållande till inkomst). Till registret rapporterar de allra flesta svenska kreditgivningsföretagen som står under tillsyn av Finansinspektionen. Uppgifter från engagemangsregistret lämnas endast ut till kreditgivare som själva också rapporterar in uppgifter till det. Registret har en hög täckningsgrad sett till kreditvolym. Men registret är inte heltäckande.

Inte heller begreppet *kreditmissbruk* är definierat i kreditupplysningslagen. Av lagen framgår att kreditupplysningsföretagen inte får lagra uppgifter om kreditmissbruk i andra fall än när kredittagaren i avsevärd utsträckning överskridit gällande kreditgräns eller på något annat sätt allvarligt missbrukat krediten. Ett annat krav är att den ursprungliga krediten ska ha lämnats av ett företag som står under

⁷ Företaget inhämtar månatligen uppgifter om samtliga registrerade personers aktuella annuitetslån, studielån och/eller studiemedelslån till CSN. Ett annat kreditupplysningsföretag ansökte 2016 hos Datainspektionen (nuvarande Integritetsskyddsmyndigheten) att få behandla uppgift om att en person erhåller studiemedel. Datainspektionen nekade bolaget en utvidgning av sitt tillstånd och Förvaltningsrätten i Stockholm avslog bolagets överklagan i dom den 27 januari 2017, mål 7620-16.

Finansinspektionens tillsyn. Samma kreditupplysningsföretag som driver engagemangsregistret driver även ett s.k. *missbruksregister*. Uppgifter från missbruksregistret lämnas endast ut till företag som själva också rapporterar in uppgifter till det.

I praktiken kan ett kreditmissbruk handla om en konsument som överskridit en kreditgräns som gäller för ett kontokort (missbrukat kontokredit) eller någon som underlåtit att betala tillbaka krediten enligt villkoren i kreditavtalet (misskött kredit). Det kan även handla om övertrasseringar av bankkonton (missbrukat bankkonto). Det har sedan länge funnits en överenskommelse mellan branschen och Integritetsskyddsmyndigheten om vissa förutsättningar som ska gälla för att ett kreditmissbruk ska få registreras i missbruksregistret. Enligt överenskommelsen ska kreditgivaren endast rapportera sådana krediter som i sin helhet är förfallna till betalning och som inte reglerats på förfalldagen. Om gäldenären inte betalar beloppet på förfalldagen ska kreditgivaren tillstå gäldenären ett kravbrev utformat i enlighet med 5 § inkassolagen (1974:182). Det ska framgå av kravbrevet att krediten kommer att sägas upp om gäldenären inte betalar eller bestrider fordran innan den i inkassokravet angivna tidsfristen löpt ut. Det ska också framgå av kravbrevet att uppgift om kreditmissbruk kommer att rapporteras till missbruksregistret om krediten sägs upp.⁸ För inrapportering till registret tillämpas också en beloppsgräns som för närvarande är 1 500 kronor. Endast krediter som uppgår till minst det beloppet rapporteras till missbruksregistret, vilket grundas på en överenskommelse mellan kreditupplysningsföretaget och det inrapporterande företaget. Ytterligare ett krav – som ställts upp av kreditupplysningsföretaget – är att krediten måste ha avförts från kreditgivarens ordinarie reskontra. En uppgift om kreditmissbruk får finnas registrerad i upp till tre år. Därefter ska uppgiften gallras (jfr 8 § kreditupplysningslagen).

Uppgifter om skulder som överlåtit till inkassoföretag

Kreditgivare använder sig i regel av ett inkassoföretag för att driva in fordringar gentemot konsumenter. Indrivningen kan ske genom att inkassoföretaget agerar ombud för kreditgivaren eller efter att fordran överlåtit till inkassoföretaget som därefter driver in den för egen

⁸ PM upprättat av Datainspektionen 2002-06-12, Datainspektionens dnr 410-2000.

räkning. I det senare fallet finns den ursprungliga uppgiften om krediten kvar en viss tid hos kreditupplysningsbolaget – förutsatt naturligtvis att den en gång rapporterats in dit av en kreditgivare. Därefter syns uppgiften om krediten i stället som en ”flaggning” i kreditupplysningsföretagets missbruksregister i upp till tre år. Någon återrapportering om skuldens storlek får däremot inte göras från inkassoföretaget till kreditupplysningsföretaget. Detta får inte ske eftersom inkassoföretag inte ingår bland de företag som får utväxla information enligt kreditupplysningslagen (jfr 5 a §). Så snart överlåtelsen har skett finns det alltså inte längre några aktuella uppgifter om inkassoföretagets fordran (dvs. konsumentens skuld) tillgängliga på kreditupplysningsmarknaden. Uppgifterna blir därefter först tillgängliga på nytt om inkassoföretaget exempelvis ansöker om betalningsföreläggande gentemot konsumenten och ett utslag meddelas av Kronofogdemyndigheten. Om det sker, hämtar kreditupplysningsföretagen in uppgifter om skulden och registrerar den som en betalningsförsummelse i enlighet med vad som behandlats ovan (jfr 7 och 7 a §§ kreditupplysningslagen). En betalningsförsummelse får finnas registrerad som en betalningsanmärkning i tre år. Är skulden efter tre år fortfarande obetald och inkassoföretaget ansöker om verkställighet finns anmärkningen kvar så länge personen har ett skuldsaldo hos Kronofogdemyndigheten. Det kan dock i vissa fall ta lång tid innan en ansökan om verkställighet lämnas in till Kronofogdemyndigheten. Enligt uppgift från Kronofogdemyndigheten var exempelvis vid årsskiftet 2021/2022 skulderna i ansökningar om verkställighet i ärenden där sökanden var ett inkassoföretag i genomsnitt sju år gamla (medianåldern var drygt fyra år), räknat från datumet för utslaget eller annan exekutionstitel.

12.2.2 Något om ordningen i vissa andra länder

Inledning

Det finns ofta ett värde i att ta del av förhållandena i andra länder och i vårt uppdrag ingår också att redogöra för erfarenheter från andra relevanta länders system för skuldregister – i varje fall i den mån vi tagit hänsyn till dem. I princip samtliga europeiska länder har system för registrering och utväxling av kreditupplysningar (eller

skuldupplysningar).⁹ I flera länder skiljer man mellan *positiva* och *negativa data* (även uppgifter eller upplysningar), medan vi i Sverige inte brukar göra någon sådan uppdelning. Med positiva data avses i dessa sammanhang en konsuments befintliga kreditåtaganden. Med negativa data menas en konsuments betalningsförsummelser eller andra former av betalningsdröjsmål.

Vi har framför allt fokuserat på att hämta in information från våra nordiska grannländer och i synnerhet Norge och Finland. Tyngdpunkten i vår redogörelse i detta avsnitt ligger därför också på förhållandena i de länderna. Den information vi har kunnat få del av gällande andra länder har i vissa fall varit knapphändig, vilket åter speglas i redogörelsen.¹⁰

Norge

Bakgrund till införandet av gjeldsregisteret

Tidigare saknades möjlighet för kreditupplysningsföretag i Norge att registrera uppgifter om enskilda personers skulder. År 2017 fanns fyra kreditupplysningsföretag med tillstånd från den norska datatillsynen. I november samma år trädde den norska *gjeldsinformasjonsloven* i kraft.¹¹ Syftet med införandet av lagen var att möjliggöra för banker och andra kreditgivare att kunna få en bättre översikt av en konsuments övriga krediter. Det förväntades bidra till att begränsa skuldproblemen bland de norska hushållen.¹²

Skuldsituationen bland de norska hushållen beskrevs i samband med införandet av lagen i huvudsak på följande sätt.

Hushållen hade generellt en mycket hög skuldbörda. Det berodde framför allt på höga bostadspriser och på behovet av att låna mycket till ett bostadsköp. Men det konstaterades att befolkningen också hade skulder av andra slag. I genomsnitt uppgick de sammanlagda skulderna till drygt två gånger årsinkomsterna. Samtidigt ökade skulderna i hög takt. Vid utgången av 2016 uppgick konsumtionskulden till cirka 90 miljarder norska kronor. Tillväxten av konsumtionslånen var

⁹ I förarbetena till införandet av det norska skuldupplysningsregistret konstaterades att endast fem andra europeiska länder då – 2016 – saknade den typen av upplysningar i samband med kreditvärdering, prop. 87 L (2016-2017) s. 14.

¹⁰ I avsnitt 2.2 redogörs för de kontakter vi haft och de informationskällor som vi använt.

¹¹ Lov om gjeldsinformasjon ved kredittvurdering av privatpersoner, se lovdata.no.

¹² Prop. 87 L (2016-2017) s. 5.

väsentligt högre än för övriga skuldtyper. Vid utgången av 2015 var årstillväxten för konsumtionslån över 10 procent och i slutet av tredje kvartalet året därpå över 13 procent. Detta innebar en tillväxt på närmare 10 miljarder norska kronor årligen. Enligt regeringen fanns det mycket som tydde på att konsumtionslånen var en allt större orsak bakom skuldproblemen i de norska hushållen.¹³

Enligt den norska regeringen var en viktig anledning till att konsumtionsskulder i vissa fall blev för höga, att borgenärerna inte hade möjlighet att få en översikt av sökandens totala skuldbörda vid bedömningen av en kreditansökan. Dåvarande regelverk gav varken möjlighet att inhämta eller verifiera skuldupplysningar på annat sätt än genom kredittagaren själv. Att enbart använda sig av automatiserade sökningar i tillgängliga register (kreditscore) eller om sökanden inte gav korrekt information kunde leda till att krediter beviljades personer med höga skulder sedan tidigare. I förarbetena hänvisades till att flera andra europeiska länder redan hade system för registrering och utbyte av skuldinformation. Endast sex länder – inklusive Norge – saknade ett sådant system i Europa.¹⁴

Allmänt om registret och vad som ska registreras

Sedan den 1 juli 2019 rapporteras skuldupplysningar till tillståndspliktiga s.k. skuldupplysningsföretag (*gjeldsopplysningsforetak*). I dagsläget finns tre företag med sådana tillstånd. Två av företagen driver regelrätta register medan det tredje använder en typ av förfrågningsportal (*portalbasert spørretjenste*). Men även sistnämnda företag inhämtar uppgifter dagligen från kreditgivarna och lagrar uppgifterna i ett slags back-up-register. Uppgifterna från registret används i skuldupplysningar om svar av någon anledning inte kan inhämtas från en viss kreditgivare när bolaget skickar ut en förfrågan. Samtliga företag måste dessutom bevara samtliga uppgifter som man lämnat ut med hänsyn till bl.a. insynsrätten för den enskilde.

På den norska kreditmarknaden finns, utöver skuldupplysningsföretagen, också kreditupplysningsföretag. I Norge gör man skillnad mellan *skuldopplysningar* och *kreditopplysningar*. Medan skuldupplysningsföretagen endast får behandla skuldupplysningar får företag

¹³ Prop. 87 L (2016-2017) s. 8.

¹⁴ Prop. 87 L (2016-2017) s. 14.

med kreditupplysningsverksamhet behandla såväl skuldupplysningar som s.k. grunddata och kreditupplysningar.

En kreditgivare som vill ta del av skuldupplysningar från ett skuldupplysningsföretag hämtar oftast in dem (köper) från ett kreditupplysningsföretag. I sådana fall levereras vanligtvis skuldupplysningarna tillsammans med en kreditupplysning och en kreditscore på konsumenten i fråga. Det krävs att kreditgivaren tecknar avtal med både skuldinformationsföretaget och kreditupplysningsföretaget för att få tillgång till upplysningarna.

I skuldinformationslagen (*gjeldsinformasjonsloven*) definieras skuldupplysningar som en upplysning om en enskild persons skuld eller outnyttjad kreditgräns utan registrerad säkerhet (panträtt i fast egendom och ”*salgs pant*” i bl.a. personbilar registreras i den s.k. *grunnboka* eller *Løsøresregistret* och omfattas därför inte). Lagen ger dock möjlighet att i föreskrift bestämma att också egendom med panträtt ska omfattas. Ett sådant förslag har nyligen lagts fram.¹⁵

I skuldinformationsföreskriften (*gjeldsinformasjonsforeskriften*) anges vad skuldupplysningarna ska innehålla:

- delbetalningar (nedbetalningslån): ursprungligt lånebelopp, saldo, löptid (nedbetalningstid), effektiv ränta och namn på kredittagaren,
- revolverande krediter/konto- eller kortkrediter (*rammekreditt*): kreditgräns, räntebärande och icke-räntebärande saldo, effektiv ränta och namn på kredittagaren,
- faktureringskort: räntebärande och icke-räntebärande saldo och namn på kredittagaren.

I ”saldot” ingår kapitalfordran, räntor och kostnader.

Det ska markeras om det finns en medlåntagare, men denne ska inte identifieras.

Skuldinformationsföretagen får inte registrera (eller motta) uppgifter om betalningsförsummelser. Sådana uppgifter får dock registreras av kreditupplysningsföretagen om skulden drivs in av ett inkassoföretag. Det krävs emellertid att en månad gått sedan inkassoföretaget ansökt om stämning eller verkställighet avseende skulden. I praktiken innebär det att betalningsförsummelser många gånger inte syns förrän tre till fyra månader har passerat. Utåt sett presen-

¹⁵ Barne- och familjdepartementet, Høring – *Forslag till endringer i gjeldsinformasjonsforskriften*, 14.07.22. Ref: 22/2425.

teras betalningsförsummelse som en betalningsanmärkning (som i Sverige) och spärrar normalt sett konsumenten från möjligheten att teckna nya krediter.

Vem är rapporteringskyldig?

Finansiella företag har en skyldighet att rapportera in uppgifter till registret (eller på annat sätt göra uppgifter tillgängliga).

Vem får ta del av uppgifterna?

Skuldinformationsföretagen får lämna ut skuldupplysningar till bl.a.

- finansiella företag när dessa ska göra en kreditprövning i samband med en konkret kreditansökan eller ansökan om ändring av en löpande kredit (och vid själva utbetalningen),
- kreditupplysningsföretag när dessa efter förfrågan från
 - en kreditgivare ska utföra en kreditprövning, eller
 - någon som har sakligt behov av att hämta kreditupplysningar ska utföra en kreditscore,
- den skuldupplysningen gäller, och
- myndigheter – bl.a. Finansinspektionen för vissa ändamål.

Skuldupplysningar som är nödvändiga för framtagande/utarbetande av kreditscoremodeller får även lämnas ut till finansföretag och kreditupplysningsföretag. Detta görs fyra gånger per år och enbart angående deras egna kunder.

Den som mottagit skuldupplysningarna får inte lämna dem vidare till någon annan. För finansiella företag och kreditupplysningsföretag gäller detta även i förhållande till andra företag inom samma koncern.

Finland

Bakgrund till införandet av registret

Arbetet med att ta fram ett lagförslag över ett positivt kreditupplysningsregister har bedrivits under lång tid i Finland. Redan 2018 kom den första utredningen från det finska Justitieministeriet. Lagen om ett positivt kreditupplysningsregister trädde i kraft den 1 augusti 2022 och registret tas i bruk den 1 april 2024.

Motiven bakom införandet av det finska positiva kreditupplysningsregistret var i huvudsak att bekämpa överskuldssättning genom att skapa ett bättre kunskapsunderlag för såväl enskild kreditgivning som uppföljning och övervakning av den finansiella stabiliteten och kreditmarknaden. Målet var även att de fysiska personer som omfattas av registret skulle kunna få samlad och aktuell information om sina egna krediter från ett ställe.¹⁶

I samband med införandet av registret beskrev den finska regeringen hur de finska hushållens skuldsättning ökat under lång tid. Under 2000-talet var ökningen snabb. Hushållens skulder i förhållande till de disponibla inkomsterna hade ökat betydligt under de senaste 20 åren. Å andra sidan, konstaterade regeringen, hade också hushållens tillgångar ökat snabbt de senaste årtiondena. Förhållandet mellan hushållens lånestock och disponibla årsinkomster var under inledningen av 2021 knappt 135 procent, medan motsvarande siffra vid millennieskiftet var knappt 63 procent. Hushållens skulder bestod ungefär till tre fjärdedelar av skulder som hänförde sig till boende. Andelen konsumentkrediter som kreditinstitut beviljat utgjorde cirka 10 procent och andelen konsumentkrediter som andra kreditgivare beviljat utgjorde cirka 4 procent. Hushållens olika samlade krediter ökade från 52 miljarder euro 2003 till 135 miljarder euro 2020. En faktor av betydelse för den ökade skuldsättningen bland hushållen ansågs vara innovationer på finansmarknaden och förändringar i kreditmarknadens funktion. Regeringen hänvisade till att konsumentkrediter, vid sidan av traditionella kreditinstitut, erbjuds av en större skara olika aktörer, såsom olika slags finansieringsbolag, smålåneföretag och näringsidkare som bedriver person-till-person-lån. Dessutom hänvisades till de utländska kreditgivarnas ökade andel

¹⁶ RP 22/2022 rd s. 11 f., även Lagstiftning om ett positivt kreditupplysningsregister, arbetsgruppens betänkande, 2021:13 med svensk sammanfattning på s. 14–19.

av kreditmarknaden. Exempelvis utländska digitala bankers betydelse som kreditgivare lyftes fram.¹⁷

Allmänt om det nya registret och vad som ska registreras

Det positiva kreditupplysningsregistret kompletteras av privata kreditupplysningsregister som främst innehåller negativa kreditupplysningar. Båda registertyperna ska enligt den finska konsumentskyddslagen användas som källor vid kreditprövningar. I dag finns två företag som registrerar negativa kreditupplysningar.

I det finska positiva kreditupplysningsregistret ska registreras uppgifter om alla de konsumentkrediter som hör till den finska konsumentskyddslagens tillämpningsområde. Där inkluderas bl.a. person-till-person-lån som förmedlas av en näringsidkare och bostadskrediter så som de definieras i den finska konsumentskyddslagen.¹⁸

En konsumentkredit definieras som en kredit som en näringsidkare (kreditgivaren) enligt avtal lämnar eller utfäster sig att lämna till en konsument som lån, betalningsanstånd eller som något annat motsvarande ekonomiskt arrangemang.¹⁹ Med konsumentkredit likställs hyresavtal och andra avtal som ger konsumenten besittningen till en vara, men bara under vissa närmare angivna förutsättningar som går ut på att fånga upp fall då det egentligen handlar om ett avbetalningsköp.

Följande krediter ska inte rapporteras in till registret (eftersom de är undantagna från konsumentskyddslagens tillämpningsområde), bl.a.:

- konsumentkrediter för vilka ingen ränta eller andra avgifter tas ut,
- krediter som bygger på avtal enligt vilket konsumenten har rätt att i poster betala priset på en nyttighet som levereras fortlöpande under avtalets löptid, och
- krediter som lämnas av pantlåneinrättningar.

¹⁷ RP 22/2022 rd s. 4 ff.

¹⁸ I lagen om ett positivt kreditupplysningsregister anges vilka variabler som ska samlas in, RP 22/2022, s. 110–113.

¹⁹ 7 kap. 1 § konsumentskyddslagen. Definitionen bygger på konsumentkreditdirektivet.

I förarbetena till lagen om ett positivt kreditupplysningsregister tydliggörs att sedvanliga betalningsansstånd – fakturaköp – inte omfattas av lagen och att sådana betalningsansstånd alltså inte ska registreras.

I registret ska registreras uppgifter om en persons brutto- och nettoinkomster. Även följande s.k. negativa uppgifter ska registreras.

- Dröjsmål med betalning av krediter som varat minst 60 dagar från förfallodagen och uppgifter om uppsägning av krediten om krediten förfallit till betalning i sin helhet på grund av dröjsmålet.²⁰
- Uppgift om att krediter omfattas av skuldsanering.
- Uppgift om frivilligt kreditförbud på viss tid eller tills vidare (uppgifter som konsumenten när som helst kan förnya, uppdatera eller radera).

Vem ska rapportera in?

Skyldiga att anmäla uppgifter till det positiva kreditupplysningsregistret är, vad som nu är relevant, kreditgivare som beviljar konsumentkrediter och kreditgivare etablerade i EES-staterna som erbjuder tjänster i Finland. Även kreditgivare och kreditförmedlare av person-till-person-lån omfattas. Det finns däremot inte någon rapporteringskyldighet för näringsidkare som beviljar krediter endast för finansiering av köp av konsumtionsvaror de själva säljer. Anmälningsskyldigheten gäller dock för inkassoföretag i de fall de övertagit kreditgivarens rättigheter till följd av ett kreditavtal som ska anmälas. Detta innebär att inkassoföretagen ska rapportera in fordringar man övertagit för indrivning. Men någon anmälningsskyldighet finns inte för inkassoföretagen när de sköter indrivningsuppdrag för kreditgivarens räkning (ombudsinkasso). Den inrapporteringen sköts i stället av kreditgivaren.

²⁰ En sådan uppgift ska inte blandas ihop med en uppgift om *betalningsstörning*. Den senare uppgiften får endast registreras efter myndighetsavgörande e.d. och finns bara registrerad i de privata kreditupplysningsföretagens register.

Vem får ta del av uppgifterna?

För bedömningen av en konsuments kreditvärdighet och för kontroll av att uppgifterna är aktuella får utlämning av uppgifter ske till sådana näringsidkare som är skyldiga att bedöma konsumentens kreditvärdighet. Även kreditförmedlare kan få tillgång till uppgifter vid bedömning av gäldenärens kreditvärdighet för ingående av ett kreditavtal m.m.

Uppgifterna lämnas ut till kreditgivare i form av en kreditupplysningsrapport som innehåller vissa uppgifter som utgörs av ett sammanlagt belopp (basuppgifter) som gäller alla krediter och vissa uppdaterade kredit-specifika uppgifter.

Det samlas in och registreras långt fler uppgifter än som får lämnas ut till kreditgivare. Andra regler gäller i förhållande till vissa myndigheter. Exempelvis har den finska Finansinspektionen rätt att få tillgång till nödvändiga uppgifter för vissa lagstadgade ändamål.

I lagen föreskrivs vidare att den enskilde har rätt att få tillgång till sina uppgifter genom en e-tjänst. I förarbetena markeras att tjänsten inte är till för att kreditgivare ska kunna kräva att få uppgifterna genom den fysiska personen. Kreditgivaren ska inhämta uppgifterna ur registret ”på basis av sina egna rättigheter att få uppgifter”.

Danmark

I Danmark finns flera olika register, eller databaser, från vilka kreditgivare har möjlighet att inhämta information när de genomför en kreditprövning.

Den mest centrala databasen som finns att tillgå vid kreditprövningar utgörs av ett offentligt register kallat *eSkatData*. Registret tillhandahålls av den danska skattemyndigheten (*Skattestyrelsen*). Ur *eSkatData* kan kreditgivaren få uppgifter från inkomstregistret, upplysningar från den senaste deklARATIONEN (*årsopøgørelsen*) och information om skulder till det offentliga som drivs in av inkassomyndigheten (*restanceinndrivelsesmyndigheden*).

Kreditgivare kan även inhämta uppgifter från den danska Kronofogdemyndigheten (*Gældstyrelsen*) om bl.a. studielånskulder och obetalda underhållsbidrag.

Det finns också privat drivna register. Dessa register skiljer sig åt i omfattning. Vissa register innehåller positiva data. Informationen i

registren är begränsad till krediter lämnade av kreditgivare som har tecknat avtal med registerföretaget i fråga.²¹

Andra register innehåller negativa data – dvs. information om bristande betalningar. Det största registret utgörs av Ribers Kredit Information (*RKI-registret*) som drivs av ett kreditupplysningsföretag.²² RKI-registret grundades redan 1971 och i registret finns upplysningar om konsumenters förfallna skulder till det offentliga, finansiella institut som faller under den danska finansinspektionens (*Finanstilsynet*) regelverk – kreditinstitut och bolåneinstitut (*penge- och realkreditinstitut*) – samt försäkringsbolag. Dessutom finns upplysningar från andra aktörer som har avtal med RKI-registret. Delvis olika villkor gäller i förhållande till de nämnda tre ”grupperna”.

En konsuments skulder till det offentliga får endast registreras i RKI-registret om skulden är förfallen till betalning och uppgår till minst 7 500 danska kronor vid inrapporteringstillfället. Skulden kan bestå av flera mindre belopp men gäldenärens totala skuld – till samma myndighet – måste uppgå till minst det nämnda beloppet. Ett annat krav är att myndigheten minst fyra veckor i förväg måste upplysa konsumenten om att myndigheten har för avsikt att rapportera in den förfallna skulden till RKI-registret. Om myndigheten träffar en avbetalningsplan med konsumenten är det upp till myndigheten om anteckningen i registret ska tas bort eller om anteckningen ska finnas kvar fram till att hela skulden är betald. Inrapporteringen till RKI-registret av en konsuments skulder till det offentliga regleras i 5 kap. i den danska dataskyddslagen (*lov om behandling af personoplysninger*).

En konsuments skulder till företag som lyder under finansinspektionens regelverk får bara registreras om skulden vid inrapporteringstillfället uppgår till minst 1 000 danska kronor. Företaget som rapporterar in skulden måste också bifoga dokumentation över sin fordran. Den första möjliga tidpunkten för inrapportering av en skuld är, förenklat, när information om skulden kan göras offentligt tillgänglig. Om någon invändning mot skulden inte finns får den rapporteras in till RKI-registret när den antecknats i domstol (i *fogderettens* protokoll). Om det finns invändning mot skulden får den rapporteras in först när saken är avgjord i domstol. Inrapporteringen till RKI-registret av en konsuments skulder till dessa aktö-

²¹ Ett av registren, KreditStatus, drivs av Experian, som också är ett av tre skuldupplysningsföretag på den norska kreditmarknaden.

²² RKI-registret drivs av Experian.

rer regleras i den danska lagen om finansiell verksamhet (*lov om finansiell virksomhed*).

För aktörer som inte faller under finansinspektionens regelverk ställs det andra krav för att en borgenär ska få rapportera in en skuld till RKI-registret. Ett krav är att skulden ska uppgå till minst 200 danska kronor vid inrapporteringstillfället, men det krävs också att konsumenten inte har bestritt skuldens existens eller dess belopp, med undantag för om det finns ett lagakraftvunnet beslut eller dom (*endelig retsafgørelse*). Ytterligare ett krav som gäller för aktörer som inte lyder under finansinspektionen är att konsumenten måste ha mottagit minst tre påminnelser om kravet och i den tredje påminnelsen ha varnats om att utebliven betalning kommer att resultera i överlämnande till inkasso och inrapportering till RKI-registret. Det ska också tilläggas att information om en inrapporterad skuld från de nu aktuella aktörerna inte får spridas till andra om skulden inte uppgår till minst 1 000 danska kronor. Om skulden är mindre än det beloppet registreras den i ett slutet register som inte är tillgängligt för andra kunder till RKI-registret.

Belgien

Belgiens nationalbank (*National Bank of Belgium*) driver landets kreditregister. Dit rapporteras följande kredittyper.

- Delbetalningar, avbetalningslån och finansiell leasing: det totala beloppet att återbetala, summan för den första avbetalningen, antalet delbetalningar och ursprungligt avtalad avbetalningstakt, datum för första och sista delbetalning.
- Revolverande krediter (*credit lines*): kreditbeloppet, datum för när avtalet ingicks och när det ev. löper ut.
- Hypotekslån (*mortgage loans*): lånat kapitalbelopp, summan för den första amorteringen, antalet amorteringar, ursprungligt avtalad amorteringstakt, datum för första och sista amortering.

Också uppgifter om förfallna skulder ska rapporteras in till registret. Det ställs dock vissa krav för att en skuld ska få rapporteras in. Det kan t.ex. krävas att antingen minst tre delbetalningar försumrats att

betalas helt eller delvis, tre månader har passerat sedan en delbetalning skulle ha gjorts eller krediten sagts upp i sin helhet.²³

Estland

I Estland finns två register. Båda registren drivs av privata aktörer. Registren innehåller endast negativa uppgifter. Registren innehåller samma typ av information och används parallellt av kreditgivare och inkassoföretag.

De negativa uppgifterna i registren utgörs av information om dröjsmål med betalningar över såväl banklån som hushållsräkningar och telefonabonnemangsskulder. För att en uppgift ska få registreras måste den totala summan uppgå till minst 30 euro. Dröjsmålet måste ha varat i minst 45 dagar och det ska finnas bevis på förseningen.

Finansdepartementet arbetar för närvarande med ett förslag över ett positivt kreditupplysningsregister. Förslaget har remitterats. Registret är tänkt att drivas av den privata sektorn och utgörs av en ”förfrågningsplattform” (*data exchange platform*).²⁴

Frankrike

I Frankrike finns ett skuldregister som drivs av Frankrikes nationalbank (*Banque de France*). Registret innehåller endast negativa uppgifter. Till banken rapporteras bl.a. följande uppgifter.

- Utebliven betalning av två på varandra följande avbetalningsposter.
- Utebliven betalning under mer än 60 dagar av en inte månatligt förfallen skuldpost.
- Missbruk av krediter i form av övertrasseringar under vissa förhållanden, om skulden inte reglerats inom 60 dagar och uppgår till minst 500 euro.
- Utebliven betalning efter en formell begäran om betalning från kreditgivaren.

²³ Informationen är hämtad från <https://www.nbb.be/en/central-credit-register/credits-individuals/information-reported/recording-criteria>.

²⁴ Informationen har inhämtats via det europeiska nätverket Legicoop.

Inrapportering sker endast av de kreditgivare som beviljat krediten. Samma aktörer är skyldiga att återrapportera så snart betalning av skulden skett.

Det finns en skyldighet för kreditgivare och finansbolag att göra en kontroll i registret innan ett lån beviljas.

Sedan 2012 har ett projekt pågått för att skapa ett ”positivt” register, i syfte att förhindra överskuldssättning av fysiska personer. Den lag som togs fram 2014 och som skulle lägga grunden för ett sådant register, förklarades dock ogiltig samma år med hänvisning till att den skulle innebära en oproportionerlig inskränkning av den personliga integriteten.²⁵

Irland

Tidigare fanns på den irländska konsumentkreditmarknaden *The Irish Credit Bureau (ICB)* vilket var en organisation som ägdes och finansierades av sina medlemmar. Medlemmarna bestod av banker och andra kreditgivare. Enbart medlemmarna rapporterade in uppgifter till ICB. Sedan hösten 2021 har ICB upphört med sin verksamhet.²⁶

Sedan mitten av 2017 drivs *The Central Credit Register (CCR)*. CCR är en nationell databas. Uppgifterna ägs av Irlands centralbank (*Central Bank of Ireland*) som också är personuppgiftsansvarig enligt dataskyddsförordningen. Centralbanken har dock avtalat med ett privat bolag om att driva registret för bankens räkning.

CCR har byggts upp stegvis. Med start under 2017 samlades information in om blacolån (*personal loans*), kreditkort, kontokrediter och delbetalningar. Året därefter fortsatte insamlingen med information om lån från konsumentkreditinstitut (*Moneylenders*) och lån som lämnats av myndigheter. Det sista steget togs 2019. Från och med det året finns nu också information i databasen om s.k. *hire-purchase* och *personal contract purchase*, vilket mycket förenklat kan sägas innebära olika former av kreditköp av dyra kapitalvaror.

Endast kreditbelopp på 500 euro eller mer rapporteras in till CCR.

Information som är relaterad till ett kreditavtal lagras i CCR under fem år från full återbetalning av en kredit. I registret lagras också

²⁵ Informationen har inhämtats via det europeiska nätverket Legicoop.

²⁶ citizensinformation.ie, i november 2022.

ansökningar från en kredittagare om krediter. Det inkluderar information om viken typ av kredit som han eller hon ansökt om och på hur stort belopp. Sådan information lagras i sex månader. I registret registreras också antalet tidigare förfrågningar till registret från olika kreditgivare.

CCR innehåller både information om beviljade lån och information om missade betalningar. Uppdateringen till CCR sker en gång per månad.

Huvudsakligen följande information presenteras i en kreditrapport.

Tabell 12.1 Information i en kreditrapport

Personlig information	Kreditinformation
Förnamn och efternamn	Kredittyp (kreditkort, delbetalning, kontokredit)
Nuvarande och tidigare adresser	Kreditgivare
Personnummer	Kreditbelopp
Kön	Saldo
Adress	Antalet försenade betalningar
Telefonnummer	Datum för nästa betalning
	Belopp på nästa betalning

Banker, kreditföretag, konsumentkreditinstitut (*Moneylenders*) och vissa myndigheter är skyldiga att rapportera in till CCR. I oktober 2022 fanns drygt 600 företag och myndigheter som var inrapporteringskyldiga.

Kreditgivare är enligt irländsk lag skyldiga att begära ut en kreditrapport från CCR när en konsument har ansökt om en kredit på 2 000 euro eller mer. Kreditgivarna har emellertid också möjlighet att göra en sådan begäran för lägre belopp. Kreditgivarna kan dessutom begära ut en kreditrapport om en konsument ansökt om att få strukturera om ett befintligt lån, om en konsument hamnat i dröjsmål med att betala en befintlig kredit eller om konsumenten har övertrasserat ett kreditkort.

Lokala myndigheter har också möjlighet att begära ut en kreditrapport i vissa situationer. Enskilda personer har alltid rätt att kostnadsfritt begära ut en rapport om sig själva.

Centralbanken fattar inte några beslut om en kredit ska beviljas eller inte och räknar inte fram någon kreditscore eller på annat sätt värderar en kreditrapport.²⁷

Lettland

I Lettland finns två register. Det ena registret drivs av Lettlands nationalbank (*Latvijas Banka*). Informationen i registret är endast tillgänglig för banksektorn. Det andra registret drivs av två kreditupplysningsföretag.

Båda registren innehåller såväl positiva som negativa uppgifter om fysiska personer. Däremot är det privata registret mer omfattande och innehåller uppgifter om både beviljade krediter och dröjsmål med betalningar från kreditgivare och andra marknadsaktörer. Inrapporteringen är dock inte tvingande. Det finns inget hinder mot att inkassoföretag rapporterar in skulder som de driver in för egen räkning, men inte heller för inkassoföretag finns någon skyldighet att göra det.

Däremot är det obligatoriskt för kreditgivare att – genom kreditupplysningsföretagen – utbyta information, i tillräcklig omfattning för att kreditgivarna ska kunna genomföra en kreditvärdighetsbedömning.²⁸

Nederländerna

Det nederländska s.k. *BKR-registret* är ett resultat av självreglering på marknaden och har funnits sedan 1960-talet. Kreditregistret drivs av en stiftelse som har ansvar för det.²⁹

Utgångspunkten är att all kreditgivning på belopp över 250 euro ska rapporteras in till registret från samtliga kreditgivare. Registret innehåller historiska uppgifter fem år tillbaka från det att krediten betalats tillbaka eller kreditavtalet sagts upp. Betalningsförsummelser som varat mer än 60 dagar rapporteras in till registret (för s.k. revolverande krediter gäller i stället en tidsfrist på mellan två och fyra månader). En sådan registrering finns också kvar i fem år från att

²⁷ Information i detta avsnitt är hämtad från CCR:s webbplats centralcreditregister.ie, i november 2022.

²⁸ Informationen har inhämtats via det europeiska nätverket Legicoop.

²⁹ Se bkr.nl.

skulden är betald. Kreditgivare som står under tillstånd har tillgång till uppgifterna i registret. Därutöver har leasinggivare av personbilar nyligen också beretts tillgång till uppgifterna.

Följande krediter rapporteras in till registret.

- Delbetalning på mobiltelefoner (dock inte abonnemangavgifter).
- Andra delbetalningar.
- Bolån på annat än ”eget hem/permanent bostaden”, t.ex. fritidshus.
- Blancolån.
- Revolverande krediter (t.ex. kort- och checkräkningskrediter).
- Privatleasing av personbilar (den totala leasingkostnaden för leasingavtalet registreras).
- Så kallade saneringskrediter.

I BKR-registret finns elva miljoner personer registrerade. Det nederländska finansdepartementet arbetar för närvarande med lagregleringar på området.

12.3 Finns det brister i den nuvarande ordningen?

Bedömning: Vi har identifierat följande brister i den nuvarande ordningen på kreditupplysningsmarknaden.

- Det saknas uppgifter om krediter som konsumenter tagit från vissa kreditgivare.
- Det saknas väsentliga uppgifter om konsumenters betalningsdröjsmål.
- Det råder en bristande konkurrens på marknaden som bl.a. innebär att det finns sårbarheter i systemet.

12.3.1 Bristen på viktiga uppgifter

Det saknas uppgifter om krediter som konsumenter tagit från vissa kreditgivare

Det krävs ofta att en kreditgivare har tillgång till extern information om en konsuments befintliga skulder för att i en kreditprövning kunna bedöma hans eller hennes ekonomiska förutsättningar att fullgöra ett kreditavtal. Sådan information är viktig för att kunna kontrollera den information som konsumenten själv har lämnat. Det behöver inte nödvändigtvis handla om att konsumenten medvetet lämnar felaktiga uppgifter om sin ekonomi. Många gånger saknar konsumenten en överblick över sina skulder och sin ekonomi i övrigt. Högst sannolikt är det svårast för dem med många lån och en ansträngd ekonomi att skapa sig en sådan överblick. Det är därför särskilt viktigt att en kreditgivare, som beviljar en kredit till en konsument med ansträngd ekonomi, har tillgång till extern information om dennes befintliga skulder.

Ett problem med den nuvarande ordningen är att det inte går att – även för den kreditgivare som faktiskt vill det – kontrollera alla uppgifter som en konsument lämnat om sina befintliga skulder.

Uppgifter om en konsuments befintliga skulder kan i dag hämtas in genom att en kreditgivare köper en kreditupplysning som inkluderar sådan information. Det är i huvudsak bara ett kreditupplysningsföretag som erbjuder den typen av kreditupplysningsprodukt. Men i kreditupplysningen redovisas inte samtliga konsumenters skulder utan endast skulder till sådana kreditgivare som på frivillig väg valt att rapportera in uppgifterna till kreditupplysningsföretaget i fråga. De kreditgivare som valt att stå utanför detta system hindrar alltså andra kreditgivare – både sådana kreditgivare som faktiskt bidrar med information och sådana som inte gör det – från att ta del av viktiga uppgifter om sina kunder. Detta medför att träffsäkerheten i kreditprövningarna riskerar att bli sämre i förhållande till vissa konsumenter och att konsumentskyddet för dessa blir mindre starkt. Hur stort är då detta problem?

Knappt ett tjugotal konsumentkreditinstitut har valt att över huvud taget inte dela information om sina kunder till något av kreditupplysningsföretagen på konsumentkreditmarknaden. Såvitt vi känner till delar de inte heller med sig av informationen till de andra konsumentkreditinstituten. Det finns dessutom ett tiotal utländska

kreditgivare som bedriver gränsöverskridande kreditgivning från sina hemländer men till konsumenterna i Sverige. Dessa kreditgivare delar inte heller information om lämnade krediter till något av de svenska kreditupplysningsföretagen.

Utlåningen från konsumentkreditinstituten och utlåningen från den gränsöverskridande verksamheten ingår inte i finansmarknadsstatistiken eller i annan officiell statistik. Det är därför svårt att få en överblick över bolagens totala utlåning. Enligt Finansinspektionen uppgår konsumentkreditinstitutens utlåning till cirka 6 miljarder kronor årligen medan den totala utlåningen till konsumenterna på marknaden uppgår till knappt 860 miljarder kronor. Procentuellt sett står alltså konsumentkreditinstituten för en liten andel av den totala utlåningen.

Vi vet samtidigt att det är konsumenterna med de minsta ekonomiska marginalerna som vänder sig till konsumentkreditinstituten för att teckna krediter.³⁰ Risken för att en konsument som tecknar en kredit hos ett konsumentkreditinstitut får betalningsproblem är dessutom många gånger högre än för en konsument som tecknar en kredit hos exempelvis en storbank eller en nischbank. Det är exempelvis 20 gånger vanligare att en kredittagare från ett konsumentkreditinstitut får inkassokrav än de som tecknar krediter av en storbank. Och det är elva gånger vanligare att de får en skuld hos Kronofogdemyndigheten.³¹

Kreditprövningens främsta syfte är att utgöra ett konsumentskydd som ska skydda alla konsumenterna från att ingå kreditavtal som de inte har ekonomiska förutsättningar att fullgöra. Förutsättningarna för att genomföra en kreditprövning behöver därför vara desamma i förhållande till konsumenterna med goda ekonomiska förutsättningar som i förhållande till konsumenterna med små marginaler. En bristande kreditprövning kan leda till förluster för kreditgivaren. Den kan också leda till omfattande mänskligt lidande och ekonomiska kostnader för den enskilde och dennes hushåll. Den nuvarande ordningen medför att inte ens den kreditgivaren som vill skaffa sig en helhetsbild av konsumentens befintliga skulder kan vara säker på att få sådan information. Vi bedömer sammantaget att detta utgör ett stort problem som behöver åtgärdas.

³⁰ FI-analys 35, *Kreditgivarens betydelse för betalningsproblem och skuld hos Kronofogden* (2021).

³¹ FI-analys 35, *Kreditgivarens betydelse för betalningsproblem och skuld hos Kronofogden* (2021).

Det saknas väsentliga uppgifter om konsumenters betalningsdröjsmål

Uppgifter om en konsuments betalningsdröjsmål är betydelsefulla i en kreditprövning. Redan vid kreditupplysningslagens (1973:1173) tillkomst identifierades sådan information som särskilt viktig för kreditgivarna att känna till.³² Betydelsen av uppgifterna visas också av det faktum att flera kreditgivare har som policy att inte alls låna ut pengar till konsumenter med betalningsanmärkningar eller som har ett skuldsaldo hos Kronofogdemyndigheten. Men det saknas i dag omfattande information om konsumenters skulder som uppkommit till följd av ingångna kreditavtal och även andra skulder till följd av exempelvis obetalda hyror eller mobilräkningar. Det finns därmed en påtaglig risk för att krediter lämnas till personer som inte är kreditvärda.

Det finns i dag ingen skyldighet för en kreditgivare att utväxla information med kreditgivare eller kreditupplysningsföretag om att någon av kreditgivarens kunder hamnat i betalningsdröjsmål. Det är heller inte alla kreditgivare som delar sådan information. Uppgifter om en konsuments betalningsdröjsmål kan med dagens ordning hämtas in på två olika sätt. Det ena är att sådana uppgifter kan hämtas in genom att en kreditgivare köper en kreditupplysning som inkluderar information om *kreditmissbruk*. Det andra är att uppgifter om betalningsdröjsmål kan inhämtas från Kronofogdemyndigheten i form av *betalningsförsummelser*.

Det finns – i likhet med uppgifter om krediter – bara ett kreditupplysningsföretag som erbjuder kreditupplysningsprodukter som inkluderar information om kreditmissbruk. Sådana uppgifter lagras i företagets *missbruksregister*. Men i kreditupplysningen redovisas inte samtliga konsumenters kreditmissbruk utan endast kreditmissbruk för sådana krediter som sedan tidigare rapporterats till kreditupplysningsföretaget i fråga och endast från sådana kreditgivare som också valt att utväxla information om kreditmissbruk. Dessutom krävs bl.a. att kreditmissbruket är så allvarligt att krediten sagts upp till betalning i sin helhet och avser ett belopp på minst 1 500 kronor.

Om konsumentens betalningsdröjsmål däremot har fastställts genom en domstols eller annan myndighets avgörande finns den tillgänglig för alla kreditupplysningsföretag som en uppgift om *betalningsförsummelse*. Vanligast är att det sker efter ett utslag i mål om

³² Prop. 1973:155 s. 96.

betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten. Uppgifter om betalningsförsummelse kan – till skillnad från kreditmissbruk – avse konsumentens skulder till aktörer utanför finansmarknaden, t.ex. förfallna abonnemangsvgifter eller andra räkningar.

Om kreditgivarens fordran på konsumenten överläts till ett inkassoföretag får uppgifter om fordran (dvs. konsumentens skuld) inte längre finnas registrerad i missbruksregistret och inte heller ingå i kreditupplysningar (jfr 5 a § kreditupplysningslagen). Information om att konsumenten har en skuld till inkassoföretaget blir först ”synlig” i kreditupplysningar igen om förutsättningarna för att registrera skulden som en betalningsförsummelse är uppfyllda (7 § samma lag). Det sker vanligtvis efter att inkassoföretaget ansökt om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten.

Men inte sällan gör inkassoföretaget bedömningen att konsumentens ekonomi är så ansträngd att inkassoföretaget inte ansöker om något betalningsföreläggande mot konsumenten. I vissa fall försöker inkassoföretaget göra upp en avbetalningsplan med konsumenten, men om även detta bedöms utsiktslöst – med hänsyn till att konsumenten helt saknar betalningsförmåga – kan företaget välja att lägga sin fordran på ”bevakning”. Företaget inväntar då (bevakar) att konsumenten ska få tillgångar eller inkomster. Så länge en fordran ligger på bevakning finns det inga uppgifter om den hos kreditupplysningsföretagen eller i något register som kreditgivaren kan komma åt. Inkassoföretagets fordran kan under denna tid säljas vidare i flera led och lång tid kan passera innan någon åtgärd vidtas.

Fysiska personers skulder till inkassoföretag uppgick vid årsskiftet 2022/2023 till drygt 102 miljarder kronor. Skulderna har vuxit i snabb takt under lång tid och även antalet inkassoärenden har ökat. Ungefär en tredjedel av det totala beloppet utgörs av skulder som drivs in av inkassoföretagen *för egen räkning*. Det här innebär att det på marknaden för kreditupplysningar saknas information om mycket stora skuldbelopp.³³ Vi bedömer att detta är en stor brist.

³³ Enligt beräkningar från Svensk Inkasso uppgick det samlade beloppet för de fordringar som övertagits för indrivning vid årsskiftet 2021/2022 till 34 miljarder kronor. Vid samma tidpunkt fanns det hos Kronofogdemyndigheten inlämnade ansökningar om utsökning, med inkasso-företag som sökande, till ett belopp om drygt 7 miljarder kronor. Beloppet avser endast fordringar som ägs direkt av företag med tillstånd av Integritetsskyddsmyndigheten att bedriva inkassoverksamhet. Beloppet omfattar inte fordringar som övertagits för indrivning av inkassoföretag utomlands. Det fanns totalt 41,5 miljarder kronor som låg för indrivning i enskilda mål mot fysiska personer vid årsskiftet 2021/2022.

12.3.2 Bristande konkurrens, m.m.

Den rådande marknadssituationen hämmar konkurrensen och gör systemet sårbart

När det i kreditupplysningslagen (1973:1173) infördes en möjlighet att utväxla information om konsumenters befintliga krediter utgick regeringen från att kreditgivarna skulle sprida sådan information till flera kreditupplysningsföretag. Regeringen förutsatte t.ex. att bankerna på lika villkor skulle lämna ut informationen till samtliga kreditupplysningsföretag. Om något kreditinstitut trots allt skulle välja att lämna ut sådan information endast till ett eller ett par kreditupplysningsföretag, borde förfarandet enligt regeringens bedömning, kunna prövas enligt konkurrenslagen. Regeringen såg alltså en konkurrensutsatt kreditupplysningsmarknad framför sig på vilken uppgifter om krediter kunde köpas in från flera kreditupplysningsföretag. Det kan tilläggas att det vid tidpunkten för regeringens uttalande fanns cirka 40 kreditupplysningsföretag på den svenska kreditupplysningsmarknaden.³⁴

Antagandena om en konkurrensutsatt marknad visade sig vara felaktiga. Det finns ungefär hälften så många kreditupplysningsföretag nu jämfört med då. Information om konsumenters befintliga skulder hos olika kreditgivare finns i dag i stort sett endast lagrad i register hos ett av kreditupplysningsföretagen (avsnitt 4.2). Så har förhållandena sett ut sedan mitten av 1990-talet och när det gäller möjligheten att erbjuda kreditupplysningar med information om en konsumenters befintliga krediter har företaget en monopolliknande ställning på marknaden. Det finns säkerligen flera skäl till att företaget kunnat ha en så stark ställning under lång tid. Konkurrerande företag har exempelvis bedömt att det inte vore lönsamt att bygga upp egna register utan att vara garanterade tillgång på data. Sett ur kreditgivarnas synpunkt har det uppenbarligen saknats tillräckliga incitament för att utväxla information med fler än ett bolag.

Enligt ekonomisk teori leder en konkurrensutsatt marknad till bl.a. lägre priser och större utbud genom att marknaden blir mer effektiv.³⁵ Vi har inte anledning att utgå från att något annat skulle gälla för kreditupplysningsmarknaden. Regeringen uttryckte i sam-

³⁴ Jfr prop. 1996/97:65 s. 53.

³⁵ *Konkurrensens positiva effekter, David Sundén på uppdrag av Konkurrensverket, uppdragsforskningsrapport 2021:1.*

band med att den s.k. frikretsen avskaffades för snart 30 år sedan att en ordning där endast ett av företagen på kreditupplysningsmarknaden har möjlighet att förmedla information om bl.a. kreditengagemang var hämmande för konkurrensen. Enligt regeringen motverkades därigenom också etablerandet av en effektiv kreditupplysningsmarknad.³⁶ Den rådande marknadssituationen utgör alltså i grunden en brist.

Frånvaron av konkurrens medför att det dominerande företaget i fråga ensidigt kan bestämma vad det ska kosta för en kreditgivare att kontrollera en konsuments befintliga skulder. Företaget kan på motsvarande sätt bestämma priset för andra produkter som är byggda utifrån sådan information, exempelvis olika riskprognoser. Frånvaron av konkurrens kan leda till att kreditgivare tvingas betala mer för kreditupplysningar med information om en konsuments skulder eller riskprognoser än vad de annars hade behövt göra. Prisnivån på kreditupplysningar med information om befintliga kreditåtaganden har dessutom betydelse för om vissa kreditgivare väljer att köpa in sådana kreditupplysningar, eller om de väljer en billigare produkt utan information om befintliga krediter. Priset kan antas vara särskilt avgörande vid kreditprövningar avseende mindre krediter. Vad kreditgivare väljer har betydelse för möjligheten att göra träffsäkra kreditprövningar.

Vidare är det troligt att bristande konkurrens har – och har haft – en negativ påverkan på möjligheten att utveckla andra produkter eller tjänster inom ramen för kreditupplysningsverksamhet. Ett exempel är möjligheten att utveckla kreditvärderingsmodeller (avsnitt 4.2). Även om det går att utveckla sådana modeller baserat på information som finns allmänt tillgänglig i offentliga databaser, kan modellerna bli mer träffsäkra med tillgång till data om konsumenters krediter och betalningsdröjsmål. Om modellerna bedöms som träffsäkra skapar det bättre förutsättningar att använda dem vid automatiserade kreditprövningar som bygger på kreditscorer. Det dominerande kreditupplysningsföretaget har tillgång till en stor mängd avidentifierad historiska data om kredittagare som kan användas i detta syfte. Informationen sträcker sig flera decennier tillbaka. Övriga kreditupplysningsföretag har inte tillgång till motsvarande uppgifter. Betydelsen av uppgifter av detta slag lyftes fram särskilt i samband med införandet av den norska skuldupplysningslagen. I Norge är därför skuldinformationsföretagen skyldiga att fyra gånger per år förse bl.a. kredit-

³⁶ Prop. 1996/96:65 s. 49.

upplysningsföretagen med sådan statistik (5 § den norska gjelds-informasjonsforeskriften).

Sårbarheter i det nuvarande systemet

Från samhällets synpunkt är det väsentligt att kreditgivningen fungerar så friktionsfritt som möjligt och inte bromsas upp enbart på grund av svårigheter att bedöma riskerna för kreditförlust och liknande olägenhet.³⁷ Regeringen har uttalat att kreditupplysningsverksamhet är av allmänt intresse.³⁸ Det håller vi med om. Att väsentlig information om konsumenters befintliga skulder enbart finns tillgängliga genom i huvudsak ett kreditupplysningsföretag menar vi måste anses utgöra en icke önskvärd sårbarhet. Om den aktuella aktören skulle utsättas för exempelvis en cyberattack, antingen direkt eller genom indirekt påverkan, kan det medföra att informationen inte alls finns tillgänglig under kortare eller längre perioder.³⁹ Det skulle i förlängningen kunna resultera i stora problem på konsumentkreditmarknaden. Cyberattacker riktade mot bl.a. företag och myndigheter samt kritisk infrastruktur har blivit vanligare och mer sofistikerade. När en enda aktör hanterar all information kan en sådan attack få en större negativ påverkan än om flera aktörer har tillgång till informationen.⁴⁰

I sammanhanget bör också beaktas risken för att det kreditupplysningsföretag som i dag kontrollerar informationen om konsumenters befintliga skulder skulle – i teorin – kunna förlora sin rätt att bedriva kreditupplysningsverksamhet, eller ensidigt besluta sig för att lägga ner sin verksamhet. I ett sådant scenario skulle både kreditupplysningsverksamheten och kreditgivningen påverkas negativt.

³⁷ Jfr regeringens uttalanden i samband med kreditupplysningslagens tillkomst, prop. 1973:155 s. 13.

³⁸ Prop. 2017/18:120 s. 21.

³⁹ *En cyberattack kan påverka den finansiella stabiliteten*, Elestedt m.fl., Riksbanken, Ekonomisk kommentar Nr 8 2021, 19 maj.

⁴⁰ Jfr SOU 2023:16 s. 469 och 599.

12.4 Bör en ny ordning införas?

12.4.1 Ett system för Skri-register ska införas

Förslag: Ett system för register över skuld- och kreditinformation (Skri-register) ska införas.

Bedömningar: Skri-register ska inledningsvis endast innehålla de mest efterfrågade uppgifterna, men kan med tiden byggas ut med flera uppgifter.

Vi har inte funnit några starka skäl som talar emot ett sådant system.

Närmare om skälen till vår bedömning

I princip alla aktörer vi träffat under utredningsarbetet är av uppfattningen att ett skuldregister behövs. Vissa har kallat det ett *nationellt skuldregister*⁴¹ medan andra benämnt det som ett *skuldregister* eller *kreditregister*. Vad som åsyftas är dock sannolikt i princip samma sak, nämligen ett nytt register som innehåller uppgifter om fler kredittagare, kredittyper och skulder än de register som finns att tillgå i dag.⁴² Flera av de aktörer vi träffat har uttalat att ett skuldregister vore den enskilt viktigaste åtgärden som för närvarande kan vidtas för att komma till rätta med både riskfylld kreditgivning och över-skuldsättning. Några har kanske intagit den ståndpunkten eftersom de ser uppenbara egna affärsfördelar med ett skuldregister. Det kan handla om att de själva vill få bättre möjligheter att konkurrera på kreditupplysningsmarknaden eller att de av andra skäl gärna ser att vi enbart fokuserar på den delen av vårt uppdrag och inte på mer regulatoriska åtgärder som exempelvis skulle påverka möjligheterna att prissätta krediter. Men vår bild är att de flesta anser att det finns brister med det nuvarande systemet, primärt för att det inte gör det möjligt för kreditgivare och andra att få en helhetsbild av en konsuments skulder. Uppfattningen är att införandet av ett skuldregister skulle åtgärda bl.a. den bristen och därmed ge förutsättningar för

⁴¹ Exempelvis initiativet ”Ja till nationellt skuldregister”, jattillnationelltkreditregister.nu.

⁴² Vi har valt att kalla det skuld- och kreditinformationsregister (Skri-register). Det begreppet riskerar inte att förväxlas med andra befintliga register och vi anser att det är ändamålsenligt även i övrigt.

mer träffsäkra kreditprövningar. I förlängningen finns en förhoppning om att överskultsättningen därmed ska minska.

Den enda rösten emot ett skuldregister kommer från det kreditupplysningsföretag som i dag ensamt kontrollerar informationen om svenska konsumenters befintliga kreditåtaganden och kreditmissbruk. Uppfattningen från företaget är huvudsakligen att de register som företaget byggt upp – ett kreditregister och ett missbruksregister – är tillräckligt omfattande och att ett nytt register inte behövs. Problemen med överskultsättning har enligt företaget i stället framför allt att göra med de stora risker som vissa kreditgivare är beredda att ta i sin kreditgivning.

Vår bedömning är att den största bristen med den nuvarande ordningen är att det saknas möjlighet för kreditgivare och andra som är skyldiga att göra en kreditprövning att få en helhetsbild av en konsuments krediter och andra skulder. Tillgången till sådan information är många gånger avgörande för att kunna kontrollera en konsuments återbetalningsförmåga. Utan sådan information finns det en uppenbar risk att konsumenten tillåts ingå ett kreditavtal och därmed skuldsätta sig trots att han eller hon har en bristfällig återbetalningsförmåga. Problemet är att det för närvarande saknas möjlighet att via externa källor kontrollera om en konsument har tecknat en kredit hos något av de konsumentkreditinstitut, eller av en utländsk kreditgivare som bedriver gränsöverskridande verksamhet i Sverige, som valt att inte utväxla information om sina kunder. Den totala utlåningen från dessa aktörer är visserligen relativt liten sett till de totala utlåningsvolymerna på konsumentmarknaden. Men utlåningen görs till höga räntor och erbjuds konsumenter med den svagaste ekonomin. Sett över kreditgivargrupper är det exempelvis högst andel kredittagare från konsumentkreditinstituten som får tidiga betalningsproblem. Nästan var fjärde person som lånar av ett konsumentkreditinstitut får upprepade betalningspåminnelser och knappt var femte får inkassokrav. Konsumentkreditinstitutens kredittagare har också störst risk att få allvarliga betalningsproblem. Cirka 9 procent av kredittagare från konsumentkreditinstituten får betalningsförelägganden hos Kronofogdemyndigheten varje år och ungefär 2,3 procent av de har en skuld hos Kronofogdemyndigheten året efter att de beviljats en kredit. Andelen låntagare med tidiga och allvarliga betalningsproblem hos storbanker och nischbanker är betydligt lägre. Bland storbankernas kunder får exempelvis 0,7 procent betalnings-

föreläggande varje år och 0,1 procent har en skuld kvar hos Kronofogdemyndigheten året efter. Bland nischbankernas kunder är motsvarande siffror 1,3 respektive 0,4 procent.⁴³ Detta innebär att det alltså finns sämre förutsättningar enligt den nuvarande ordningen att bedöma återbetalningsförmågan för de konsumenter som har störst behov av ett konsumentskydd. Det gör denna brist särskilt allvarlig.

Det kan noteras att det system för hantering av skuldinformation som etablerats i Norge omfattar alla kreditgivare på konsumtionslånemarknaden. I det norska systemet är kreditgivare förpliktade att rapportera, eller på annat sätt tillgängliggöra, uppgifter om konsumtionskrediter till något av de företag som har licens att behandla sådan information. Även i Finland införs en ny ordning inom kort. Där pågår arbetet med att bygga upp ett kreditupplysningsregister till vilket samtliga kreditgivare ska rapportera omfattande uppgifter om sin kreditgivning. På motsvarande sätt har flera andra europeiska länder ett system där information om i princip all kreditgivning finns tillgänglig vid kreditprövningar.

Vi bedömer att ett system för register över skuld- och kreditinformation, härafter benämnt Skri-register, till vilket alla kreditgivare blir skyldiga att rapportera sin kreditgivning – skapar förutsättningar för mer jämlika kreditprövningar, eftersom det kommer sakna betydelse från vilken kreditgivare konsumenten tecknat sina tidigare krediter. Det kan i sin tur motverka riskfylld kreditgivning och över-skuldsättning.

En annan stor brist – som vi behandlat i avsnitt 12.3.1 – är att det i dag saknas viktig information i en kreditprövning om en konsuments betalningsdröjsmål. Skälen till de begränsningar som finns har bl.a. att göra med de höga krav som ställs på att sådana uppgifter är korrekta och att de inte blir missvisande. Vi bedömer att införandet av ett system för Skri-register skapar förutsättningar för att på ett betryggande sätt tillföra mer information om konsumenters betalningsdröjsmål än vad som finns tillgänglig i dag.

I fråga om kreditupplysningar om fysiska personer finns sedan länge ett dominerande kreditupplysningsföretag på kreditupplysningsmarknaden. Det är i dag endast genom det företaget som mer omfattande information om konsumenters befintliga krediter kan köpas in. Införandet av ett system för Skri-register kommer att öka

⁴³ Jfr t.ex. de slutsatser som dras i FI-analys 35, *Kreditgivarens betydelse för betalningsproblem och skuld hos Kronofogden* (2021).

konkurrensen på marknaden och skapa valmöjligheter för kreditgivarna. Det kan förväntas ändra prisbilden på kreditupplysningar och närliggande produkter. Vi bedömer även att ett system för Skri-register skapar ett mindre sårbart system än det nuvarande.

Sammanfattningsvis har vi kommit fram till att ett system för Skri-register behövs. I det nuvarande systemet saknas tillgång till väsentliga uppgifter om konsumenters krediter och andra skulder. Ett Skri-register kan bidra till att motverka riskfylld kreditgivning och minska riskerna för överskuldsättning. Ett Skri-register medför också en ökad konkurrens på kreditupplysningsmarknaden och minskar sårbarheten i det nuvarande systemet.

Det finns inte starka skäl emot förslaget

Enligt våra direktiv ska vi föreslå ”ett system för skuldregister”, om inte starka skäl talar emot det. Vi föreslår att ett system för Skri-register införs och har utvecklat skälen till att vi tycker att det behövs ett sådant. Vi har inte funnit några starka skäl emot ett sådant system, tvärtom anser vi att det finns starka skäl för att införa det. Vi bedömer att ett Skri-register kan bidra till att motverka riskfylld kreditgivning och minska riskerna för överskuldsättning. Däremot har vi kommit fram till att omfattningen av registret – åtminstone till en början – bör begränsas. En sådan begränsning handlar om att inte nu låta registret omfatta uppgifter om leasingavtal och att tills vidare utesluta räntefria kreditköp. Vi beskriver dessa och ytterligare någon begränsning närmare i avsnitt 12.6.

Ett register som vid behov kan byggas ut

När vi inledde vårt arbete var en av våra utgångspunkter att ett Skri-register i princip borde omfatta en konsuments samtliga krediter och skulder. Vi såg framför oss att registret skulle omfatta en konsuments befintliga kreditåtaganden, som enligt den nuvarande ordningen, men även skulder i bredare bemärkelse, såsom betalningsdröjsmål för exempelvis förfallna hyror och mobilräkningar. Vår inställning grundade sig på antagandet att ju fler sådana uppgifter som finns tillgängliga vid en kreditprövning, desto bättre möjligheter har kreditgivaren att skaffa sig en helhetsbild av konsumentens ekono-

miska förhållanden. Detta skulle ge förutsättningar för en mer träffsäker kreditprövning som skulle bidra till en mindre riskfylld kreditgivning som i sin tur skulle motverka överskuldssättningen i samhället. De allra flesta aktörer vi haft kontakt med under utredningens gång har av samma skäl uttryckt att de vill se ett så omfattande register som möjligt.

Det finns emellertid andra viktiga hänsyn att ta i fråga om omfattningen av ett register. Det handlar inte minst om behovet av att värna skyddet av den personliga integriteten. EU:s dataskyddsförordning ställer krav på att de uppgifter som samlas in ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (artikel 5.1). Ett alltför omfattande register kan innebära risker i det avseendet.

Det handlar också om att ta hänsyn till de nuvarande förhållandena på kreditupplysningsmarknaden. I den mån uppgifter redan finns allmänt tillgängliga vid en kreditprövning i dag är det inte självklart att samma uppgifter behöver registreras på nytt. Det handlar exempelvis om uppgifter som finns tillgängliga i Kronofogdemyndighetens databaser, såsom uppgifter om utslag i mål om betalningsföreläggande och skuldutdrag. Dessa uppgifter kan bl.a. hämtas in av företag med tillstånd att bedriva kreditupplysningsverksamhet.

Ytterligare en aspekt som vi behövt väga in är vikten av att få till stånd ett fungerande register så snart som möjligt. Ett rimligt antagande är att ju fler uppgifter som ska hämtas in och desto fler aktörer som ska bidra med uppgifter till registret desto större är också riskerna för att det uppstår driftsproblem. Vissa aktörer vi talat med har av det sistnämnda skälet betonat att det viktigaste är att få det nya systemet för register på plats och att det därefter kan byggas ut.

Utifrån dessa hänsynstaganden har vi nyanserat vår syn på hur omfattande registret inledningsvis bör vara. Registret bör innehålla uppgifter som skapar möjligheter för en kreditgivare att få en bättre bild av konsumentens skulder jämfört med i dag. Registret bör dock inte – av de skäl som vi nu har redovisat – vara heltäckande. Registret ska i stället utgöra ett komplement till de uppgifter som redan finns allmänt tillgängliga genom kreditupplysningsföretagen på marknaden. Efter att registret varit i kraft en tid kan det vid behov byggas ut.

12.4.2 Finns det alternativa lösningar?

Finns det förutsättningar för branschinitiativ?

En fråga är om det utan lagstiftarens ingripande skulle finnas möjligheter att komma till rätta med bristerna i den nuvarande ordningen på konsumentkreditmarknaden. Det vi i första hand tänker på är om det finns förutsättningar för branschinitiativ.

Som vi redan redovisat har ett tjugotal konsumentkreditinstitut valt att inte rapportera uppgifter om sina kunder till något av kreditupplysningsföretagen på marknaden, medan ett tiotal institut valt att göra det. Det finns alltså inte någon samsyn i frågan mellan dessa företag. Under några år var flera konsumentkreditinstitut organiserade i branschföreningen Svenska Konsumentkreditföretagen Ekonomisk Förening – SKEF. Föreningen, som grundades 2013, samlade dock inte alla konsumentkreditinstitut. Föreningen lades ned ungefär vid samma tid som reformen med högkostnadskrediter infördes i konsumentkreditlagen (2010:1846). Medan övriga kreditgivare finns organiserade i olika branschföreningar – bl.a. Svenska Bankföreningen, Finansbolagens förening och Swedish Fintech Association – saknar konsumentkreditinstituten en sådan sammanslutning i dagsläget. Det finns alltså inte något självklart forum där frågor kan diskuteras eller initiativ tas.

Finansinspektionen och Konsumentverket gav i slutet av 2021 in en hemställan till Justitiedepartementet – *Hemställan om utredning av förutsättningarna för ett system med uppgifter om konsumenters totala skuldsituation*.⁴⁴ I hemställan angav myndigheterna att det efter dialog med både kreditgivare och kreditupplysningsföretag stod klart att det saknas förutsättningar för branschinitiativ eller andra frivilliga vägar för att uppnå heltäckande information om konsumenters skuldsituation.

Den bild som framträtt under vårt arbete är att det från många av dessa företag inte finns något större intresse att komma till rätta med de problem som vi uppmärksammat. Vi har exempelvis under inledningskedet av utredningen berett flera konsumentkreditinstitut möjlighet att komma in med eventuella synpunkter till utredningen.⁴⁵ Endast ett företag återkom. Detta talar för ett svalt intresse bland

⁴⁴ Finansinspektionens och Konsumentverkets hemställan till Justitiedepartementet, den 26 oktober 2021, FI dnr 21-27173.

⁴⁵ I avsnitt 2.2 redogör vi för hur urvalet gjorts.

dessa aktörer för att bidra till ett förändringsarbete, tillsammans eller på egen hand. Det är till och med så att flera av konsumentkreditinstituten på marknaden aktivt riktar in sig mot konsumenter som har ett intresse av att kreditgivaren inte ska kunna få fram uppgifter om deras betalningsproblem eller en komplett bild av deras ekonomi i övrigt. Vi har svårt att se vad som skulle driva dessa företag att, med den nuvarande ordningen på konsumentkreditmarknaden, på frivillig väg dela med sig av information om sina kunder.

Göra det obligatoriskt för kreditupplysningsföretagen att utväxla information mellan varandra?

I våra direktiv anges att en ordning som förbättrar förutsättningarna för en samlad bild över konsumenters skuldsättning kan åstadkommas på olika sätt, t.ex. genom ett utökat informationsutbyte mellan kreditupplysningsföretag. Vi kan konstatera att lagstiftningen i dag ger möjlighet till ett informationsutbyte mellan kreditupplysningsföretagen men att den möjligheten i princip inte utnyttjas alls. Vi ser inte heller att det finns något intresse bland kreditupplysningsföretagen att på frivillig väg dela uppgifter om konsumenters krediter och kreditmissbruk mellan varandra. För att få till stånd ett utökat informationsutbyte skulle krävas att det gjordes obligatoriskt för företagen att dela information.

En sådan åtgärd skulle medföra en ökad konkurrens mellan kreditupplysningsföretagen eftersom företagen skulle få tillgång till samma uppgifter om en konsumenters krediter och kreditmissbruk. Den skulle därmed kunna leda till en mer effektiv kreditupplysningsmarknad. Åtgärden skulle också – förutsatt att samtliga kreditgivare som i dag delar med sig av information även fortsättningsvis skulle göra det – leda till en större robusthet i systemet genom att tillgången till uppgifter som i dag finns samlade hos ett företag, skulle spridas till flera företag.

En betydande nackdel med åtgärden är dock enligt vår mening att den inte skulle garantera att fler kreditgivare började dela information om sina kunder. Åtgärden skulle därför inte med säkerhet förbättra förutsättningarna för att få en samlad bild över konsumentens skuldsättning. En ordning där kreditupplysningsföretagen tvingades dela information mellan varandra skulle därför riskera att inte få någon större påverkan på den riskfyllda kreditgivningen och inte

heller motverka överskuldssättningsproblematiken. Sammantaget är detta därför inte en lösning som vi förordar.

Utvidga kretsen av företag enligt 5 a § kreditupplysningslagen till att omfatta även företag med tillstånd att bedriva inkassoverksamhet?

Företag med tillstånd att bedriva inkassoverksamhet (inkassoföretag) ingår i dag inte bland de företag mellan vilka uppgifter får utväxlas enligt 5 a § kreditupplysningslagen (1973:1173). Som vi tidigare sagt medför detta bl.a. att när en kreditgivares fordran på en konsument överlåts till ett inkassoföretag får uppgifter om den inte längre spridas inom den krets av företag som omfattas av paragrafen. Uppgifterna finns därefter inte att tillgå på kreditupplysningsmarknaden. Ett sätt att komma till rätta med detta problem vore att utvidga kretsen av företag enligt 5 a § till att även omfatta inkassoföretag.

Gemensamt för de företag som i dag omfattas av 5 a § kreditupplysningslagen är att de faller under Finansinspektionens eller motsvarande utländsk myndighets tillsyn. Det finns också en lagstadgad tystnadsplikt för företagen, något som varit avgörande för att avgränsa den nuvarande kretsen av företag som omfattas av bestämmelsen.⁴⁶ Även inkassoföretag har en lagstadgad tystnadsplikt enligt inkassolagen (11 §) och företagen faller också under tillsynsansvar av en myndighet. Dessutom är företagen vana vid att arbeta med integritetskänslig information.

Syftet med bestämmelsen i kreditupplysningslagen är dock att företag ska kunna utväxla information för kreditupplysningsändamål. Inkassoföretagens verksamhet går ut på att driva in fordringar. Det är därför, enligt vår mening, inte lämpligt att utvidga bestämmelsen till att omfatta inkassoföretag.

⁴⁶ Jfr prop. 1996/97:65 s. 24 ff. och prop. 2013/14:107 s. 58.

12.5 Vad ska framgå av ett Skri-register?

12.5.1 Krediter enligt konsumentkreditlagen

Förslag: Uppgifter om samtliga krediter som omfattas av konsumentkreditlagens krav på kreditprövning och som har lämnats av företag under Finansinspektionens eller motsvarande utländsk myndighets tillsyn ska rapporteras till ett Skri-register.

De *specifika uppgifter* som ska rapporteras in om respektive kredit är

1. kredittagarens personnummer eller samordningsnummer,
2. kreditgivarens, borgenärens eller i förekommande fall kreditförmedlarens, organisationsnummer och namn,
3. kredit- eller lånenummer, avtals-ID eller den individuella beteckning i övrigt som kreditgivaren eller kreditförmedlaren använder i fråga om krediten,
4. typ av kredit, exempelvis lån utan säkerhet, objektlån, bostadskredit, kontokredit, kreditköp, person-till-person-lån,
5. kreditens utestående nominella belopp och förfallodatum, kreditlimitens storlek och utnyttjad kredit,
6. årlig ränta i procent vid rapporteringstillfället och i förekommande fall räntestörningsdatum och räntebindningstid,
7. amorteringstyp: rak amortering eller annuitet, och storleken på den senaste amorteringen samt uppgift om krediten omfattas av amorteringskrav,
8. avgifter och andra kostnader som konsumenten ska betala med anledning av krediten, och
9. uppgift om det finns medlåntagare.

Är flera personer solidariskt betalningsansvariga för en kredit ska samma uppgifter rapporteras för var och en. Har krediten överlåtits ska datum för överlåtelsen, eller överlåtelserna, rapporteras.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om inrapporteringen av de *specifika uppgifterna*.

Krediter som omfattas av konsumentkreditlagen

Vi har tidigare redogjort för de uppgifter om en konsumentens befintliga krediter som i dag finns tillgängliga att köpa på kreditupplysningsmarknaden. Det handlar i huvudsak om uppgifter om krediter som lämnats av kreditgivare som står under tillsyn av Finansinspektionen. Vi har också redogjort för vår bedömning att ett Skri-register bör innehålla uppgifter som möjliggör för kreditgivare och andra som är skyldiga att göra en kreditprövning att få en bättre bild av konsumentens skulder än de kan få i dag. För att uppnå syftet med registret måste det omfatta minst de uppgifter som finns tillgängliga på kreditupplysningsmarknaden i dagsläget. Av ett Skri-register ska därför framgå uppgifter om en konsuments befintliga blancolån, delbetalningar, kort- och kontokrediter, fastighetskrediter och bostadsrättskrediter. Vi anser dock att det är mindre lämpligt att knyta omfattningen av registret till vissa utpekade kredittyper. Risken är då att det uppstår onödiga gränsdragningsproblem särskilt om nya kreditprodukter utvecklas. Omfattningen av registret bör i stället styras av en bredare definition.

Till Skri-register ska rapporteras uppgifter om krediter som omfattas av konsumentkreditlagens (2010:1846) krav på kreditprövning. Begreppet *krediter* är visserligen inte ett definierat begrepp i konsumentkreditlagen. Men lagen definierar det närliggande begreppet *kreditavtal* som ”ett avtal om lån, kontokredit, betalningsansånd eller liknande”. Begreppet *kontokredit* definieras i sin tur som ”ett kreditavtal som innebär en fortlöpande rätt att utnyttja ett kreditutrymme” (2 §). Med ledning av dessa definitioner anser vi att begreppet *kredit* måste anses ha en tillräckligt bred och ändamålsenlig innebörd. Vår erfarenhet är dessutom att kreditbegreppet – trots avsaknaden av en i lagen exakt angiven definition – är väl inarbetat. Det är exempelvis centralt i såväl det nuvarande konsumentkreditdirektivet som i det kommande direktivet.

Genom en hänvisning till konsumentkreditlagen kommer uppgifter om de kategorier av krediter (eller kredittyper) som nämnts ovan omfattas. Men kopplingen till konsumentkreditlagen öppnar också upp för såväl andra befintliga kredittyper – såsom objektlån och fakturakrediter – som framtida kredittyper. Lagstiftarens utgångspunkt är nämligen att konsumentkreditlagen i princip bör omfatta alla konsumentkrediter (avsnitt 4.3). Den sistnämnda aspekten framstår som

angelägen, inte minst med hänsyn till den ständiga och snabba utvecklingen av nya kreditprodukter och tjänster på konsumentkreditmarknaden.

En fråga är hur hänvisningen till konsumentkreditlagen påverkas av det kommande direktivet om konsumentkrediter (kapitel 6). Det kan konstateras att det kommande direktivet kommer att utvidgas i förhållande till det nuvarande direktivet och omfatta lån under 200 euro, räntefria krediter och alla kontokrediter. Det kommande direktivet om konsumentkrediter ger inte anledning att göra en annan bedömning om vilka uppgifter som ska framgå av registret.

Konsumentkreditlagen omfattar alltså i princip alla konsumentkrediter. Det saknar i stort sett betydelse vem som har lämnat krediten. Såväl krediter som lämnats av en bank som av ett betalningsinstitut eller ett företag inom handeln omfattas av lagen.

En särskild fråga är om konsumentkreditlagen omfattar krediter som lämnats på plattformar för lånebaserad gräsrotsfinansiering, s.k. person-till-person-lån. Klart är att om den näringsidkare som driver plattformen självt också lämnar krediter omfattas den kreditgivningen av konsumentkreditlagen. Utlåningen på plattformarna bygger dock på att kreditgivning även sker från andra än näringsidkaren själv, bl.a. från privatpersoner. Frågan om också en sådan kreditgivning ska omfattas av konsumentkreditlagen har analyserats i en promemoria som tagits fram i Finansdepartementet. Svaret på frågan beror på om krediten kan anses vara förmedlad av en näringsidkare *som ombud för kreditgivaren* (1 § första stycket konsumentkreditlagen). I promemorian konstateras att de svenska företag som i dag förmedlar krediter till konsumenter på plattformar för lånebaserad gräsrotsfinansiering tar på sig uppdrag och får fullmakt av kreditgivaren att bl.a. ingå avtal med kredittagande konsumenter. Det följer av de standardavtal som de publicerar. Under sådana förhållanden får de enligt Finansdepartementet anses agera som ombud för kreditgivaren och konsumentkreditlagen är då tillämplig.⁴⁷ Vi delar den bedömning som redovisades i promemorian och har utgått från den i

⁴⁷ Promemorian *Nya regler för viss gräsrotsfinansiering*, Finansdepartementet, dnr Fi2022/00473, februari 2022. I promemorian uttalas vidare att mycket talar för att förmedling av krediter till konsumenter på en plattform för lånebaserad gräsrotsfinansiering omfattas av konsumentkreditlagen även om den som driver plattformen inte t.ex. uttryckligen skulle ha behörighet att ingå kreditavtal i kreditgivarens namn. Vi noterar att inte heller denna fråga inte har prövats i domstol.

våra överväganden. Vi noterar dock att frågan inte har prövats i domstol.

De uppgifter som i dag finns tillgängliga på kreditupplysningsmarknaden är i praktiken uppgifter om krediter som lämnats av företag under tillsyn av Finansinspektionen. Vi föreslår att omfattningen av ett Skri-register på motsvarande sätt ska kopplas till krediter lämnade av sådana finansiella företag som står under tillsyn av Finansinspektionen eller motsvarande utländsk myndighet. Vi redogör närmare för vilka företag som ska rapportera till registret i avsnitt 12.7.

Den lösning vi förespråkar är att sådana krediter som omfattas av konsumentkreditlagens krav på kreditprövning ska framgå av ett Skri-register. Vi bedömer att detta för närvarande utgör en ändamålsenlig avgränsning. Vi återkommer till frågan om vad detta får för betydelse för kreditköp i avsnitt 12.6.3.

Avgränsning av de specifika uppgifter som ska rapporteras in

Det huvudsakliga ändamålet med ett Skri-register är att skapa möjligheter för kreditgivare att få en bättre bild av konsumenternas skulder och att den riskfyllda kreditgivningen därmed ska minska. Det skapar också bättre förutsättningar för kreditgivare att leva upp till lagens krav på att kreditprövningen ska grundas på *tillräckliga uppgifter* om konsumentens ekonomiska förhållanden. Ändamålet bör i huvudsak styra vilka specifika uppgifter om en konsuments kreditåtaganden som ska framgå av Skri-register.

För att ett kreditåtagande ska kunna knytas till en kredittagare måste hans eller hennes personnummer, eller samordningsnummer, framgå av registret. För att kunna knyta en kredit till en viss kreditgivare, eller i förekommande fall kreditförmedlare, behöver dennes organisationsnummer anges. Även kreditgivarens eller kreditförmedlarens namn bör framgå. Därutöver behövs uppgifter om kredit- eller lånenummer, avtals-ID eller den individuella beteckning i övrigt som kreditgivaren eller kreditförmedlaren använder för att identifiera krediten. Denna information bör enligt vår uppfattning göra uppgifterna om krediten unika.

Det har under utredningen framförts invändningar mot behovet av att samla in uppgifter som gör det möjligt att identifiera den specifika krediten. Det skäl som framförts är att olika kreditgivare an-

vänder skilda beteckningar för beviljade krediter. Det skulle därför kunna medföra rapporteringsproblem om en sådan variabel måste anges. Vi bedömer dock att en sådan uppgift är nödvändig för att kunna utöva tillsyn.

Vidare bör uppgifter om kreditens egenskaper framgå. Det bör framgå vilken typ av kredit det är fråga om, exempelvis *lån utan säkerhet*, *objektslån*, *bostadskredit*, *kontokredit*, *kreditköp* och *person-till-person-lån*. Det är även nödvändigt att uppgifter rapporteras om kreditens utestående nominella belopp. Det är det utestående beloppet som är relevant för kreditprövningar och inte det ursprungliga kreditbeloppet. För kontokrediter däremot krävs det att uppgifter rapporteras om både kreditlimitens storlek och den utnyttjade krediten. Kreditgivaren behöver dessutom få kännedom om kreditavtalets förfallodag. För att kunna göra beräkningar av konsumentens återbetalningsförmåga behöver uppgifter om årlig ränta i procent, amorteringar och avgifter eller andra kostnader också finnas tillgängliga.⁴⁸ Det bör därför rapporteras uppgifter om den årliga räntan i procent vid rapporteringstillfället, amorteringstypen – dvs. rak amortering eller annuitet – storleken på den senaste amorteringen samt uppgifter om avgifter eller andra kostnader som konsumenten ska betala med anledning av krediten. Det är också relevant för kreditgivaren att känna till om det finns en medlåntagare på konsumentens befintliga krediter. En sådan uppgift bör därför rapporteras till Skri-register. Det skulle också kunna finnas ett värde i att få fram uppgifter om *vem* medlåntagaren är och därigenom kunna göra bättre beräkningar av låntagarens och medlåntagarens gemensamma återbetalningsförmåga. Vi bedömer dock att eventuella medlåntagare inte bör kunna identifieras av integritetshänsyn. Är flera personer solidariskt betalningsansvariga för ett lån eller en kredit ska dock samtliga uppgifter om krediten rapporteras för var och en. Har krediten överlåtits ska datum för överlåtelsen, eller överlåtelserna, rapporteras.

Vi bedömer att det är lämpligt att regleringen om vilka specifika typer av uppgifter som ska rapporteras in om krediter framgår i föreskrifter på lägre normnivå än lag. Det gör det möjligt att genomföra ändringar snabbare. Om ytterligare uppgifter ska rapporteras in måste en sådan utvidgning emellertid alltid prövas mot skyddet av den per-

⁴⁸ De sistnämnda uppgifterna gör det också möjligt att kontrollera så att kreditgivaren inte tar ut högre kostnader av kredittagaren än vad som är möjligt enligt vårt förslag om ett absolut kostnadstak i kapitel 11.

sonliga integriteten (avsnitt 12.13.2). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför bemyndigas att meddela föreskrifter om vilka typer av specifika uppgifter som ska rapporteras in.

En bestämmelse om omfattningen av vilka uppgifter om krediter som ska rapporteras in till registret ska framgå av definitionen av skuld- och kreditinformation i 2 § tredje stycket kreditupplysningslagen, och i respektive rörelselag för de inrapporterande företagen. En bestämmelse om vilka specifika uppgifter som ska rapporteras in till registret tas in i 8 § kreditupplysningsförordningen (2025:000) och bemyndigandet tas in i 24 § kreditupplysningslagen.

12.5.2 Betalningsdröjsmål

Förslag: Uppgifter om betalningsdröjsmål med anledning av sådana krediter som finns registrerade i ett Skri-register eller till följd av övertrasserade betalkonton och som varat i minst 30 dagar från förfallodagen ska rapporteras till ett Skri-register.

De *specifika uppgifter* som ska rapporteras in om respektive betalningsdröjsmål är

1. gäldenärens personnummer,
2. den aktuella borgenärens organisationsnummer och namn,
3. den kredit i registret som betalningsdröjsmålet i förekommande fall avser eller uppgift om att betalningsdröjsmålet avser ett övertrasserat betalkonto,
4. skuldens utestående nominella belopp, upplupen kredit- och dröjsmålsränta samt förfallodag, och
5. dröjsmålsräntan i procent vid rapporteringstillfället.

Till ett Skri-register ska också rapporteras om ett kreditavtal har sagts upp och dagen för uppsägningen. Har en kredit överlåtits ska datum för överlåtelsen rapporteras.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om inrapporteringen av de *specifika uppgifterna*.

Tidigare överväganden

Uppgifter om en konsuments betalningsdröjsmål är viktig information i en kreditprövning. Men möjligheten för kreditgivare att utväxla sådan information till andra kreditgivare och till kreditupplysningsföretagen är i dag starkt begränsad. Begränsningarna har sin grund i de ursprungliga förarbetsuttalandena till kreditupplysningslagen (1973:1173) från 1970-talet (prop. 1973:155). Regeringen behandlade då frågan om i vilket skede uppgifter om en konsuments betalningsproblem skulle få spridas i kreditupplysningsverksamhet. Regeringen ansåg att ansökningar om betalningsförelägganden inte skulle få spridas. Det huvudsakliga skälet bakom den bedömningen var den osäkerhet som sådana ansökningar ansågs vara behäftade med. Enligt regeringen innebar det inte heller några stora olägenheter med att avvakta resultatet av en ansökan om betalningsföreläggande, med hänvisning till den snabba handläggningen av mål hos Kronofogdemyndigheten. När det gäller frågan om uppgifter om inkassoåtgärder skulle få spridas ansåg regeringen att det fanns ännu starkare skäl för att förbjuda användandet av sådana uppgifter i kreditupplysningar.⁴⁹

Frågan om vilka uppgifter om betalningsdröjsmål som ska få användas i kreditupplysningsverksamhet har också varit föremål för överväganden i andra sammanhang. Med ambitionen att ytterligare stärka skyddet för den personliga integriteten, föreslogs det i promemorian *Ett starkare skydd för den enskildes integritet vid kreditupplysning* (Ds 2008:34) att kreditupplysningar om fysiska personer som inte är näringsidkare, inte skulle få innehålla uppgift om en betalningsförsummelse som avsåg en fordran på mindre än 2 500 kronor. Bedömningen som gjordes var att ett förbud mot att använda sådana uppgifter inte skulle få så stor negativ påverkan på kreditprövningen. Flera remissinstanser var emellertid kritiska till förslaget. Regeringen – som valde att inte gå fram med förslaget i promemorian – konstaterade att uppgifter om betalningsförsummelser typiskt sett är relevanta för en kreditgivare också när de avser mindre belopp. Regeringen hänvisade också till de växande problemen med snabbblån och den skuldsättning som därigenom särskilt drabbade ungdomar.⁵⁰

⁴⁹ Prop. 1973:155 s. 98.

⁵⁰ Prop. 2009/10:151 s. 19 ff.

En annan situation i dag

Regleringen i kreditupplysningslagen om vilka uppgifter som får registreras och lämnas i kreditupplysningar bygger på en avvägning mellan intresset av en väl fungerande kreditmarknad och intresset av att enskilda inte ska utsättas för integritetsintrång. Regleringen ska också bidra till att minska risken för att enskilda personer överskuldssätter sig. Dessa syften väger tungt även i dag. Ändå är situationen annorlunda. De problem som finns med riskfylld kreditgivning och överskuldssättning är numera betydligt mer omfattande och allvarliga än de var för 50 år sedan. Det finns också tydliga tecken på att situationen riskerar att bli än värre framöver. De omfattande problem som en riskfylld kreditgivning och överskuldssättningar för med sig talar för att bättre information om betalningsproblem behöver få användas i en kreditprövning.

Numera kan tiden från en utebliven betalning fram till dess att Kronofogdemyndigheten meddelar ett utslag i mål om betalningsföreläggande vara lång. Enligt uppgift från Kronofogdemyndigheten var exempelvis, vid årsskiftet 2021/2022, genomsnittsåldern för inneliggande ansökningar om betalningsförelägganden mot fysiska personer 586 dagar eller drygt ett och ett halvt år (medianåldern var 156 dagar) – räknat från förfallodagen för den underliggande skulden. När det gäller fordringar som inkassoföretagen driver in för egen räkning var tiden ännu längre. Sådana fordringarna var i genomsnitt nästan fyra år gamla (medianåldern var ett och ett halvt år) räknat från förfalldagen för den underliggande skulden.⁵¹ Varför är då detta ett problem?

Under perioden från det att en konsument brister i betalning till det att ett utslag meddelas – i genomsnitt alltså en period på mellan ett och ett halvt och fyra år – saknar alla andra kreditgivare kännedom om konsumentens aktuella betalningsdröjsmål. Det enda de – i bästa fall – känner till är att kredittagaren beviljats en kredit. Under denna många gånger långa period är det möjligt för kredittagaren att ingå nya kreditavtal och därmed ådra sig nya skulder. I dessa situationer kan det på goda grunder ifrågasättas om det över huvud taget är möjligt för en kreditgivare att leva upp till lagens krav på att i en kreditprövning hämta in *tillräckliga uppgifter* om konsumentens ekonomiska förhållanden (12 § konsumentkreditlagen [2010:1846]).

⁵¹ Detta gäller endast fordringar som övertagits för indrivning där sökanden var ett inkassoföretag med tillstånd av Integritetsskyddsmyndigheten.

Vi bedömer sammanfattningsvis att det numera finns starka skäl för att öppna upp för en större tillgång till uppgifter som kan ge tidiga indikationer på bristande betalningsförmåga eller betalningsvilja. Samtidigt är det viktigt att se till att integritetsskyddet för den enskilde förblir högt.

Information om betalningsdröjsmål

Vi föreslår att inrapporteringen till ett Skri-register ska göras av fysiska personers betalningsdröjsmål med anledning av sådana krediter som finns registrerade i registret. Vilka krediter som ska rapporteras till registret har vi behandlat i avsnitt 12.5.1.

Vi föreslår också att betalningsdröjsmål till följd av en övertrasering av en kredit ska rapporteras till registret. Sådana uppgifter framgår i dag som *kreditmissbruk*.

Syftet med förslaget är att göra det möjligt för kreditgivare att få relevant information om en konsuments betalningsproblem i ett tidigare skede än de kan få med den nuvarande ordningen. Vi förutser att det skulle leda till bättre kreditprövningar och en mindre riskfylld kreditgivning. Uppgifterna om betalningsdröjsmål kan också göra det möjligt att i ett tidigare skede än i dag kunna stoppa snabbt växande skuldspiraler som kan leda till överskuldssättning.

Vårt förslag medför att samtliga uppgifter om betalningsdröjsmål i ett Skri-register kommer att vara kopplade till krediter – eller betal-konton – som lämnats av företag som står under tillsyn av Finansinspektionen eller motsvarande utländsk myndighet. Vi bedömer att detta säkerställer att uppgifterna om betalningsdröjsmål i registret bl.a. är korrekta och adekvata och att de därmed kan användas i en kreditprövning (jfr artikel 5.1 EU:s dataskyddsförordning).

Vårt förslag påverkar inte kreditupplysningsföretagens möjlighet att hämta in och registrera uppgifter om *betalningsförsummelser* enligt de förutsättningar som redan gäller enligt kreditupplysningslagen (7 §). Den inrapportering av betalningsdröjsmål som vi föreslår kompletterar i stället sådan information.

När ska ett betalningsdröjsmål rapporteras?

En viktig fråga att ställa sig är om en uppgift om ett betalningsdröjsmål ska göras tillgänglig på kreditupplysningsmarknaden omedelbart efter det att dröjsmålet inträffat eller om det bör ställas krav på att en viss tid ska ha förflutit. En fördel med att göra uppgiften tillgänglig omedelbart är att det troligen skulle skapa starka incitament bland konsumenter att betala i tid. Det skulle alltså kunna ha en positiv inverkan på betalningsmoralen. En annan fördel vore att det skulle ge snabb information till andra kreditgivare om att en konsument skulle kunna ha bristande betalningsförmåga eller betalningsvilja. Det skulle i sin tur kunna motverka en riskfylld kreditgivning och därmed leda till att färre personer med en redan ansträngd ekonomi tecknar ytterligare krediter som de inte har förmåga att betala tillbaka. Samtidigt skulle en sådan ordning ställa höga krav på tillförlitligheten i de inrapporterade uppgifterna. Vi bedömer att det finns uppenbara risker för att felaktiga uppgifter skulle registreras om det inte fanns någon tidsperiod mellan förfallodagen och registreringen av ett dröjsmål. Om felaktiga uppgifter registreras innebär det ett integritetsintrång som kan få negativ inverkan på den drabbade konsumentens möjligheter att framöver teckna krediter och avtal om exempelvis ett mobilabonnemang. En ordning där informationen om ett betalningsdröjsmål kan spridas så snart det har inträffat skulle också medföra att rent slarv med en betalning, som inte har att göra med en betalningsoförmåga eller betalningsovilja, skulle framgå av ett Skri-register. Det skulle kunna leda till att en person med faktisk återbetalningsförmåga hindras från att teckna en kredit.

Att införa en viss tröghet i spridningen av uppgifter om betalningsdröjsmål har den nackdelen att en konsument kan hinna teckna krediter hos andra kreditgivare innan hans eller hennes bristande betalningsförmåga eller betalningsvilja blir synlig. Fördelen med en fördröjning är att det skapar tidsmässigt utrymme att reda ut eventuella oklarheter kring ett betalningsdröjsmål. Det skulle sannolikt minska riskerna för att felaktiga uppgifter registrerades. Dessutom skulle färre personer som exempelvis någon gång saknat täckning vid en autogirodragning eller annars missat att göra en inbetalning i samband med en ledighet eller liknande få ett betalningsdröjsmål registrerat i ett Skri-register. Sammantaget gör vi bedömningen att det bör

gå viss tid innan information om en konsuments betalningsdröjsmål görs tillgänglig i ett Skri-register. Hur lång bör denna tid lämpligen vara?

En kreditgivare får i dag säga upp ett konsumentkreditavtal med obestämmd löptid med iakttagande av minst två månaders uppsägningstid (37 § andra stycket konsumentkreditlagen). I fråga om andra krediter gäller som utgångspunkt att kreditgivaren har rätt till att få betalning i förtid om konsumenten är minst en månad sen med betalningen (33–34 §§ samma lag). Detta har betydelse för kreditupplysningar på så sätt att det därmed också är dessa tidsgränser som i dagsläget, i huvudsak, avgör när en eftersläpande betalning av en kredit i form av ett *kreditmissbruk* (5 a § kreditupplysningslagen), som tidigast får rapporteras till och registreras i det s.k. missbruksregistret. En registrering där kräver nämligen att krediten i sin helhet sagts upp till betalning.

I övervägandena om vilken tid som bör förflyta från det att konsumenten hamnat i dröjsmål med en betalning till dess att uppgiften ska framgå av Skri-register talar det mesta för att en lämplig tidsrymd bör vara mellan 30 och 60 dagar. Vissa länder, t.ex. Finland, Nederländerna och Frankrike har valt 60 dagar. Ett skäl för det är för att undvika registreringar av bl.a. missade betalningar, som alltså inte har att göra med betalningsoförmåga eller betalningsovilja. Vi tror dock att en tidsrymd på 30 dagar kan vara tillräcklig för det ändamålet.

Uppgifter om betalningsdröjsmål är väsentliga i en kreditprövning. Att efter 30 dagar från förfallodagen inte kunna betala exempelvis krediträntan eller amorteringen på ett lån indikerar en förhöjd kreditrisk.⁵² Det kan skicka tidiga och viktiga signaler till kreditgivaren om riskerna med kreditgivning som sker därefter. Det är ett starkt argument för att välja den kortare tidsgränsen, dvs. 30 dagar. Vidare stämmer en gräns på 30 dagar bättre överens med de möjligheter som finns för kreditgivare att säga upp en kredit till förtida betalning enligt konsumentkreditlagen (33 § första stycket 1 och 2). Egentligen det enda argumentet för att välja en 60-dagarsperiod är att det skulle begränsa mängden ärenden i registret. Vi bedömer dock att

⁵² Ett lån som inte har betalats på 30 dagar förutsätts enligt redovisningsstandard för finansiella instrument, IFRS 9, ha fått en betydligt ökad kreditrisk. Det framgår av Riksbankens *Ekonomiska kommentarer*, Nr 3 2018 och i den finska regeringens proposition med förslag till lag om ett positivt kreditupplysningsregister och till lagar som har samband med den, RP 22/2022 rd s. 38.

30 dagar inte heller kommer att bli för belastande för de företag som ska rapportera in uppgifter till registret.

Sammantaget har vi kommit fram till att betalningsdröjsmål som varat i minst 30 dagar från förfallodagen ska rapporteras.

Så snart en skuld är betald ska uppgiften om betalningsdröjsmålet raderas från registret. Av ett Skri-register ska alltså historiska betalningsdröjsmål inte framgå. Detta är viktigt av integritetsskäl men det motverkar också att inte längre aktuella uppgifter om betalningsdröjsmål leder till att personer som är kreditvärdiga nekas krediter.

Ska en beloppsgräns gälla?

En fråga är om betalningsdröjsmål avseende krediter eller övertrasseringar av betalkonton ska rapporteras till registret oavsett hur stort belopp dröjsmålet avser. När det gäller övertrasseringar finns i dag en begränsning på 1 500 kronor. Endast övertrasseringar som uppgår till minst det beloppet sprids för närvarande på kreditupplysningsmarknaden (avsnitt 12.2.1).

Ett skäl för att införa en beloppsbegränsning är att det skulle minska mängden uppgifter för kreditgivare och inkassoföretag att rapportera. Det kan också hävdas att information om låga skuldbelopp inte har någon avgörande betydelse för en kreditprovning. Ytterligare en synpunkt, som har framförts från bankhåll, är att bankerna i dag inte skickar betalningspåminnelser till sina kunder om de endast släpar efter med låga belopp. Detta gäller i varje fall om skulden understiger påminnelseavgiftens storlek på 60 kronor.

Vi menar att betalningsdröjsmål som avser låga belopp typiskt sett har ett värde för kreditgivare att känna till, något som även regeringen gett uttryck för tidigare.⁵³ Det finns dessutom risker med att införa beloppsmässiga och andra undantag från rapporteringskyldigheten. Exempelvis finns det med en sådan begränsning inget som hindrar en kredittagare från att ådra sig flera små skulder, utan att övriga kreditgivare får kännedom om det. Det talar starkt för att inte koppla rapporteringen till en beloppsgräns.

Ytterligare en aspekt att beakta är att en uppgift om ett *betalningsdröjsmål* sannolikt inte kommer att innebära samma sak i framtiden som en *betalningsanmärkning* till följd av ett kreditmissbruk

⁵³ Prop. 2009/10:151 s. 19 f.

betyder i dag. En anmärkning hos ett kreditupplysningsföretag innebär i dag att konsumenten under minst två till tre år anses vara en ”riskfylld kredittagare”. Även om hans eller hennes ekonomiska förutsättningar förbättrats under den perioden kan det vara svårt att beviljas en kredit på skäliga villkor. Att förekomma i ett Skri-register med ett betalningsdröjsmål, kommer dock inte nödvändigtvis innebära en lika stor belastning för den enskilde. En förekomst i registret till följd av ett *betalningsdröjsmål* behöver inte per automatik innebära att konsumenten saknar betalningsförmåga. Det kan ge kreditgivaren anledning att närmare undersöka konsumentens ekonomiska förhållanden. Dessutom kommer en uppgift om ett betalningsdröjsmål raderas så snart skulden är betald, vilket också talar emot att det finns ett behov av att införa en beloppsgräns. Dessutom är beloppsgränser ett trubbigt verktyg i lagstiftning med hänsyn till svårigheten med att hitta rätt nivå.

Vid en sammantagen bedömning finns det starkare skäl för att inte ha någon beloppsgräns jämfört med att ha en. Vi föreslår därför inte någon beloppsgräns.⁵⁴

Avgränsning av de specifika uppgifter som ska rapporteras in

För att identifiera gäldenären behöver hans eller hennes personnummer eller samordningsnummer framgå av registret. I många fall överläts konsumentfordringar vid betalningsdröjsmål. Den aktuella borgenärens organisationsnummer och namn behöver därför också framgå. Vidare behöver det framgå vilken kredit i ett Skri-register som betalningsdröjsmålet avser eller uppgift om att betalningsdröjsmålet avser ett övertrasserat betalkonto. Till ett Skri-register kan det rapporteras flera uppgifter om betalningsdröjsmål som är kopplade till en viss kredit, allt eftersom gäldenären hamnar i dröjsmål med t.ex. betalning av ränteinbetalningar eller amorteringar. En uppgift om skuldens utestående nominella belopp kan vara värdefull information för kreditgivaren för att kunna värdera vilken betydelse det ska tillmätas att konsumenten är registrerad för ett betalningsdröjsmål. Information om upplupen kredit- och dröjsmålsränta samt förfallodag ska framgå liksom dröjsmålsräntan i procent vid rapporteringstillfället.

⁵⁴ Om en sådan gräns kommer att införas kan det vara lämpligt att bestämma den till en viss procent av prisbasbeloppet.

När det gäller frågan om regleringen kring vilka typer av specifika uppgifter om betalningsdröjsmål som ska rapporteras in, gör vi bedömningen att den bör framgå i förordning. Skälet är detsamma som redovisats i avsnitt 12.5.1 angående uppgifter om krediter, nämligen att det kan finnas skäl att genomföra ändringar snabbt eftersom behoven ändras från tid till annan.

En bestämmelse om omfattningen av vilka uppgifter om betalningsdröjsmål som ska rapporteras in till ett Skri-register ska framgå av definitionen av skuld- och kreditinformation i 2 § tredje stycket kreditupplysningslagen, och i respektive rörelselag för de inrapporterande företagen. En bestämmelse om vilka specifika uppgifter som ska rapporteras in till registret tas in i 9 § kreditupplysningsförordningen (2025:000). Bemyndigandet tas in i 24 § kreditupplysningslagen.

12.5.3 Omfrågeuppgifter

Förslag: Tidigare förfrågningar (omfrågeuppgifter) till Skri-register ska registreras.

Det är vanligt förekommande att kreditupplysningsföretag registrerar och sparar en uppgift om att en kreditupplysning, avseende en viss person, har begärts eller lämnats ut – en s.k. omfrågeuppgift. Den uppgiften kan därefter användas som underlag för att bedöma hans eller hennes kreditvärdighet i en kommande kreditprövning. I dag gäller att en omfrågeuppgift får bevaras i upp till ett år, därefter ska uppgiften gallras (jfr 8 § andra stycket kreditupplysningslagen [1973:1173]). En fråga är om tidigare förfrågningar till Skri-register ska få bevaras och i så fall hur länge.

Bland de aktörer i branschen som lämnat en synpunkt i denna fråga har inställningen från de flesta varit att omfrågeuppgifter bör få lagras i registret. Men det har också framförts att en omfrågeuppgift inte har samma betydelse i en kreditprövning i dag som den hade för tio år sedan och att det skulle kunna vara ett skäl mot att tillåta registrering av sådana uppgifter. Det har påpekats att en stor del av kreditgivningen numera görs genom kreditförmedlare. Dessa aktörer hämtar in krediterbudanden från flera kreditgivare samtidigt. En sådan förfrågan medför dock bara att det registreras en

omfrågeuppgift hos kreditupplysningsföretagen. Att en person endast har en omfrågeuppgift registrerad på sig, säger därför inte längre särskilt mycket om hans eller hennes kreditvärdighet.

I samband med införandet av den norska gjeldsinformasjonsloven övervägdes om omfrågeuppgifter skulle få registreras. Även om man såg fördelar med att sådana uppgifter fick registreras pekade man samtidigt på att en registrering kunde innebära stora nackdelar för den enskilde, om uppgifterna exempelvis skulle kunna påverka hans eller hennes möjligheter att beviljas en kredit, teckna ett telefonabonnemang eller ingå ett bostadshyresavtal. Man valde därför att inte föreslå en ordning där omfrågeuppgifter fick registreras, men samtidigt flaggades det för att ytterligare åtgärder kunde komma att införas, om den valda lösningen skulle visa sig inte vara tillräcklig.

Omfrågeuppgifter har betydelse vid kreditprövningar även på den svenska konsumentkreditmarknaden. Typiskt sett ger en omfrågeuppgift konsumenten en sänkt kreditvärdighet, eller kreditscore, i kreditupplysningsföretagens scoringmodeller. Sådana uppgifter kan dock indikera olika saker. De kan betyda att konsumenten helt enkelt undersökt vilka kreditgivare som kan erbjuda den mest förmånliga krediten. En sådan ”marknadsundersökning” kan vara en viktig del i konsumentens möjligheter att förhandla en kredit. Det talar emot att uppgifterna ska få registreras. Men omfrågeuppgifterna kan också indikera att en konsument ingått eller avser att ingå andra kreditåtaganden. Personer som varit föremål för många kreditupplysningar under en begränsad period har bedömts få betalningsproblem oftare än andra personer.⁵⁵ Omfrågeuppgifter kan därför ge viktig information till en kreditgivare och innebära ett skydd mot att konsumenter utan kreditvärdighet beviljas krediter. Vid en sammantagen bedömning väger konsumentskyddsintresset tyngre och förfrågningar till Skri-register ska därför registreras och lagras en viss tid. En sådan ordning stämmer också bäst överens med den nuvarande möjligheten att registrera sådana uppgifter.

Den föreslagna skyldigheten att registrera omfrågeuppgifter tas in i 13 § kreditupplysningsförordningen (2025:000).

⁵⁵ Jfr prop. 2009/10:151 s. 19.

12.6 Vad ska inte framgå av ett Skri-register?

12.6.1 Uppgifter från offentliga databaser ska inte samlas in till ett Skri-register

Bedömning: Den som har ett kreditupplysningsställstånd kan i dag, för kreditupplysningsändamål, samla in personuppgifter som finns tillgängliga i offentliga databaser och lagra uppgifterna i ett eget register. Uppgifter som samlas in rör bl.a. taxeringsinformation, beslut om skuldsanering och konkursbeslut men även utslag i mål om betalningsföreläggande och aktuellt skuldsaldo hos Kronofogdemyndigheten i såväl enskilda som allmänna mål. Vi bedömer att det är en ändamålsenlig ordning och kreditgivare och andra som är skyldiga att göra en kreditprövning kommer på samma sätt som i dag kunna ta del av sådana uppgifter. Det är därför inte nödvändigt att dessa uppgifter ingår i ett Skri-register.

Som vi redan varit inne på är de grundläggande personuppgifterna som en kreditgivare kan hämta in från de offentliga registren liksom uppgifter om betalningsförsummelser viktiga vid en kreditprövning. Dessa uppgifter är redan med dagens ordning allmänt tillgängliga genom att de går att få tillgång till hos olika kreditupplysningsföretag genom en kreditupplysning. Inget hindrar heller en kreditgivare från att på egen hand hämta in sådana uppgifter så länge det görs för kreditupplysningsändamål. De uppgifter som hämtas in rör bl.a. uppgifter om personnummer, civilstånd, taxeringsinformation, beslut om skuldsanering, konkursbeslut, näringsförbud men även om utslag i mål om betalningsföreläggande och aktuellt skuldsaldo hos Kronofogdemyndigheten såväl i enskilda mål som allmänna mål. Enskilda mål kan handla om betalningskrav från privata företag och privatpersoner och allmänna mål kan handla om skulder som rör skatter, böter eller studiemedel.

Denna del av kreditupplysningsmarknaden fungerar såvitt vi kunnat bedöma tillfredsställande utifrån det regelverk som i dag gäller för kreditupplysningsverksamhet. Uppgifterna som finns allmänt tillgängliga i offentliga databaser ska även fortsättningsvis kunna samlas in och registreras inom ramen för kreditupplysningsföretagens befintliga verksamhet i enlighet med de lagliga förutsättningar som gäller för det i dag. Vidare kommer kreditgivare och andra som är skyldiga att

göra en kreditprövning på samma sätt som i dag att kunna ta del av uppgifterna. Vår bedömning är att det ur ett kreditprövningsperspektiv inte är nödvändigt att samla in uppgifterna även i Skri-register.

12.6.2 Författningsreglerade lån ska inte ingå

Bedömning: Det saknas behov av att till Skri-register samla in uppgifter om studielån och lån som lämnats i pantbanksverksamhet.

Att knyta omfattningen av ett Skri-register till krediter som omfattas av konsumentkreditlagen (2010:1846) medför att uppgifter om vissa krediter faller utanför registret. Det gäller författningsreglerade lån som lämnas av statsmedel, främst studielån och lån som lämnas i pantbanksverksamhet. Dessa undantag följer direkt av konsumentkreditlagen (3 §).

Information om en kredittagares studielån kan vara viktig i kreditprövningen. Studielånen har ofta förmånliga räntevillkor men innebär också en skyldighet att amortera ett för vissa konsumenter betydande belopp varje månad. I fråga om studielån har ett kreditupplysningsföretag sedan något år tillbaka hämtat in och lagrat information om konsumenters befintliga studielån. Integritetsskyddsmyndigheten har konstaterat att möjligheten för företaget att inhämta och lagra uppgifter om studielån inte följer av 5 a § kreditupplysningslagen (1973:1173), eftersom Centrala studiestödsnämnden (CSN) inte är ett sådant finansiellt företag som anges i paragrafen. Men Integritetsskyddsmyndigheten har ändå godtagit att företaget inhämtar och lagrar uppgifter om studielån eftersom det får anses följa av det kreditupplysningsstillstånd som myndigheten meddelat bolaget.⁵⁶

Även om endast ett kreditupplysningsföretag i dag samlar in uppgifter om studielån, finns de allmänt tillgängliga för alla som har tillstånd att bedriva kreditupplysningsverksamhet. Motsvarande möjligheter kommer att finnas även efter inrättandet av ett system för Skri-register. Att dessa lån – genom den valda avgränsningen – faller

⁵⁶ Integritetsskyddsmyndighetens beslut den 21 december 2021, dnr DI-2020-7118. Beslutet har överklagats. Frågan om *hur ofta* uppgifterna måste uppdateras för att uppfylla kraven i 5.1 d dataskyddsförordningen har i skrivande stund ännu inte avgjorts.

utanför registrets omfattning medför därför inte några större negativa konsekvenser för möjligheterna att göra kreditprövningar.

Den valda konstruktionen medför även att uppgifter om lån som lämnas i pantbanksverksamhet faller utanför registrets omfattning. För lån som någon tar i pantbanksverksamhet blir han eller hon inte personligt betalningsansvarig. Panten ska vara den enda säkerheten för lånet och låntagaren riskerar inte något annat än själva panten.⁵⁷ Det har inte framkommit att det finns behov av information om denna typ kredit inom ramen för en kreditprövning. Att information om lån som lämnas i pantbanksverksamhet faller utanför registret medför därför inte några särskilda betänkligheter.

12.6.3 Räntefria kreditköp ska undantas

Bedömning: Uppgifter om räntefria kreditköp ska inte rapporteras till Skri-register. Om krediten omvandlas till en annan kredit-typ eller av någon annan anledning inte längre är räntefri ska den rapporteras till registret.

I avsnitt 12.5.1 har vi lämnat förslag på att endast sådana krediter som omfattas av konsumentkreditlagens (2010:1846) krav på kreditprövning ska rapporteras till Skri-register. Av förslaget följer att räntefria kreditköp som t.ex. sker mot faktura och som inte innebär annat än en obetydlig avgift för konsumenten samt under förutsättning att det ska återbetalas inom tre månader, inte ska rapporteras in till registret (jfr 4 och 12 §§ konsumentkreditlagen). Denna begränsning träffar en stor del av framför allt e-handeln som sker *med inblandning* av exempelvis en bank eller ett betalningsinstitut.

Det som talar mot förslaget är att det finns ett visst värde för kreditgivare att få information om en konsuments kreditköp. Det gäller framför allt om konsumenten under kort tid gjort omfattande sådana inköp, vilket snabbt kan medföra stora skulder, även om de enskilda beloppen inte nödvändigtvis behöver vara särskilt höga. Information om sådana köpbeteenden kan ge en viktig signal till kreditgivaren om att konsumenten kan få svårt att fullgöra ytterligare ett kreditavtal. Användandet av fakturaköp har också ökat

⁵⁷ Jfr 8 § pantbankslagen (1995:1000).

kraftigt de senaste åren (avsnitt 3.1.3) och det finns en koppling mellan omfattande e-handel och betalningsproblem, inte minst bland unga vuxna.

Ett skäl till den föreslagna avgränsningen har emellertid att göra med just omfattningen av denna typ av betalningsanstånd. Enligt Riksbanken betalar svenskar som handlar online nästan lika ofta mot faktura som med bankkort eller kreditkort.⁵⁸ Det rör sig alltså om mycket stora mängder uppgifter om kreditköp som skulle rapporteras till ett Skri-register årligen. Den stora omfattningen måste ställas mot hur relevanta uppgifterna skulle vara för kreditgivare i en kreditprövning. Så länge som kredittagaren betalar dessa kreditköp inom avtalad tid – vanligen inom 14 till 30 dagar – har informationen om sådana köp begränsad betydelse i en kreditprövning. Finansinspektionens kartläggning visar att de flesta betalar sina fakturor i tid eller efter påminnelse. Det finns också tecken på att andelen som betalar i tid ökar.⁵⁹ Det medför att inhämtandet och registreringen av miljontals uppgifter skulle kunna ifrågasättas utifrån de krav som EU:s dataskyddsförordning ställer på uppgiftsminimering (artikel 5.1 c). Detta talar för den valda avgränsningen.

En möjlig alternativ avgränsning – i stället för att helt utesluta de räntefria kreditköpen från registret – är att sätta en nedre beloppsgräns för vilka krediter som ska rapporteras in. En sådan begränsning har införts i flera europeiska länder, däribland i Nederländerna, Irland och Estland. Svårigheten med en sådan metod ligger naturligtvis i att hitta en lämplig gräns. Om den sätts så högt som i Irland (500 euro) finns risken att förhållandevis dyra krediter inte rapporteras in till registret. Sätts gränsen lågt, som i Estland (30 euro), är det å andra sidan troligt att en stor del av informationen i registret har begränsad relevans.

Sammantaget gör vi bedömningen att uppgifter om sådana kreditköp som är undantagna från lagens krav på kreditprövning inte nu ska rapporteras in till ett Skri-register. Om betalningsproblemen t.ex. med anledning av fakturaköp visar sig bli allt vanligare än i dag kan det finns skäl att framöver se över denna fråga på nytt.

I linje med detta föreslår vi i avsnitt 12.7 att rapporteringsskyldigheten till Skri-register ska gälla för sådana finansiella företag som

⁵⁸ *Betalningsrapport 2022*, Sverige Riksbank, 15 december 2022.

⁵⁹ Enligt rapporten *Svenska konsumtionslån 2022* betalade nästan nio av tio konsumenter sina fakturor utan att få extra kostnader. Endast knappt tre procent valde att omvandla sina fakturor till ett lån.

står under tillsyn av Finansinspektionen eller motsvarande utländsk myndighet. En följd av det förslaget är att uppgifter om olika former av betalningsansånd inom handeln och e-handeln som sker *utan inblandning* av exempelvis en bank eller ett betalningsinstitut inte kommer att rapporteras in till ett Skri-register. Det är främst praktiska skäl som ligger bakom den begränsningen vilket vi återkommer till.

12.6.4 Uppgifter om andra ekonomiska åtaganden som inte nu ska ingå

Bedömning: Uppgifter om leasingavtal, hyresavtal och borgensåtaganden bör inte nu rapporteras till ett Skri-register.

Inledning

Utöver uppgifter om en konsuments befintliga kreditåtaganden och betalningsdröjsmål finns annan typ av information om en konsuments ekonomiska åtaganden som kan ha betydelse för att bedöma en konsuments förmåga att fullgöra ett kreditavtal. Det handlar bl.a. om åtaganden av prenumerationsliknande karaktär och om ställda borgensåtaganden.

Leasingavtal och hyresavtal

Bland åtaganden av prenumerationsliknande karaktär kan nämnas hyresavtal avseende bostadslägenheter och leasingavtal.

Månadsavgiften för hyra av en bostadslägenhet kan många gånger uppgå till betydande belopp och utgör sannolikt en av de största kostnadsposterna för många hushåll. Möjligheten för en kreditgivare att från ett Skri-register kunna få en exakt uppgift om en sådan kostnad hade skapat förutsättningar för att på ett mer träffsäkert sätt kunna bedöma återbetalningsförmågan hos en konsument.

När det gäller leasingavtal kan det konstateras att det under flera år blev allt vanligare att privatpersoner ingick leasingavtal avseende

personbilar.⁶⁰ Sådana avtal innebär vanligtvis att konsumenten ådrar sig en betalningsskyldighet på ett visst månadsbelopp under några år. Månadsavgiften varierar men kan uppgå till många tusen kronor per månad. Vanligtvis kan leasingavtalen inte utan vidare avslutas i förtid. Avtalen uppvisar alltså likheter med kreditavtalen. Många bilhandlare erbjuder leasing som ett alternativ till att ta en kredit för att finansiera ett köp av en bil. Uppgifter om en konsuments leasingavtal skulle därför vara värdefull information vid en kreditprövning. I Nederländerna har uppgift om leasing av personbilar nyligen börjat rapporteras in till kreditregistret. Även i Irland finns en inrapporteringsskyldighet av avtalsformer som liknar leasingavtal. Leasingavtal har också diskuterats under beredningen av det kommande direktivet om konsumentkrediter, men kommer inte att omfattas av det.

Trots att såväl uppgifter om hyresavtal av bostadslägenheter och leasingavtal vore värdefulla inom ramen för en kreditprövning gör vi bedömningen att sådana uppgifter för närvarande inte bör rapporteras in till registret. I fråga om inrapportering av hyresavtal av bostadslägenheter är det främst praktiska skäl som gör sig gällande. Det är inte möjligt att samla in sådana uppgifter till registret. När det gäller uppgifter om leasingavtal har vi valt att i nuläget endast ta med uppgifter som lämnas av företag som står under Finansinspektionens tillsyn. Omfattningen på registret bör inledningsvis begränsas till de mest efterfrågade uppgifterna (avsnitt 12.4.1) och ytterligare överväganden kan behöva göras angående uppgifter från bolag som inte står under tillsyn. Sammantaget gör vi bedömningen att vare sig uppgifter om hyresavtal eller leasingavtal för närvarande ska ingå i registret.⁶¹

Borgensåtagande

Ett borgensåtagande rör sig om ett åtagande om att gå i borgen, dvs. utgöra en säkerhet, företrädesvis för en betalningsförpliktelse som någon annan åtagit sig att fullgöra betalningsansvaret för. Vid *enkel borgen* aktualiseras betalningsskyldighet för borgensmannen först

⁶⁰ Även leasingavtal avseende andra dyra kapitalvaror såsom solceller förekommer. Vi noterar att marknaden för leasingbilar har blivit väsentligt mycket mindre under utredningens gång, bl.a. beroende på de stigande räntorna och borttagandet av klimatbonusen.

⁶¹ Det kan noteras att våra förslag inte innebär någon inskränkning av möjligheten för kreditupplysningsföretag att, inom ramen för villkoren för deras respektive tillstånd, hämta in uppgifter från finansbolag om leasing etc.

när gäldenären har underlåtit att betala till borgenären. Men om borgensmannen i stället åtagit sig gäldenärens skuld såsom sin egen, *proprieborgen*, kan borgenären vända sig till borgensmannen direkt. Särskilt uppgift om *proprieborgen* kan vara intressant för kreditgivare att känna till i samband med en kreditprövning. Uppgifter om borgensåtaganden finns för närvarande inte tillgängliga på kreditupplysningsmarknaden.

Vi saknar underlag kring hur vanligt förekommande det är med borgensåtaganden för den typen av krediter och lån som ska registreras i ett Skri-register. Det finns dock anledning att anta att det är relativt sällsynt, särskilt för de krediter som innebär störst risk för överskuldssättning. Det torde vara vanligare att en tänkt borgensman är medlåntagare.⁶² Enligt våra förslag i avsnitt 12.5.1 ska samma uppgifter rapporteras till Skri-register om flera personer är solidariskt betalningsansvariga, dvs. medlåntagare, för en kredit. Vi har sammantaget inte funnit tillräckliga skäl för att också borgensåtaganden ska rapporteras in till registret.

12.6.5 Inkassoskulder som avser annat än krediter ska inte ingå

Bedömning: Inkassoskulder som inte avser krediter ska inte rapporteras till ett Skri-register.

I avsnitt 12.5.2 har vi lämnat förslag på att betalningsdröjsmål med anledning av sådana krediter som finns registrerade i Skri-register ska framgå av registret. Det innebär att alla uppgifter om betalningsdröjsmål i registret är kopplade till krediter som beviljats, eller förmedlats, av företag under Finansinspektionens eller motsvarande utländsk myndighets tillsyn.

Ett alternativ till en sådan ordning vore att det av registret även skulle framgå uppgifter om en konsuments dröjsmål med betalning av – utöver åtaganden enligt kreditavtal – t.ex. hyra, elräkning eller telefonabonnemang. En sådan ordning har förespråkats av flera av de aktörer vi träffat under utredningens gång. Det som då nämnts är att registret bör omfatta ”alla inkassoskulder”. Vad man i första hand har tänkt sig är att företag med tillstånd att bedriva inkassoverksam-

⁶² Jfr SOU 2022:51 s. 286.

het ska åläggas en skyldighet att rapportera in uppgifter till ett Skri-register och att rapporteringen ska gälla alla slags inkassoskulder.

En fördel med ett sådant förslag vore att en kreditgivare skulle få viktiga signaler om att en konsument har betalningsproblem. Sådan information skulle kunna minska riskerna med kreditgivningen. Finansinspektionen kan exempelvis konstatera utifrån sina analyser att det är troligt att det är vanligare att en konsument får betalningsproblem i form av ett inkassokrav om han eller hon nyligen har haft ett inkassokrav mot sig.⁶³

Samtidigt skulle förslaget innebära ett stort avsteg från de begränsningar som i dag finns gällande registrering av betalningsförsummelser i kreditupplysningslagen (1973:1173). Men framför allt skulle förslaget enligt vår bedömning innebära stora risker för skyddet av den personliga integriteten. Kretsen av borgenärer skulle vara i princip alla företag och privatpersoner som en konsument ingår avtal med och gentemot vilka det kan uppstå en skuld. Det skulle bl.a. medföra en väsentligt mycket större osäkerhet kring om den ursprungliga skulden är korrekt. Detta är inte godtagbart. För att motverka att felaktiga uppgifter om betalningsdröjsmål skulle registreras i Skri-register bedömer vi att en sådan ordning därför hade krävt att inrapporteringen endast skulle avse sådana skulder som inte är tvistiga. Det är också något som i stort sett samtliga aktörer vi talat med framhäver som en viktig mekanism om ett Skri-register skulle omfatta ”alla inkassoskulder”. Vi menar att det ger upphov till särskilda betänkligheter.

För närvarande finns cirka 150 företag med tillstånd att bedriva inkassoverksamhet. Dessa företag hanterar tillsammans cirka 8–9 miljoner nya inkassoärenden årligen. Det kan jämföras med Kronofogdemyndigheten som varje år hanterar drygt 1 miljon ansökningar om betalningsförelägganden. Vi kan se svårigheter med att skapa ett system där samtliga inkassoföretag har en enhetlig praxis kring hur invändningar från den enskilde skulle hanteras. Sannolikt skulle det krävas en ordning där alla typer av invändningar – oavsett kvalitet – medförde att betalningsdröjsmålet inte fick lov att rapporteras till eller registreras i Skri-register. Det skulle i sin tur minska värdet av den information som gick att få fram ur registret. Från inkassobranschens håll har dessa slutsatser ifrågasatts. Det hänvisas till att inkassoföre-

⁶³ Enligt Finansinspektionen är det sex gånger vanligare med inkassokrav bland fakturatagare som nyligen fått ett inkassokrav, *Svenska konsumtionslån 2022*.

tagen har en skyldighet att, med hänvisning till god inkassosed, hantera invändningar i enlighet med den ordning som kommer till uttryck i Integritetsskyddsmyndighetens allmänna råd rörande tillämpning av inkassolagen. I de allmänna råden anges bl.a. att det strider mot god inkassosed att hota med att ansöka om betalningsföreläggande när det är tydligt att gäldenärens invändning är saklig. Enligt branschen agerar samtliga inkassoföretag i enlighet med dessa principer. Vi menar dock att de nämnda principerna är framtagna för andra förhållanden. De är enligt vår mening inte tillräckliga för att garantera en likvärdig hantering i samtliga cirka 150 bolag av en så stor mängd uppgifter det skulle vara fråga om.

Sammantaget anser vi att riskerna för att känslig och felaktig information om konsumenter skulle komma att registreras i registret vore alltför stora och att det skulle vara svårt att motverka riskerna på ett bra sätt. Vi föreslår därför inte en ordning där en konsuments samtliga inkassoskulder ska framgå av Skri-register.

12.7 Rapporteringsskyldighet och tillgång, m.m.

12.7.1 Vilka företag ska vara skyldiga att rapportera in uppgifter om kreditåtaganden?

Förslag: Följande företag ska vara skyldiga att rapportera uppgifter om kreditåtaganden till Skri-register

- svenska kreditinstitut som har tillstånd enligt lagen (2004:297) om bank- eller finansieringsrörelse och utländska kreditinstitut som enligt samma lag driver verksamhet i Sverige genom filial,
- svenska företag som har tillstånd enligt lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter (konsumentkreditinstitut) och utländska företag som enligt samma lag driver verksamhet i Sverige genom filial,
- värdepappersbolag som har tillstånd att lämna kunder kredit enligt lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden,
- företag som har tillstånd att lämna bostadskrediter enligt lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter (bostadskreditinstitut),

- institut för elektroniska pengar och en registrerad utgivare som enligt lagen (2011:755) om elektroniska pengar beviljar krediter,
- svenska betalningsinstitut som har tillstånd att bevilja kredit för betaltjänster enligt lagen (2010:751) om betaltjänster och utländska betalningsinstitut som enligt samma lag driver verksamhet i Sverige genom filial,
- motsvarande institut som ovan som driver verksamhet här utan filial.

Den som förvärvat en kreditfordran från någon av de uppräknade rapporteringsskyldiga företagen övertar också skyldigheten att rapportera uppgifter om krediten till Skri-register.

Företag under tillsyn

Som huvudregel krävs tillstånd från Finansinspektionen eller från motsvarande myndighet i ett annat land inom EES för att yrkesmässigt få lämna eller förmedla krediter till fysiska personer i Sverige. Enligt vår mening ska rapporteringsskyldigheten till ett Skri-register i första hand knytas till dessa företag.

De uppräknade instituten och företagen ska vara skyldiga att rapportera uppgifter till ett Skri-register. Syftet är att säkerställa att alla i Sverige eller i en annan EES-stat etablerade kreditgivare som här erbjuder krediter till konsumenter omfattas av rapporteringsskyldigheten. Även sådana gränsöverskridande institut som driver verksamhet i Sverige utan att etablera filial här ska omfattas av den.

En möjlig invändning mot att låta samtliga nämnda aktörer omfattas av rapporteringsskyldigheten är att det inte sker någon mer omfattande kreditgivning till konsumenter från t.ex. institut för elektroniska pengar och att det därför medför en oskäligen administrativ börda för dessa att behöva bidra med uppgifter till registret. Vi har övervägt om det därför finns skäl att utesluta dessa institut samt eventuellt också någon ytterligare kategori av institut eller företag från rapporteringsskyldigheten. Vi bedömer dock att det är motiverat att upprätthålla en konsekvent linje och inte göra någon inbördes skillnad mellan de företag som står under tillsyn, inte minst med

hänsyn till att nya kreditprodukter snabbt kan tillkomma på konsumentkreditmarknaden.

Krediter som överlåts

Det förekommer att kreditgivarens rättigheter enligt ett kreditavtal överlåts till ett icke tillståndspliktigt företag och till företag som bedriver inkassoverksamhet enligt inkassolagen (1974:182). Med hänsyn till syftet med ett system för Skri-register är det viktigt att uppgifterna om en kredit inte försvinner ur registret i en situation där krediten överförs från den ursprungliga kreditgivaren till någon annan aktör. Den till vilka rättigheterna överförs ska också överta rapporteringsskyldigheten till registret (se om rapporteringsskyldighet för inkassoföretag och andra förvärvare i avsnitt 12.7.2).

Företag som inte står under tillsyn

Som framgått finns inte något krav på tillstånd för icke finansiella företag som i sin verksamhet tillhandahåller konsumentkrediter som ett underordnat led i affärsverksamheten. Det innebär bl.a. att företag som tillhandahåller finansiering i samband med avsättning av varor eller tjänster inom handeln undantas från tillståndsplikt. Därmed undantas konsumentkrediter som lämnas eller förmedlas inom handeln som betraktas som anstånd med betalning och inte lån, t.ex. kontokortskrediter, fakturakrediter och delbetalningar. Företag inom handeln som beviljar anstånd med betalning vid köp av varor eller tjänster behöver alltså inte tillstånd från Finansinspektionen för att lämna eller förmedla krediter.⁶⁴

Vissa aktörer som vi träffat under utredningens gång har framfört att ett Skri-register enligt deras mening även bör omfatta sådana krediter som lämnas av företag utan tillstånd. Vi noterar att de flesta andra länder valt en ordning där endast företag under en myndighets tillstånd rapporterar in till respektive kredit- eller skuldregister.

Det finns praktiska svårigheter med att föreskriva en rapporteringsskyldighet för andra företag än sådana som bedriver sin verksamhet med tillstånd av Finansinspektionen eller motsvarande utländsk

⁶⁴ Prop. 2013/14:107 s. 43 ff.

myndighet. Att låta samtliga kreditgivare inom handeln omfattas av rapporteringsskyldigheten skulle, framför allt för många mindre näringsidkare, medföra en orimligt stor administrativ börda. Vi bedömer att det skulle vara svårt att upprätthålla kvaliteten i de uppgifter som rapporteras in till registret, och att risken för felaktiga uppgifter i registret skulle bli stor. Det kan också ifrågasättas vilket värde en uppgift om ett betalningsansstånd generellt sett har i en kreditprövning. En behandling av sådana uppgifter skulle kunna riskera att stå i strid med kravet på uppgiftsminimering i dataskyddsförordningen. Det talar för att begränsa mängden sådana uppgifter i registret (jfr avsnitt 12.6.3). Dessutom skulle en ordning enligt vilken rapporteringsskyldigheten även skulle gälla företag utan myndighetstillstånd också kunna påverka tillförlitligheten i de uppgifter om betalningsdröjsmål som ska framgå av registret. Sammantaget är vår bedömning att rapporteringsskyldigheten endast ska gälla företag under Finansinspektionens eller motsvarande utländsk myndighets tillsyn.

Den föreslagna rapporteringsskyldigheten tas in i rörelselagstiftningen som gäller för respektive institut och företag. En upplysning om rapporteringsskyldigheten tas in i en ny bestämmelse, 2 a §, kreditupplysningslagen (1973:1173).

12.7.2 Rapporteringsskyldighet i fråga om betalningsdröjsmål m.m.

Förslag: Den kreditgivare, eller i förekommande fall kreditförmedlare, som lämnat eller förmedlat en kredit som ska rapporteras till ett Skri-register ansvarar också för att rapportera uppgift om betalningsdröjsmål med anledning av krediten. Om kreditgivaren eller kreditförmedlaren överlåtits sina rättigheter enligt ett kreditavtal till en annan näringsidkare ska denne ansvara för att rapportera in dröjsmålet till registret. Detsamma ska gälla i senare led.

Uppgifter om övertrassering ett bankkonto ska rapporteras av det kreditinstitut som beviljat kontot.

I avsnitt 12.5.2 har vi föreslagit att uppgifter om betalningsdröjsmål ska rapporteras in till Skri-register under vissa förutsättningar. För att en rapporteringsskyldighet ska föreligga krävs bl.a. att betal-

ningsdröjsmålet varat i 30 dagar. Det naturliga är att kreditgivaren – som ansvarar för att rapportera in uppgifter om själva krediten – också har ansvaret för att rapportera uppgifter om betalningsdröjsmålet. Det är också den lösningen vi föreslår. Det ska även gälla i fråga om övertrasserade betalkonton.

En fråga är vad som ska gälla i de situationer då kreditgivaren *anlitat* ett inkassoföretag, antingen innan 30 dagar har passerat från förfallodagen eller därefter, för att driva in en fordran mot konsumenten. En annan fråga är vad som ska gälla om kreditgivaren har *överlåtit* sina rättigheter enligt kreditavtalet till ett inkassoföretag eller till någon annan.

När det gäller den första situationen – i vilken kreditgivaren har anlitat ett inkassoföretag som agerar för kreditgivarens räkning – anser vi att kreditgivaren ska ha ansvaret för inrapporteringen. Det bör dock i praktiken vara möjligt för kreditgivaren att avtala med inkassoföretaget i fråga om att sköta rapporteringen åt kreditgivaren. En sådan möjlighet bör kunna finnas dels i fråga om att rapportera in dröjsmål som varat 30 dagar, dels i fråga om uppdaterade uppgifter om skuldens storlek vartefter konsumenten betalar sin skuld. Men enligt lag ska ansvaret ligga på kreditgivaren. På motsvarande sätt har inrapporteringen kommit att skötas på den norska konsumentkreditmarknaden. I Norge har den ordningen fungerat bra. Även i Finland ska en sådan ordning införas.

I den andra situationen – i vilken kreditgivaren har överlåtit sina rättigheter enligt kreditavtalet och inkassoföretaget därmed agerar för egen räkning – är det självklart att skyldigheten att rapportera betalningsdröjsmålet till ett Skri-register ska åligga inkassoföretaget.

Som vi behandlat i avsnitt 12.7.1 förekommer det att kreditgivarens rättigheter enligt kreditavtal överläts till icke tillståndspliktiga företag. Det är viktigt att uppgifterna om sådana överlåtna krediter inte försvinner ur registret. Det pågår exempelvis en omfattande handel med bland annat s.k. nödlidande krediter.⁶⁵ Förvärv av nödlidande krediter sker bland annat av s.k. portföljbolag. Dessa bolag driver inte nödvändigtvis egen inkassoverksamhet. Bolagens syfte har i stället renodlats till att enbart förvärva krediter. Portföljbolaget

⁶⁵ Med nödlidande krediter avses ett kreditavtal med ett betalningsdröjsmål på minst 90 dagar eller att det bedöms som osannolikt att kreditavtalet kommer att återbetalas. Det framgår av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2021/2167 av den 24 november 2021 om kreditförvaltare och kreditförvärvare och om ändring av direktiven 2008/48/EG och 2014/17/EU, se även SOU 2023:3.

anlitar sedan i sin tur ett inkassoföretag, antingen inom den egna koncernen eller externt, för att driva in kreditfordringarna.⁶⁶ Även andra upplägg kan säkerligen förekomma. Det är därför rimligt att den som förvärvar rättigheterna enligt ett kreditavtal på detta sätt också ska ansvara för att rapportera in uppgiften till Skri-register.

Rapporteringsskyldigheten tas in i rörelselagstiftningen som gäller för respektive institut och företag. En upplysning om rapporteringsskyldigheten tas in i en ny bestämmelse, 2 a §, kreditupplysningslagen.

12.7.3 När ska uppgifter rapporteras in och hur ofta ska de uppdateras?

Förslag: Uppgifter om *nya krediter* ska som huvudregel rapporteras in till ett Skri-register senast dagen efter det att kreditavtalet ingicks. I vissa situationer kan inrapporteringen i stället göras dagen efter det att krediten utbetalades eller annars registrerades i kreditgivarens system. I övrigt ska uppgifter rapporteras in till registret snarast möjligt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om inrapporteringen och uppdateringen av uppgifter till Skri-register.

I stort sett alla aktörer vi talat med i branschen anser att det är nödvändigt att uppgifterna i registret är så uppdaterade som möjligt vid varje given tidpunkt. Det har ansetts vara särskilt viktigt att nya kreditavtal rapporteras in mer eller mindre omedelbart. Resonemanget bygger på att kreditgivarna måste få snabb information om en kund nyligen har beviljats en kredit hos en eller flera andra kreditgivare. Annars finns det en risk för att den som ansöker hos flera olika kreditgivare samtidigt, också får flera krediter beviljade – trots att det saknas ett kreditutrymme. Flera i branschen har uttalat att det finns en beredskap bland kreditgivarna att kunna rapportera in uppgifter om nya kreditavtal åtminstone en gång per dygn, företrädesvis genom nattliga datakörningar.

Vi delar bedömningen att uppgifterna i ett Skri-register bör vara så uppdaterade och aktuella som möjligt. Det gör kreditprovningarna

⁶⁶ I SOU 2023:3 s. 109 f. lämnas en utförligare redogörelse för hur denna verksamhet drivs.

mer träffsäkra och medför även att rättelser av felaktiga uppgifter i registret får snabbt genomslag. För att motverka att en konsument under kort tidsrymd kan belåna sig hos flera olika kreditgivare har vår utgångspunkt varit att det ska ställas krav på att nya kreditavtal rapporteras in till ett Skri-register senast dagen efter det att ett kreditavtal ingåtts.

Från bankbranschen har det dock framförts att det i fråga om bostadskrediter inte är praktiskt möjligt att rapportera in uppgifter dagen efter ett kreditavtal ingåtts. Den mesta hanteringen är visserligen digital, men det förekommer att kredittagaren dröjer med att översända undertecknade skuldebrev till banken. Dessutom tar det tid för postgången. Det finns skäl att hörsamma denna synpunkt. Inrapporteringen ska därför som huvudregel ske dagen efter det att kreditavtalet ingicks, men med den ventilen att inrapporteringen i vissa situationer – där det inte är praktiskt möjligt att följa huvudregeln – i stället kan ske dagen efter det att kreditbeloppet utbetalades eller krediten registrerades i kreditgivarens system.

När det gäller inrapportering och uppdatering av övriga uppgifter finns det starka skäl att även de hålls väl uppdaterade. Det bidrar exempelvis till att rättelser av uppgifter i registret får snabbt genomslag. Uppdaterade uppgifter om att ett betalningsdröjsmål inte längre föreligger underlättar också för de konsumenter som är kreditvärdiga att ingå kreditavtal. Av dataskyddsförordningen följer dessutom att personuppgifterna ska vara korrekta och om nödvändigt uppdaterade (artikel 5.1 d). Övriga uppgifter till ett Skri-register bör därför rapporteras in *snarast möjligt*.

Vi föreslår att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ges möjlighet att meddela föreskrifter om inrapporteringen och uppdateringen av uppgifter till Skri-register.

Den föreslagna bestämmelsen tas in i 11 § i kreditupplysningsförordningen (2025:000). Bemyndigandet tas in i 24 § kreditupplysningslagen.

12.7.4 Rapporteringsskyldigheten

Bedömning: Det kan finnas anledning att göra det möjligt att fullgöra rapporteringsskyldigheten till företag med Skri-tillstånd, även på annat sätt än genom filöverföring av personuppgifter. Något sådant förslag lämnas dock inte nu.

Enligt den nuvarande ordningen på kreditupplysningsmarknaden sker insamlingen av personuppgifter hos kreditupplysningsföretagen genom filöverföring av uppgifterna från kreditgivare eller myndigheter till dessa företag. Uppgifterna lagras därefter i register. Personuppgifterna i registret finns kvar tills de gallras. Detta gör det bl.a. möjligt för Integritetsskyddsmyndigheten att utöva tillsyn över kreditupplysningsföretagens hantering av personuppgifter. Registren möjliggör även för den enskilde att begära registerutdrag och kontrollera vilka uppgifter som finns lagrade om honom eller henne vid en given tidpunkt.

Den ordning vi har föreslagit innebär att huvudsakligen kreditgivare och inkassoföretag åläggs en skyldighet att rapportera in en mängd uppgifter till Skri-register. I första hand ser vi framför oss att uppgifterna kommer att lagras i register. Det är också utifrån en sådan modell vi lagt fram våra förslag. Vi har dock noterat att man på den norska kreditupplysningsmarknaden öppnade upp för andra tekniska lösningar kring hur uppgifterna från kreditgivare kan göras tillgängliga för de norska skuldinformationsföretagen. Ett av företagen med tillstånd har valt en slags förfrågningsportal (portalbasert spørretjenste) med en ”fråga-svar”-modell. Modellen bygger i grunden på att uppgifterna inhämtas i realtid från kreditgivare, efter en konkret förfrågan, och inte – som är fallet med de mer renodlade registerlösningarna som drivs av företagets konkurrenter – från ett register hos företaget självt. Som vi konstaterat i avsnitt 12.2.2 har emellertid även det företag som driver förfrågningsportalen etablerat ett back-up-register som används bl.a. för att tillgodose lagstiftarens krav på insyn för den registrerade och möjligheten till insyn från myndigheterna. Det är även möjligt att använda uppgifter från back-upregistret om svar inte kan erhållas från en kreditgivare vid en viss tidpunkt, exempelvis om länken till kreditgivaren inte fungerar.

Under utredningsarbetet har det framkommit att det finns liknande tekniska lösningar, som den norska, bland företag med tillstånd

att bedriva kreditupplysningsverksamhet på den svenska marknaden. Men det finns, vad vi känner till, inte i dagsläget något företag som lanserat sådan verksamhet i större skala i dagsläget.

Vid utformningen av all lagstiftning bör teknikneutralitet eftersträvas. Det kan finnas skäl att öppna upp för möjligheten för kreditgivare och andra rapporteringsskyldiga företag att fullgöra skyldigheten genom att göra uppgifterna tillgängliga på annat sätt än genom filöverföring.⁶⁷ Exempelvis genom en sådan fråga-svar-modell som etablerats på den norska kreditupplysningsmarknaden. En sådan reglering bör dock först tas fram om det finns ett intresse för att etablera en sådan tjänst på den svenska kreditupplysningsmarknaden. I likhet med den norska lagstiftningsprocessen ovan, kan sådana svar t.ex. framkomma i samband med att detta betänkande remitteras. Vi lämnar inte några sådana förslag nu.

12.7.5 En gemensam teknisk standard för inrapporteringen

Förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (förslagsvis Finansinspektionen) ska få meddela föreskrifter om en gemensam teknisk standard för inrapportering av skuld- och kreditinformation.

Bedömningar: De kreditupplysningsföretag som får tillstånd att föra Skri-register bör gemensamt och i samråd med de inrapporterande företagen ta fram ett förslag till en gemensam teknisk standard för inrapportering av skuld- och kreditinformation.

Ett stort antal kreditgivare och inkassoföretag kommer omfattas av skyldigheten att rapportera uppgifter till sannolikt flera kreditupplysningsföretag med tillstånd att föra ett Skri-register (avsnitt 12.8). För att företagen som ska lämna uppgifterna inte ska behöva rapportera in uppgifterna utifrån olika standarder krävs att det etableras en teknisk standard. En sådan teknisk standard bör i första hand tas fram gemensamt av de kreditupplysningsföretag som får tillstånd att föra ett Skri-register. Om ett nytt företag får tillstånd att föra ett Skri-register ska det också få delta i samarbetet om ett inrapporterings-

⁶⁷ Det skulle i sådana fall sannolikt lämpa sig bättre att tala om "uppgiftsskyldighet".

format. Arbetet ska ske i samråd med kreditgivare och inkassoföretag. På motsvarande sätt har frågan hanterats av de norska skuldinformationsföretagen. Erfarenheterna från Norge är att den ordningen har fungerat väl. De tre företag som där etablerats har kommit överens om två olika standarder, en för överföring av data till ett register och en för den fråga-svar-modell som bygger på ett API-gränssnitt (*Application Programming Interface*).⁶⁸ Den tekniska standarden – eller inrapporterings-schemat – uppdateras två gånger per år.

För att säkerställa framtagandet av en funktionell och gemensam teknisk standard ska regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer dock ha möjlighet att meddela föreskrifter i frågan om en sådan gemensam standard.

Bemyndigandet tas in i 24 § kreditupplysningslagen (1973:1173).

12.7.6 Något om inrapporteringskyldigheten i förslaget om insamling av skulduppgifter i SOU 2022:51

I våra direktiv anges att vi ska samråda med utredningen Statistik över hushållens tillgångar och skulder (Fi 2021:02) och ta del av och beakta de förslag som utredningen lämnar. Under vårt arbete har vi samrått med utredningen. Utredningen överlämnade betänkandet *En ny statistik över hushållens tillgångar och skulder* (SOU 2022:51) i november 2022.⁶⁹ Enligt utredningen finns ett stort samhällsbehov av att framställa statistik över hushållens tillgångar och skulder. Sådan statistik har inte funnits i Sverige sedan 2007. Insamlingen av uppgifter på individnivå ger enligt utredningen bättre möjligheter för bl.a. Riksbanken att bedriva en väl avvägd penningpolitik och för Finansinspektionen att utvärdera effekter av olika makrotillsynsåtgärder. Utredningen har föreslagit att Statistiska centralbyrån (SCB) ska vara statistikansvarig myndighet för det nya statistikområdet som uppgiftsinsamlingen avser.

I fråga om *skulder* föreslås att uppgifter om bl.a. bostadslån, konsumtionslån och skulder hos inkassoföretag ska samlas in fyra gånger per år. Utredningen har presenterat en variabellista över de närmare uppgifter som ska samlas in om respektive skuldpost. Insamlingen ska göras från i stort sett samma aktörer som de vi har föreslagit ska omfattas av rapporteringskyldighet till företaget med Skri-tillstånd

⁶⁸ I avsnitt 12.2.2 behandlas ordningen på den norska kreditupplysningsmarknaden närmare.

⁶⁹ Förslaget bereds i Regeringskansliet.

(avsnitt 12.7.1 och 12.7.2). För att minska uppgiftslämnarbördan för de inrapporterande företagen har utredningen (Fi 2021:02) föreslagit att *kreditupplysningsföretag* ska kunna rapportera uppgifter om konsumenters skulder till SCB för kreditgivarnas räkning. Det har medfört behov av författningsändringar i kreditupplysningslagen (1973:1173). Författningsändringarna påverkar inte våra förslag.

Det kan konstateras att ändamålet med insamlingen av uppgifter om individers tillgångar och skulder till SCB är ett annat än ändamålet med den rapporteringsskyldighet vi föreslår. Ändamålet med ett system för Skri-register – att skapa förutsättningar för mer träffsäkra kreditprövningar och minska överskuldssättningen – har styrt utformningen av våra förslag. Det har inneburit andra överväganden i fråga om behovet av insamling av uppgifter till Skri-register än de överväganden som gjordes i SOU 2022:51. Vi har dock strävat efter att i möjligaste mån föreslå en liknande struktur för inrapportering av krediter och betalningsdröjsmål, som den som har föreslagits av utredningen (Fi 2021:02).

12.7.7 Tillgång till uppgifterna i Skri-register

Förslag: Uppgifter i Skri-register ska för kreditupplysningsändamål kunna ingå i kreditupplysningar som lämnas ut (säljs) till kreditgivare och kreditförmedlare med skyldighet att rapportera uppgifter till registret. Det ska endast få göras för kreditupplysningsändamål.

Uppgifter om kreditgivarens, kreditförmedlarens och borgenärens organisationsnummer och namn ska endast kunna lämnas ut till den registrerade.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska kunna meddela närmare föreskrifter om innehållet i kreditupplysningarna.

Bedömning: Den registrerade ska ha tillgång till uppgifterna i Skri-register som rör honom eller henne i enlighet med vad som följer av dataskyddsförordningen.

Den nuvarande ordningen

Enligt den nuvarande ordningen på kreditupplysningsmarknaden har en viss *krets* av företag möjlighet att utväxla information om lämnade krediter, kreditmissbruk och betalningsförsummelse för kreditupplysningsändamål (5 a § första stycket kreditupplysningslagen [1973:1173]). I praktiken används denna möjlighet på så sätt att framför allt svenska banker, betalningsinstitut, bostadskreditinstitut och konsumentkreditinstitut delar (säljer) information om sina kunder till det dominerande kreditupplysningsföretaget på marknaden. Den information som sprids av dessa aktörer är uppgifter om konsumenters *befintliga krediter* och eventuella *kreditmissbruk*. Det görs i syfte att kreditupplysningsföretaget ska kunna ta fram kreditupplysningar. Möjligheten att utväxla information gör också att kreditupplysningsföretaget i fråga kan sälja kreditupplysningar med uppgifter om en konsuments övriga kreditåtaganden och eventuella kreditmissbruk till kreditgivare som har rätt att ta del av informationen i samband med att de i sin tur tar ställning till en konkret kreditansökan. När det gäller *betalningsförsummelse* – dvs. i huvudsak konsumenters skulder som fastställts genom utslag av Kronofogdemyndigheten eller i en dom – hämtar flera av kreditupplysningsföretagen in sådan information från offentliga databaser. Detta sker utanför regleringen av vilka uppgifter som får spridas inom *kretsen*.

Uppgifter från Skri-register ska kunna lämnas ut till kreditgivare och kreditförmedlare med skyldighet att rapportera till det

Syftet med ett system för Skri-register är att kreditgivare, och i förekommande fall kreditförmedlare, ska kunna få en bättre helhetsbild av en konsuments ekonomi än i dag. Svenska kreditgivare måste därför, på motsvarande sätt som enligt den nuvarande ordningen, kunna få tillgång till uppgifter ur ett Skri-register i samband med att de ska pröva en kreditansökan. Det är lämpligt att även fortsättningsvis använda uttrycket *för kreditupplysningsändamål* för att markera detta. Därtill ska kreditförmedlare som yrkesmässigt förmedlar krediter på plattformar för lånebaserad gräsrotsfinansiering kunna få tillgång till uppgifterna i ett Skri-register, för samma ändamål. Även de utländska kreditgivare som bedriver gränsöverskridande verksamhet och som är skyldiga att rapportera uppgifter till registret måste

kunna få tillgång till uppgifter ur det när de gör en kreditprövning, på samma villkor som svenska kreditgivare. En sådan skyldighet följer av det nuvarande konsumentkreditdirektivet (artikel 9.1) och kommer att följa även av det kommande direktivet om konsumentkrediter (artikel 19.1).

En fråga är om tillgången till uppgifterna i ett Skri-register bör begränsas till kreditgivare som står under myndighetstillsyn eller om tillgång även bör ges till övriga kreditgivare, inom exempelvis handeln. Vissa aktörer i branschen har framhållit att även företag inom handeln som sysslar med försäljning på kredit har behov av att i samband med kreditgivning och andra ekonomiska riskbedömningar få tillgång till uppgifter om bl.a. en konsuments befintliga kreditåtaganden och kreditmissbruk.

Som vi nämnt inledningsvis i detta avsnitt är det viktigt att uppgifterna i Skri-register inte används för annat än avsett ändamål eller missbrukas. Vi anser att myndighetstillsyn och en författningsreglerad tystnadsplikt bland de som får ta del av uppgifterna i Skri-register ger vissa garantier för att uppgifterna behandlas på ett korrekt sätt. Dessa aspekter lyftes också fram som centrala när den nuvarande kretsen av företag som enligt kreditupplysningslagen får utväxla uppgifter om sina kunder skulle avgränsas.⁷⁰

Företagen inom handeln omfattas dock inte av någon författningsreglerad tystnadsplikt och de står inte heller under tillsyn av Finansinspektionen. Vi bedömer därför att det inte finns förutsättningar att låta dessa företag få tillgång till uppgifterna i Skri-register.⁷¹ Av samma skäl har vi i avsnitt 12.7.1 även bedömt att dessa kreditgivare inte ska rapportera in uppgifter till registret. Dessa företag kommer dock, på motsvarande sätt som i dag, att kunna köpa kreditupplysningar utan att de innehåller information från Skri-register.

⁷⁰ Prop. 1996/97:65 s. 49 f.

⁷¹ I det kommande direktivet om konsumentkrediter anges i artikel 19.1 a: "*Member States shall ensure that only those creditors who are under the supervision of the competent national authority and who fully comply with Regulation (EU) 2016/679 have access to the databases used for assessing the creditworthiness of consumers.*" Ett sätt att tolka lydelsen är att endast företag som står under tillsyn av en "kompetent myndighet" i *egenskap av kreditgivare* ska kunna få ta del av information i en extern databas, såsom ett Skri-register. Det skulle kunna innebära att företag inom handeln även av den anledningen inte bör få tillgång till uppgifterna i registret. Några säkra slutsatser om hur artikel 19.1 a ska tolkas har dock inte varit möjliga att dra.

Den registrerade ska ha tillgång till uppgifter som rör honom eller henne

Den enskilde har i dag rätt till en kopia av de personuppgifter som är under behandling hos ett kreditupplysningsföretag. Detta följer av dataskyddsförordningen (artikel 12 och 15). Av förordningen följer också att den enskilde bl.a. har rätt till

- information om ändamålen med behandlingen av personuppgifterna,
- de kategorier av personuppgifter som behandlingen gäller,
- de mottagare eller kategorier av mottagare till vilka personuppgifterna har lämnats eller ska lämnas ut,
- om möjligt den förutsedda period under vilken personuppgifterna kommer att lagras,
- om personuppgifterna inte samlas in från den registrerade, och
- all tillgänglig information om varifrån dessa uppgifter kommer.

En kopia är normalt gratis för den registrerade. Den personuppgiftsansvarige får dock ta ut en rimlig avgift för ytterligare kopior som den registrerade begär.⁷²

I kreditupplysningslagen finns inga särskilda regler om den enskildes rätt till insyn i vilka uppgifter som behandlas om honom eller henne. I lagen finns dock en upplysning om den rätt till tillgång till sådana uppgifter som följer av dataskyddsförordningen (10 § tredje stycket).

Den enskilde ska ha samma rätt till information kring vilka uppgifter som finns i ett Skri-register som följer av dataskyddsförordningen i dag. Vi bedömer att det inte krävs några särskilda bestämmelser om det i lag. För att kunna kontrollera så att uppgifterna i registret är korrekta måste den enskilde kunna få information om samtliga kreditgivares, kreditförmedlares och borgenärens namn och

⁷² De norska skuldinformationsföretagen erbjuder den registrerade en möjlighet att kostnadsfritt alltid kunna logga in och ta del av en överblick av sina samlade krediter. Det får anses högst sannolikt att motsvarande möjlighet kommer att erbjudas konsumenterna även på den svenska kreditupplysningsmarknaden, trots att det alltså inte ställs upp några sådana krav i dataskyddsförordningen. En sådan ordning skulle underlätta för den enskilde att få kontroll över sin ekonomi och hjälpa honom eller henne i kontakt med exempelvis Kronofogdemyndigheten eller en budget- och skuldrådgivare.

organisationsnummer. Kreditgivare ska dock inte kunna få ta del av sådan information.

En bestämmelse om detta tas in i 14 § kreditupplysningsförordningen. Bemyndigandet tas in i 24 § kreditupplysningslagen.

Tillgången till uppgifter från ett Skri-register ska regleras genom bestämmelserna om vad en kreditupplysning får innehålla

En fråga är hur tillgången till skuld- och kreditinformation lagtekniskt bör utformas. I avsnitt 12.8.1 föreslår vi att kreditupplysningsföretag ska kunna föra register över skuld- och kreditinformation. De uppgifter som i dag finns lagrade i register hos kreditupplysningsföretagen lämnas ut (säljs) genom kreditupplysningar (2 § kreditupplysningslagen). Tillgången till skuld- och kreditinformation ska därför kopplas till reglerna om vad en kreditupplysning får innehålla.

Detta ska regleras i en ny bestämmelse, 7 b §, kreditupplysningslagen.

Kreditupplysningsföretag utan tillstånd att föra register över skuld- och kreditinformation ska inte få tillgång till uppgifterna

En fråga som uppkommit är om kreditupplysningsföretag utan tillstånd att föra ett Skri-register ska kunna få tillgång till – dvs. köpa – kreditupplysningar med skuld- och kreditinformation. Det skulle närmast röra sig om situationer då kreditupplysningsföretaget (utan Skri-tillstånd) ska vidareförmedla uppgifterna till en kreditgivare med självständig rätt att få köpa sådana uppgifter.

Det finns en betydande osäkerhet kring hur en sådan ordning skulle inverka på kreditupplysningsföretagens incitament att ansöka om att få föra ett Skri-register – om de även utan ett sådant tillstånd skulle få behandla skuld- och kreditinformation. De närmare effekterna för konkurrensen på marknaden har inte heller varit möjliga att förutse. Det finns också integritetsaspekter att väga in om fler aktörer skulle få tillgång till skuld- och kreditinformation, utan att vara underställda krav på t.ex. en ändamålsenlig organisation (avsnitt 12.8.2). Sammantaget bedömer vi att tillgången till skuld- och kreditinformation bör begränsas och inte – i varje fall inte i ett

inledande skede – kunna lämnas ut till andra kreditupplysningsföretag utan tillstånd att föra ett Skri-register.

Inkassoföretag ska inte få tillgång till uppgifterna

Det har funnits skäl att överväga om företag med tillstånd att bedriva inkassoverksamhet bör få tillgång till uppgifter i Skri-register i samband med exempelvis en bedömning av en gäldenärs betalningsutrymme. Från inkassobranchen har det framförts att informationen från registret skulle vara värdefull i indrivningsprocesser.

Ett inkassoföretag kan i flera situationer ha ett legitimt intresse av att hämta in en kreditupplysning (jfr 9 § kreditupplysningslagen). Inkassoföretagens verksamhet står dessutom under tillsyn av Integritetsskyddsmyndigheten och det finns en författningsreglerad tystnadsplikt i verksamheten.⁷³ Det finns alltså i och för sig goda förutsättningar för inkassoföretagen att hantera uppgifterna från Skri-register inom sådan verksamhet. Syftet med ett system för Skri-register är dock att skapa förutsättningar för bättre kreditprövningar och därigenom motverka riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. Det är också det ändamålet som gör det proportionerligt att införa en rapporteringsplikt till registret och att i registret behandla omfattande personuppgifter. Att underlätta indrivningsprocesser faller utanför ändamålet med registret och inkassoföretagen ska av den anledningen inte kunna få tillgång till uppgifterna. Vi noterar att den norska regeringen kom till motsvarande slutsats i samband med att skuldinformationslagen infördes i Norge.⁷⁴ Vi anser därför att övervägande skäl talar för att inkassoföretag inte ska få tillgång till uppgifterna i Skri-register.⁷⁵

⁷³ Utredningen om hantering och köp av vissa krediter (SOU 2023:3) har lämnat förslag om att Finansinspektionen ska vara tillsynsmyndighet för inkassolagen i dess helhet. Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet.

⁷⁴ Avsnitt 4.8 i prop. 87 L (2016-2017).

⁷⁵ Vare sig införandet av ett system för Skri-register eller bestämmelserna i det kommande direktivet om konsumentkrediter bedöms dock påverka inkassoföretagens rätt att få tillgång till kreditupplysningar enligt 9 § kreditupplysningslagen.

12.8 Vem ska få föra Skri-register?

12.8.1 Ett kreditupplysningsföretag ska efter tillstånd från Integritetsskyddsmyndigheten få föra Skri-register

Förslag: Företag som har tillstånd att bedriva kreditupplysningsverksamhet kan efter ansökan få tillstånd av Integritetsskyddsmyndigheten att föra register över skuld- och kreditinformation (Skri-register) och i övrigt behandla sådan information.

Det finns i huvudsak två möjliga lösningar

Det finns, som redovisats, en stor samstämmighet i branschen om att det behövs ett slags ”skuldregister”. Däremot finns det olika uppfattningar om i vilken regi registret bör föras. Även en sorts hybridlösning har nämnts, där staten ansvarar för uppgifterna i registret men driften sköts av en eller flera privata aktörer, antingen efter upphandling eller licensgivning. Vissa aktörer vi talat med under utredningen föredrar en privat lösning. Andra aktörer anser att registret bör drivas i statlig regi och har pekat ut Skatteverket som lämpligt för den uppgiften. Vi har dock uppfattat att det för flera aktörer inte är av avgörande betydelse vilken lösning som väljs. Det mest väsentliga för de allra flesta är *att* det inrättas en ordning som ger bättre möjligheter att få en helhetsbild över konsumenters krediter och andra skulder. Även inom utredningen har det funnits förespråkare för både en statlig och en privat lösning.⁷⁶

Den nuvarande svenska ordningen för tillgång till uppgifter om en konsuments kreditåtaganden m.m. bygger på en privat modell under offentlig kontroll. Kreditupplysningsföretagen bedriver sin verksamhet utifrån kreditupplysningslagen (1973:1173) och dataskyddslagstiftningen samt de villkor som meddelats av Integritetsskyddsmyndigheten i tillstånden för respektive företag (avsnitt 12.2.1). Det ställs förhållandevis låga formella krav för att få tillstånd att bedriva kreditupplysningsverksamhet. Ändå är det endast ett fåtal aktörer som dominerar marknaden för kreditupplysningar om privatpersoner. Ett av dessa företag kontrollerar i princip all data om konsumenters kredit-

⁷⁶ Svenska Bankföreningen har i samband med utredningens slutjusteringsmöte i maj 2023 bytt ståndpunkt; från att ha förespråkade en privat lösning till att ge uttryck för att föreningen numera hellre ser att utredningen föreslår en statlig lösning.

åtaganden och om eventuella kreditmissbruk. De resterande företagen har endast tillgång till information som finns allmänt tillgänglig i offentliga databaser. Det finns därmed i praktiken höga etableringshinder för företag som vill konkurrera på kreditupplysningsmarknaden.

Våra nordiska grannländer har olika system för registrering av konsumentkrediter för kreditupplysningsändamål. Även i övriga europeiska länder har man valt skilda lösningar.⁷⁷ I Finland har frågan om att införa ett register utretts under lång tid. Där har man nyligen beslutat att införa ett omfattande statligt register som ska drivas av den finska Skatteförvaltningen. På den finska kreditupplysningsmarknaden finns för närvarande endast s.k. negativa upplysningar om konsumenter tillgängliga vid en kreditprövning. Med negativa upplysningar menas i huvudsak en konsuments betalningsförsummelser eller andra former av betalningsdröjsmål. Upplysningarna finns registrerade i register som förs i privat regi av kreditupplysningsföretag. Däremot finns inga uppgifter tillgängliga om en konsuments befintliga kreditåtaganden, s.k. positiva upplysningar. I det nya statliga *positiva kreditupplysningsregistret* ska sistnämnda uppgifter registreras. Där ska även uppgifter om betalningsdröjsmål registreras liksom uppgifter om enskilda personers inkomster. Det finska registret har flera syften. Det ska skapa ett bättre kunskapsunderlag vid kreditgivning och därigenom bidra till att bekämpa överskuldssättningen i samhället. Men registret ska även vara ett makroverktyg för att bl.a. övervaka den finansiella stabiliteten på kreditmarknaden.

I Norge inleddes arbetet med att etablera ett slags skuldregister redan för över 15 år sedan. Tidigare fanns inte möjlighet att i kreditupplysningsverksamhet registrera uppgifter om enskilda personers kreditåtaganden. Det första förslaget som lades fram för den norska riksdagen gick ut på att utvidga ett befintligt statligt register till att också omfatta uppgifter om konsumenters befintliga kreditåtaganden. Ett statligt register ansågs bl.a. bättre kunna skydda informationen i registret än vad registrering hos olika privata aktörer kunde göra. Förslaget om ett statligt register drogs emellertid tillbaka och en ny utredning tillsattes som i stället föreslog en privat modell, vilken nu har funnits på plats sedan några år tillbaka. Vi återkommer strax till hur den norska ordningen fungerat.

⁷⁷ Av de cirka 30 europeiska länder som har system för skuld- eller kreditregister har ungefär hälften valt en privat lösning och hälften en statlig lösning. Jfr förarbetena till den norska skuldinformationslagen, prop. 87 L (2016–2017) s. 14.

Det är tydligt att det finns två huvudsakliga alternativ, som i sin tur kan utformas på något olika sätt. Det ena alternativet är att en eller flera privata aktörer får ansvar för att behandla och föra register över skuld- och kreditinformation under offentlig tillsyn. Antingen kan uppgiften läggas på kreditupplysningsföretagen, dvs. på liknande sätt som register över lämnade krediter och kreditmissbruk har hanterats på den svenska kreditupplysningsmarknaden under lång tid. Eller så läggs uppgiften på företag som i princip endast får lov att behandla och föra register över informationen, dvs. en typ av renodlade ”registerföretag”.

Det andra alternativet är ett statligt register där ansvaret för det läggs på en myndighet. Myndigheten kan förstas självt vara ansvarig för personuppgifterna i registret och sköta driften av det. Det bör också vara möjligt för den utpekade myndigheten att låta en privat aktör (eller möjligen flera) sköta driften av registret. Statens personadressregister (SPAR) är exempel på ett statligt register där personuppgiftsansvaret vilar på Skatteverket men där driften och förvaltningen av registret upphandlats och drivs av ett privat företag.

En privat modell ska införas

Erfarenheterna från andra länder visar på att såväl privata som statliga lösningar, eller modeller, är tänkbara. Vi menar att det även på den svenska kreditupplysningsmarknaden går att genomföra båda alternativen. En statlig respektive privat lösning kan på flera sätt vara likvärdiga. Exempelvis kommer omfattningen av registret kunna vara densamma och uppgifterna i registret kommer att ha samma användningsområde på kreditupplysningsmarknaden oavsett om registret förs i statlig regi eller av en eller flera privata aktörer. Det kommer också ställas samma krav på att behandlingen av personuppgifterna i registret görs i enlighet med relevant dataskyddslagstiftning – inte minst bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning. Oavsett valet av lösning kommer den enskilde dessutom behöva ges full insyn i de uppgifter som finns registrerade om honom eller henne. Vidare bedömer vi att båda lösningarna skulle leda till att kreditgivare kan få en bättre bild av konsumenters skulder än i dag. Vilket alternativ som väljs är alltså enligt vår mening inte avgörande för att uppnå syftet med att införa registret.

Den nuvarande ordningen fungerar ur de flesta aspekter på ett bra sätt. De brister vi uppmärksammat handlar om att det saknas väsentliga uppgifter om krediter och betalningsdröjsmål samt att det råder en bristande konkurrens på marknaden som bl.a. leder till risker för sårbarheter i systemet. Vi bedömer dock att bristerna inte är kopplade till den privata modellen som sådan. Vi anser i stället att ett starkt skäl för att välja en privat modell är att den kan byggas upp utifrån det befintliga systemet utan större ingrepp på marknaden. Det framstår också som naturligt att uppgifter om konsumenters kreditåtaganden och betalningsdröjsmål hämtas in och lagras av de aktörer som använder informationen, såsom är fallet för andra uppgifter som används för kreditupplysningsändamål. En privat lösning enligt den modell vi tänker oss öppnar också upp för en mer konkurrensutsatt kreditupplysningsmarknad, vilket varit en uttalad ambition från regeringens sida.⁷⁸ En annan fördel med att ett system för register över skuld- och kreditinformation byggs upp av privata aktörer är att det sannolikt kan vara på plats relativt snabbt. Erfarenheterna från Norge är dessutom att privata aktörer har goda förutsättningar att följa den snabba tekniska utvecklingen och erbjuda konsumenter en användarvänlig tjänst samtidigt som kraven på säkerhet kan upprätthållas.

Vidare skulle en privat lösning inte medföra kostnader för det offentliga vilket en statlig lösning skulle göra. Vi har inte gjort några egna beräkningar av kostnaderna för att inrätta ett statligt register. Men kostnaderna skulle sannolikt bli betydande. Som jämförelse anges i förarbetena till inrättandet av det finska s.k. positiva kreditupplysningsregistret att engångskostnaderna för registret uppskattningsvis uppgår till drygt 55 miljoner euro. De årliga omkostnaderna beräknas preliminärt uppgå till drygt 16 miljoner euro när registret är i fullt bruk. Sammanlagt omfattar kostnaderna 63 årsarbetskrafter. Totalt uppskattas att 10 miljoner kreditupplysningsrapporter kommer att begäras ut från registret per år. Avgifterna för kreditupplysningsrapporterna ska på sikt finansiera registret.⁷⁹

Vi återkommer i kapitel 14 till vilka ekonomiska och övriga konsekvenser som våra förslag beräknas medföra för näringslivet. Som anges där kan kostnaderna förväntas bli förhållandevis låga. Vi bedömer att detta i viss mån talar för en privat modell.

⁷⁸ Jfr de uttalanden som gjordes i samband med att grunderna lades till den nuvarande ordningen på kreditupplysningsmarknaden, prop. 1996/97:65 s. 53.

⁷⁹ RP 22/2022 rd s. 18.

Det kanske främsta argumentet som förts fram till stöd för att en statlig modell bör väljas är att den bättre skulle tillgodose kraven på att värna skyddet av de uppgifter som rapporteras in till registret. Argumentet bygger på uppfattningen att det med ett myndighetsregister finns en lägre risk för att känsliga uppgifter om enskilda personer sprids och kan komma att användas för andra ändamål än de avsedda. Intresset av att värna den personliga integriteten är naturligtvis mycket starkt. Vi konstaterar att det på den svenska kreditupplysningsmarknaden finns en lång erfarenhet av att hantera personuppgifter i mycket stor omfattning. Drygt tio företag har i dag register med uppgifter om samtliga svenska medborgare och personer över 15 år som är bosatta i Sverige, s.k. ”rikstäckande register” eller ”befolkningsregister”. Det finns dessutom ett ändamålsenligt och omfattande regelverk på plats som kompletterar EU:s dataskyddsförordning. Det har inte framkommit att allmänheten, kreditgivare eller myndigheter har några mer generella anmärkningar mot hur personuppgifter hanteras inom ramen för den nuvarande ordningen. Vi menar att skyddet för den personliga integriteten kan värnas oavsett vilken lösning som väljs. Däremot bedömer vi att det är viktigt att en privat modell bedrivs under offentlig tillsyn. Vi återkommer till detta i avsnitt 12.8.2.

Ytterligare en fråga handlar om robustheten i systemet. Oneligen skulle inrättandet av ett statligt register trygga tillgången till uppgifterna i registret. Vi bedömer dock att även den privata lösning som vi föreslår – vilken öppnar upp för att flera aktörer kan förse bl.a. kreditgivare med relevant information om konsumenters krediter och betalningsdröjsmål – kommer att säkerställa tillgången till uppgifter. Under utredningens gång har vi fått tydliga indikationer på att flera aktörer på kreditupplysningsmarknaden är intresserade av att föra ett Skri-register.

En närliggande fråga handlar om den framtida tillgången till uppgifter på kreditupplysningsmarknaden. Som vi tidigare sagt finns det en teoretisk risk för att privata företag lägger ner sin verksamhet eller att tillståndet för att bedriva verksamheten dras tillbaka. Det skulle kunna tala för att en statlig modell bör väljas. Vi bedömer dock att risken för ett sådant scenario är låg eftersom flera aktörer varit verksamma på den svenska kreditupplysningsmarknaden under lång tid och det finns inte heller anledning att tro att det skulle ske några mer dramatiska förändringar på marknaden framöver.

Sammantaget är vår bedömning att såväl en privat som en statlig lösning är möjliga att genomföra. Skyddet av den personliga integriteten kan säkerställas oavsett vilket av alternativen som väljs. Vad som talar för en privat lösning är att den kan byggas utifrån den nuvarande ordningen på kreditupplysningsmarknaden och är på så sätt den minst ingripande åtgärden. En privat lösning skapar också möjlighet för konkurrens. Vi menar att ytterligare en aspekt som talar för en privat lösning är att den sannolikt har bäst förutsättningar att anpassas till utvecklingen på kreditupplysningsmarknaden. Vi föreslår därför en sådan modell. Nästa fråga är hur den privata modellen bör utformas.

Närmare om utformningen

Från några aktörer i branschen har det framförts att en privat lösning bör bygga på att en oberoende aktör kan driva registret, t.ex. en stiftelse eller en branschorganisation. Några närmare skäl till det har inte presenterats. Motsvarande fråga behandlades i samband med att den norska skuldinformationslagen togs fram. Det ansvariga departementet i Norge uttalade i huvudsak att det vore olyckligt om skuldinformationsföretagen fritt kunde bedriva verksamhet i konkurrens med sina samarbetspartners och kunder. Det ansågs inte lämpligt att företagen med ansvar för skuldinformationen exempelvis skulle kunna bedriva finansieringsverksamhet eller kreditupplysningsverksamhet.⁸⁰ I Norge valde man därför att införa en verksamhetsbegränsning för de s.k. skuldinformationsföretagen. Begränsningen innebär att de endast får lov att inhämta, motta, registrera och lämna ut skuldupplysningar. I grunden tycks den valda ordningen framför allt ha grundat sig på farhågor om att skuldinformationen skulle kunna användas till försäljning av krediter, vilket ansågs kunna skada förtroendet för verksamheten bland både kreditgivare och konsumenter. Den valda lösningen har såvitt vi känner till i huvudsak fungerat väl. Det finns i dag tre skuldinformationsföretag på den norska marknaden som konkurrerar och som i viss mån har olika kundsegment. Ett av företagen riktar sig exempelvis framför allt till den offentliga sektorn. Det har dock påpekats att den verksamhetsbegränsning som gäller för skuldinformationsföretagen är något opraktisk på så sätt att en kredit-

⁸⁰ Jfr prop. 87 L (2016-2017) s. 22 f.

givare som ska genomföra en kreditprövning behöver inhämta information från två separata system – dels från skuldinformationsföretagen, dels från kreditupplysningsföretagen. Kreditgivare tecknar därför avtal både med ett kreditupplysningsföretag och ett skuldinformationsföretag för att kunna få ut alla relevanta uppgifter vid en kreditprövning.

Kreditupplysningsföretagen på den svenska kreditupplysningsmarknaden har i dag möjlighet att föra register över bl.a. konsumenters befintliga krediter, kreditmissbruk och betalningsförsummelse. De flesta kreditupplysningsföretagen bedriver inte någon egen utlåning eller annan finansiell verksamhet, även om det i och för sig är möjligt enligt kreditupplysningslagen (jfr 3 §).⁸¹ Kreditupplysningsföretagen har lång erfarenhet av att behandla personuppgifter i stor skala och har kunskap, en uppbyggd infrastruktur och ett system för det. Vi bedömer att den nuvarande ordningen fungerar väl i fråga om företagets behandling av personuppgifter. Det finns inte några starka skäl för att separera behandlingen av informationen i Skri-register från kreditupplysningsföretagens verksamhet i övrigt. Erfarenheterna från Norge talar snarare för att det skulle vara en fördel vid en kreditprövning om de relevanta uppgifterna fanns samlade.

Vi anser sammantaget att den mest ändamålsenliga lösningen på den svenska kreditupplysningsmarknaden är att kreditupplysningsföretagen får behandla och registrera uppgifter om konsumenters kreditåtaganden och betalningsdröjsmål – vad vi valt att kalla skuld- och kreditinformation. Det finns i dagsläget ett tjugotal företag med tillstånd av Integritetsskyddsmyndigheten att bedriva kreditupplysningsverksamhet. Det vore inte lämpligt om samtliga dessa företag, utifrån sina nuvarande tillstånd, fick möjlighet att behandla och föra register över skuld- och kreditinformation. Med hänsyn till att det handlar om personuppgifter av integritetskänslig karaktär bör höga krav ställas på de företag som ska få tillstånd att föra ett sådant register. Det görs lämpligast genom krav på att företagen ska ha tillstånd från Integritetsskyddsmyndigheten.

En bestämmelse om att ett kreditupplysningsföretag kan få Integritetsskyddsmyndighetens tillstånd att föra register över skuld- och kreditinformation och i övrigt behandla sådan information, tas in i en ny paragraf, 4 a §, kreditupplysningslagen.

⁸¹ I dagsläget har en bank tillstånd att bedriva kreditupplysningsverksamhet.

12.8.2 Förutsättningar för tillstånd

Förslag: Tillstånd att föra ett Skri-register och i övrigt behandla skuld- och kreditinformation ska endast få ges till ett kreditupplysningsföretag som kan antas komma att driva verksamheten i enlighet med lag och andra författningar. Tillståndet får endast ges om företaget bedöms ha en ändamålsenlig organisation samt den kunskap och erfarenhet i den operativa verksamheten som krävs för uppgiften.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska kunna få meddela föreskrifter om vilka närmare krav som ska ställas på företag med Skri-tillstånd.

Integritetsskyddsmyndigheten ska få besluta om de närmare villkoren för hur verksamheten ska bedrivas och om skyldigheten för företagen att anmäla ändringar av förhållandena som har betydelse för rätten att föra ett Skri-register och behandla skuld- och kreditinformation.

De nuvarande kraven för att få bedriva kreditupplysningsverksamhet

För att få tillstånd att bedriva kreditupplysningsverksamhet krävs i dag att verksamheten kan antas bli bedriven på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt (4 § första stycket kreditupplysningslagen [1973:1173]). Vid lagens tillkomst gjordes inga närmare uttalanden om vad dessa krav innebär. I praktiken krävs endast att det i verksamheten finns en juridiskt skolad person som bedöms ha tillräckliga kunskaper om kreditupplysningslagen och dataskyddslagstiftningen (avsnitt 12.2.1). Formellt sett ställer lagen upp samma krav på de företag som i dag för rikstäckande register över fysiska personer, som på de företag som endast för begränsade register över juridiska personer. Det krävs inte heller något särskilt tillstånd – utöver det grundläggande tillståndet att bedriva kreditupplysningsverksamhet – för att behandla uppgifter om konsumenters krediter eller kreditmissbruk (jfr 5 a §).

Men den som bedriver kreditupplysningsverksamhet är också personuppgiftsansvarig för de uppgifter som behandlas i verksamheten. Med det ansvaret följer en skyldighet att leva upp till dataskyddsförordningens krav.

Dataskyddsförordningen ställer höga krav på den personuppgiftsansvarige, inte minst i fråga om riskhantering. Enligt förordningen har den personuppgiftsansvarige en skyldighet att göra en generell riskbedömning för att identifiera vilka åtgärder som ska vidtas för att minska riskerna med behandlingen av personuppgifter.⁸² Den ska göras på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna, inbegripet skydd mot en obehörig eller otillåten behandling och mot förlust. Kreditupplysningsföretaget ska använda lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder för detta (artikel 5.1 f i dataskyddsförordningen).

I artikel 32 i dataskyddsförordningen regleras vilka krav på säkerhet i samband med behandlingen av personuppgifter som kreditupplysningsföretag redan i dag måste leva upp till – och som alltså kommer att vara tillämpliga även för företag med tillstånd att driva Skri-register. Det framgår att företaget måste vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en säkerhetsnivå som är lämplig i förhållande till risken. Detta ska ske med beaktande av den senaste utvecklingen, genomförandekostnaderna och behandlingens art, omfattning, sammanhang samt riskerna för fysiska personers rättigheter och friheter. Företaget har en skyldighet att beakta de fysiska och logiska säkerhetsfunktioner som finns tillgängliga på marknaden. Även den senaste utvecklingen av metoder för att göra intrång i it-system bör beaktas så att nya hot mot säkerheten kan mötas. Det finns krav på att företaget vidtar tekniska åtgärder för att skydda personuppgifterna. Företaget ska dessutom regelbundet testa, undersöka och utvärdera effektiviteten hos de tekniska och organisatoriska åtgärder som ska säkerställa behandlingens säkerhet.

Av artikel 32.2 följer att när företaget avgör lämplig säkerhetsnivå ska särskild hänsyn tas till de risker som behandlingen av personuppgifter medför, i synnerhet från obehörigt röjande av eller obehörig åtkomst till de personuppgifter som behandlats. Av artikel 32.4 framgår vidare att anställda (medhjälpare) är förbjudna att behandla personuppgifter annat än på instruktion från företaget och att åtgärder ska vidtas för att säkerställa att de anställda följer förbudet. Det kan handla om behörighetssystem och tydliga instruktioner till de anställda om vad som gäller.

Överträdelse av skyldigheterna enligt artikeln kan medföra administrativa sanktionsavgifter enligt artikel 83.4 på upp till två procent

⁸² Jfr artikel 24.1, 25.1 och 35 i dataskyddsförordningen.

av den totala globala årsomsättningen för företaget. Vid brister i verksamheten kan Integritetsskyddsmyndigheten även återkalla tillståndet att bedriva verksamheten. Det finns alltså starka ekonomiska incitament för kreditupplysningsföretagen att följa det gällande regelverket.

Behovet av ytterligare krav för att få tillstånd att föra Skri-register

Det kan konstateras att kreditgivare under lång tid har delat information om personuppgifter på kreditupplysningsmarknaden av integritetskänslig karaktär – sett både ur den enskildes och kreditgivarnas perspektiv – under det nuvarande regelverket. Det har handlat om en omfattande spridning av uppgifter om både krediter och kreditmissbruk. Men uppgifterna har hittills endast spridits till i huvudsak en aktör på marknaden och dessutom på avtalsrättslig grund. Genom införandet av ett system för skuld- och kreditregister kommer kreditgivare och inkassoföretag att bli skyldiga att rapportera in uppgifter till sannolikt flera kreditupplysningsföretag. Det kommer dessutom handla om inrapportering av fler uppgifter än i dag. Det kan därför finnas skäl att stärka skyddet av de uppgifter som ska behandlas i kreditupplysningsverksamhet ytterligare. Att ställa höga krav är även viktigt för att allmänhetens förtroende för verksamheten ska kunna vara högt.

Även från bankbranschen har det framförts att det krävs skyddsåtgärder för att hantera de uppgifter som kommer att rapporteras in till Skri-register. Man anser att det främst rör sig om behov av att hantera riskerna i verksamheten, dels operativa risker bestående i spridning till obehöriga på grund av avsiktlig eller oavsiktlig felhantering av registerdata, dels risker för it-intrång. Vad branschen uttryckt oro för är bl.a. att ränte- och amorteringsuppgifter kommer i orätta händer. Det skulle kunna skada bankernas affärsmässiga intressen. De uppgifter som ska rapporteras in till Skri-register är, enligt bankbranschen, mer känsliga för bankerna än de uppgifter som sprids (säljs) på frivillig grund enligt den nuvarande ordningen. Det kommer inte heller finnas möjlighet att skydda sig mot riskerna på avtalsrättslig väg, eftersom kravet på bankerna att rapportera föreslås vara reglerat i lag. Även om risken visserligen finns oavsett om en statlig eller privat modell väljs, är riskerna enligt bankbranschen större

utifrån den modell som utredningen föreslår eftersom den kommer att involvera flera aktörer. Från bankernas håll har det efterfrågats ett omfattande säkerhetsregelverk för att hantera dessa frågor.

Vi kan konstatera att också bankbranschens synpunkter ger stöd för att det bör ställas ytterligare krav på de företag som ska föra register över skuld- och kreditinformation.

Vilka ytterligare krav ska ställas?

En självklar förutsättning för att ett tillstånd att föra ett Skri-register och i övrigt behandla sådan information ska kunna beviljas är att kreditupplysningsföretaget kan antas komma att bedriva verksamheten i enlighet med lag och andra författningar. Bedömningen omfattar således både bestämmelserna i kreditupplysningslagen, som t.ex. att verksamheten ska bedrivas så att den inte leder till otillbörligt intrång i den personliga integriteten, och annan lagstiftning gällande t.ex. skatt och bokföring. Men genom kravet markeras även att verksamheten ska antas kunna leva upp till dataskyddsförordningens omfattande krav på bl.a. säker hantering av de uppgifter som behandlas.

Det ska också ställas krav på att det inom företaget ska finnas en *ändamålsenlig organisation och sådan kunskap och erfarenhet* som krävs för att behandla och föra register över personuppgifter i stor skala. Vid bedömningen av om dessa krav är uppfyllda bör beaktas vilken kapacitet som kreditupplysningsföretaget förfogar över i form av personal, ledning, arbetsrutiner och andra organisatoriska resurser. Ett krav är naturligtvis att det finns adekvat juridisk kunskap om dataskyddslagstiftning och i övrigt kunskap om de lagar och föreskrifter som reglerar verksamheten (jfr kravet på *sakkunnighet* i 4 § kreditupplysningslagen). Vid bedömningen kan beaktas vilken utbildning och erfarenhet av liknande verksamhet som personalen har. Särskilt viktigt är dessutom att det inom företaget finns en teknisk infrastruktur som gör det möjligt att i verksamheten ta emot och hantera information från en stor mängd aktörer. Företaget måste också ha tillgång till personal med teknisk kunskap för att garantera en it-miljö i vilken personuppgifter kan tas emot och behandlas på ett säkert sätt. Det måste finnas rutiner för att gallring av obsoleta uppgifter ska kunna ske omgående. Även kompetens och bemanning i andra funktioner har betydelse, såsom administrativa funktioner för

att kunna hantera registerutdrag och ta hand om frågor, klagomål och begäran om rättelser från allmänheten. Det är också viktigt att företaget har tillräckliga ekonomiska resurser för att bedriva verksamheten med kontinuitet och hög kvalitet.

I vilken bolagsform verksamheten bedrivs saknar betydelse, så länge de krav som ställs upp i lagen kan uppfyllas. Något krav på att verksamheten ska drivas i viss bolagsform krävs därför inte i lagen. Men det är naturligt att utgå från att kreditupplysningsföretag som kan uppfylla de nämnda kraven är organiserade som aktiebolag eller ekonomiska föreningar. För utländska bolag bör det ställas krav på att de har fast driftsställe i Sverige. Det gör det möjligt för Integritetsskyddsmyndigheten att utöva tillsyn över verksamheten. Integritetsskyddsmyndigheten bör ges föreskriftsrätt för att kunna meddela bestämmelser om de närmare krav som ska ställas.

Enligt nuvarande regler har Integritetsskyddsmyndigheten inte någon normgivningskompetens i fråga om hur verksamhet inom kreditupplysningsföretag ska bedrivas. Däremot har myndigheten rätt att besluta om *villkor* för hur ett företags kreditupplysningsverksamhet ska bedrivas och om skyldighet för ett företag att anmäla ändring av förhållanden som har betydelse för rätten att bedriva verksamheten (4 § andra stycket kreditupplysningslagen). Det är lämpligt att – vid sidan av den föreskriftsrätt som föreslagits ovan – behålla samma ordning i förhållande till företag med Skri-tillstånd. En möjlighet att meddela villkor bör alltså även finnas i förhållande till den del av verksamheten som rör Skri-register. Vidare är det viktigt att en ändring av förhållanden som har betydelse för rätten att föra ett Skri-register och i övrigt behandla sådan information anmäls till Integritetsskyddsmyndigheten. Myndigheten ska därför ha möjlighet att meddela närmare villkor för sådan anmälningsskyldighet. Det kan handla om att en person med viss juridisk, teknisk eller annan kompetens av betydelse för företaget lämnat företaget, eller att förutsättningarna försämrats i fråga om möjligheten att garantera en säker it-miljö. Även försämrade ekonomiska förutsättningar som allvarligt påverkar möjligheten att bedriva verksamheten ska anmälas.

En bestämmelse om kraven för att få tillstånd att föra Skri-register tas in i en ny paragraf, 4 b §, i kreditupplysningslagen och bemyndigandet tas in i 24 § kreditupplysningslagen.

12.8.3 Skyldighet att motta och registrera uppgifter

Förslag: Kreditupplysningsföretag med tillstånd att föra ett Skri-register ska vara skyldiga att motta och registrera uppgifter som rapporteras till företaget. Uppgifterna får endast registreras för kreditupplysningsändamål.

Företag med tillstånd att föra ett Skri-register ska underlätta för de inrapporterande företagen att fullgöra sin rapporterings-skyldighet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om hur företag med tillstånd att föra Skri-register kan uppfylla sina skyldigheter.

I avsnitt 12.5 och 12.7 har vi föreslagit att det ska vara obligatoriskt för företag under Finansinspektionens eller motsvarande utländsk myndighets tillsyn att rapportera in uppgifter till Skri-register. För att säkerställa att de inrapporterade uppgifterna också tas emot och lagras i register ska en sådan skyldighet införas. Registreringen får endast göras för kreditupplysningsändamål.

Det är rimligt att det ställs krav på de mottagande företagen så att de i viss utsträckning gör eventuella anpassningar av sina tekniska system. Kraven bör ställas i syfte att göra det möjligt för de inrapporterande företagen att fullgöra sina skyldigheter. Vi har därför föreslagit att kreditupplysningsföretagen ska ta fram en gemensam teknisk standard för inrapportering (avsnitt 12.7.5).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om hur företagen kan uppfylla sina skyldigheter.

En bestämmelse om detta tas in i en ny paragraf, 5 b §, kreditupplysningslagen (1973:1173). Bemyndigandet tas in i 24 § samma lag.

12.9 Gallring

Förslag: En uppgift om ett betalningsdröjsmål ska gallras så snart dröjsmålet inte längre föreligger.

Övriga uppgifter i Skri-register ska gallras enligt gällande bestämmelser i kreditupplysningslagen och EU:s dataskyddsförordning.

Det finns begränsningar i hur gamla de uppgifter som behandlas i kreditupplysningsverksamhet får vara. Kreditupplysningsföretagen måste därför ha rutiner för att kontinuerligt gallra uppgifter ur sina register. En uppgift om en fysisk person som inte är näringsidkare ska normalt gallras senast tre år efter den dag då den omständighet inträffade eller det förhållande upphörde som uppgiften avser (8 § andra stycket kreditupplysningslagen [1973:1173]). En uppgift om skuldsanering ska dock som huvudregel gallras senast fem år efter den dag då inledandebeslutet meddelades (8 § tredje stycket). En uppgift som har inhämtats från Kronofogdemyndigheten i dess verksamhet med indrivning och utsökning ska gallras när den inte omfattas av undantaget från sekretess (8 § fjärde stycket). Det bör även noteras att s.k. omfrågeuppgifter ska gallras redan efter ett år (8 § andra stycket andra meningen).

Till Skri-register ska det rapporteras uppgifter om en konsuments betalningsdröjsmål med anledning av en sådan kredit som finns registrerad i registret. Betalningsdröjsmål som varat i minst 30 dagar från förfallodagen ska rapporteras (avsnitt 12.5.2). Om konsumenten betalar skulden, och något betalningsdröjsmål alltså inte längre föreligger, eller om betalningsdröjsmålet av annat skäl upphör ska uppgiften gallras så snart som möjligt. Av ett Skri-register ska alltså inte historiskt skuldsaldo framgå. Detta bör motverka att personer som är kreditvärda nekas krediter eller att ingå andra avtalsförbindelser. Regleringen är också väl förenlig med dataskyddsförordningens krav på lagringsminimering (artikel 5.1 e).

Det saknas behov för att i övrigt införa särskilda gallringsregler för de uppgifter som kommer att lagras i Skri-register. De ska i stället gallras enligt det gällande regelverket.

Den nya gallringsbestämmelsen ska tas in i 8 § kreditupplysningslagen.

12.10 Tillsyn och sanktioner

12.10.1 Tillsyn över och ingripanden mot företag med tillstånd att föra ett Skri-register

Förslag: Integritetsskyddsmyndigheten ska utöva tillsyn över att företag med tillstånd att föra ett Skri-register och i övrigt behandla skuld- och kreditinformation bedriver verksamheten i enlighet med kreditupplysningslagen och utifrån de villkor som meddelats.

Integritetsskyddsmyndigheten ska ha rätt att vidta samma åtgärder mot företag med tillstånd att föra ett Skri-register som myndigheten har i förhållande till kreditupplysningsföretag enligt 15–17 och 22 §§ kreditupplysningslagen och enligt EU:s dataskyddsförordning.

Något om den nuvarande ordningen

Integritetsskyddsmyndighetens uppgift är att arbeta för att människors grundläggande fri- och rättigheter skyddas i samband med behandling av personuppgifter, att underlätta det fria flödet av sådana uppgifter inom EU och att verka för att god sed iakttas i kreditupplysningsverksamhet.⁸³ Myndigheten är tillstånds- och tillsynsmyndighet enligt 15 § kreditupplysningslagen (1973:1173) och enligt dataskyddsförordningen.

Integritetsskyddsmyndighetens tillsyn bedrivs både enligt dataskyddsförordningen och enligt kreditupplysningslagen. Vid tillsyn över sådan behandling av personuppgifter som omfattas av EU:s dataskyddsförordning gäller Integritetsskyddsmyndighetens befogenheter enligt kreditupplysningslagen. Befogenheterna gäller *utöver* de som myndigheten har enligt dataskyddsförordningen (15 § tredje stycket).⁸⁴

I förordningen ges myndigheten utredningsbefogenheter som bl.a. ger rätt att beordra ett kreditupplysningsföretag att lämna all information som myndigheten behöver för att kunna fullgöra sina

⁸³ 1 och 2 a §§ förordningen (2007:975) med instruktion för Integritetsskyddsmyndigheten.

⁸⁴ Att Integritetsskyddsmyndighetens befogenheter enligt dataskyddsförordningen gäller även vid tillsyn av efterlevnaden av kreditupplysningslagen i de delar lagen kompletterar dataskyddsförordningen följer av 6 kap. 1 § dataskyddslagen (2018:218).

uppgifter inklusive att få tillgång till alla personuppgifter. Integritetsskyddsmyndigheten har även rätt att få tillträde till alla lokaler som tillhör företaget (artikel 58.1 a–f).

Därutöver har Integritetsskyddsmyndigheten enligt förordningen flertalet s.k. korrigerande befogenheter. Myndigheten kan bl.a. utfärda varningar, rikta förelägganden mot företaget om att se till att behandlingen sker i enlighet med bestämmelserna i förordningen och om så krävs på ett specifikt sätt och inom en specifik period. Det finns även möjlighet att förelägga om att personuppgifter ska raderas. Slutligen kan Integritetsskyddsmyndigheten påföra administrativa sanktionsavgifter på höga belopp, upp till fyra procent av företagets globala omsättning (artikel 58.2 a–j och 83).

Kreditupplysningslagens bestämmelser ger Integritetsskyddsmyndigheten rätt till inspektion och om företaget åsidosatt en bestämmelse i lagen eller ett villkor som meddelats får Integritetsskyddsmyndigheten i första hand förelägga företaget att vidta rättelse, ändra meddelade villkor eller meddela nya villkor. De möjligheterna finns oberoende av om det är fråga om svenska eller utländska företag eller institut (17 § första stycket). När det gäller de kreditupplysningsföretag som *ansökt om att få bedriva sådan verksamhet*⁸⁵ finns också möjlighet att som yttersta sanktionsmöjlighet återkalla tillståndet för företaget. Den möjligheten finns även om förutsättningarna för tillståndet i övrigt inte längre är uppfyllda (17 § andra stycket). I fråga om banker och andra kreditinstitut som bedriver kreditupplysningsverksamhet med stöd av sitt grundläggande tillstånd har Integritetsskyddsmyndigheten dock inte rätt att återkalla ett meddelat tillstånd. I förhållande till dessa företag ska myndigheten i stället underrätta Finansinspektionen om företaget inte vidtar rättelse (17 § tredje stycket).

⁸⁵ Dvs. företag som ansökt om tillstånd av Integritetsskyddsmyndigheten enligt 3 § första stycket kreditupplysningslagen till skillnad från exempelvis kreditinstitut vars grundläggande tillstånd kan omfatta kreditupplysningsverksamhet, jfr 3 § andra stycket.

Integritetsskyddsmyndigheten ska ha tillsyn även över företag med tillstånd att föra ett Skri-register och kunna vidta motsvarande tillsynsåtgärder som i dag

I avsnitt 12.8.1 har vi föreslagit att ett företag med tillstånd att bedriva kreditupplysningsverksamhet ska kunna få Integritetsskyddsmyndighetens tillstånd att behandla och föra register över skuld- och kreditinformation. Integritetsskyddsmyndigheten har lång erfarenhet och stor kompetens när det gäller frågor om personuppgiftsbehandling och tillsynsarbete i förhållande till den verksamhet det nu är fråga om. Med hänsyn till dessa förhållanden är det naturligt att Integritetsskyddsmyndigheten även ska få tillsynsansvaret över de företag som ska föra ett Skri-register och i övrigt behandla skuld- och kreditinformation.

De befogenheter som tillkommer Integritetsskyddsmyndigheten i dag bör även gälla i förhållande till företag med tillstånd att föra ett Skri-register och i övrigt behandla skuld- och kreditinformation.

För att anpassa kreditupplysningslagen till detta ska ett tillägg göras i 17 och 22 §§ kreditupplysningslagen.

12.10.2 Tillsyn över och ingripanden mot de inrapporterande företagen

Förslag: Finansinspektionen ska utöva tillsyn över att rapporteringsskyldigheten till Skri-register fullgörs. I förhållande till den som har tillstånd att bedriva inkassoverksamhet enligt inkassolagen ska sådan tillsyn i stället utövas av Integritetsskyddsmyndigheten.

Finansinspektionen ska ingripa mot kreditgivare som inte uppfyller sin rapporteringsskyldighet enligt de befogenheter myndigheten har enligt nuvarande lagstiftning. Finansinspektionen ska även kunna rikta ett vitesföreläggande mot den som förvärvar en kreditfordran och som inte står under Finansinspektionens eller motsvarande utländsk myndighets tillsyn.

Integritetsskyddsmyndigheten ska ha motsvarande möjlighet i förhållande till företag med tillstånd att bedriva inkassoverksamhet.

Tillsynsansvaret

Vi har föreslagit att Integritetsskyddsmyndigheten får lämna tillstånd till kreditupplysningsföretag att föra ett Skri-register och i övrigt behandla sådan skuld- och kreditinformation. Integritetsskyddsmyndigheten ska enligt våra förslag också utöva tillsyn över sådan verksamhet (avsnitten 12.8.1 och 12.10.1). Frågan är vilken myndighet som bör utöva tillsyn över att skuld- och kreditinformationen rapporteras in. Som vi ser det finns det två alternativ. Antingen läggs också den tillsynsuppgiften på Integritetsskyddsmyndigheten eller så läggs uppgiften på Finansinspektionen.

Integritetsskyddsmyndighetens uppdrag är bl.a. att arbeta för att människors grundläggande fri- och rättigheter skyddas i samband med behandling av personuppgifter. En naturlig uppgift för myndigheten är därför att se till att den enskildes uppgifter skyddas och hanteras korrekt och inte hamnar i orätta händer. Enligt Integritetsskyddsmyndigheten bör den uppgiften inte kombineras med att samtidigt utöva tillsyn över att de finansiella företagen rapporterar känslig information till kreditupplysningsföretag. Ett sådant tillsynsarbete skulle, enligt myndigheten, stå i strid med myndighetens uppdrag. Vi bedömer att det finns fog för den uppfattningen.

Finansinspektionen ansvarar för tillsynen, regelgivningen och tillståndsprövningen som rör finansiella marknader och specifikt finansiella företag. Det ingår även i myndighetens uppdrag att verka för att det finansiella systemet ger ett högt konsumentskydd (1 och 2 §§ förordningen [2009:93] med instruktion för Finansinspektionen). Finansinspektionen har tillsynsansvaret över bl.a. den verksamhet som drivs av kreditgivare såsom banker, kreditmarknadsbolag, bostadskreditinstitut, betalningsinstitut och konsumentkreditinstitut. Tillsynsansvaret omfattar även kreditförmedlare. Finansinspektionen ansvarar alltså redan i dag för tillsynen över den verksamhet som bedrivs hos majoriteten av de aktörer som enligt våra förslag ska vara skyldiga att rapportera uppgifter till Skri-register. Det finns dessutom förslag på att myndigheten ska ta över ansvaret för tillsynen över inkassoföretagens verksamhet, ett ansvar som i dag vilar på Integritetsskyddsmyndigheten (SOU 2023:3). Förslaget bereds i Regeringskansliet.

Finansinspektionen har genom sitt kärnuppdrag stor kunskap och god kännedom om de finansiella företagens verksamhet. Myn-

digheten har också lång erfarenhet av sådant arbete och har en unik ställning som tillsynsmyndighet över den finansiella marknaden och dess aktörer. Finansinspektionen har även en vana vid att samarbeta med myndigheter i andra länder och har god kännedom om hur marknaden fungerar i övriga Europa. Den sistnämnda aspekten är viktig i fråga om myndighetens möjlighet att utöva tillsyn även över gränsöverskridande kreditgivning och den handel som finns med förfallna kreditfodringar.

Sammantaget anser vi att Finansinspektionen är bäst lämpad att utöva tillsyn över att rapporteringsskyldigheten fullgörs. Tills vidare bör dock Integritetsskyddsmyndigheten utöva tillsyn över att företag med tillstånd att bedriva inkassoverksamhet fullgör sin rapporteringsskyldighet. Om de förslag som lämnats av Utredningen om hantering och köp av vissa krediter (SOU 2023:3) genomförs bör dock även det tillsynsansvaret föras över till Finansinspektionen.

Ingripandemöjligheter

Vi har föreslagit att rapporteringsskyldigheten till Skri-register ska gälla kreditgivare, i vissa fall kreditförmedlare, och den som förvärvar en kreditfordran; både om den övertas för indrivning och annars (avsnitt 12.7.1–12.7.2). För att rapporteringsskyldigheten ska följas behöver Finansinspektionen, respektive Integritetsskyddsmyndigheten, ha möjlighet att ingripa. Sådana befogenheter måste kunna användas mot samtliga aktörer som har en skyldighet att rapportera uppgifter till Skri-register.

När det gäller de aktörer som står under Finansinspektionens eller motsvarande utländsk myndighets tillsyn, finns redan bestämmelser som ger Finansinspektionen ingripandemöjligheter. I exempelvis lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter framgår att om ett företag åsidosätter sina skyldigheter enligt lagen eller andra författningar som reglerar företagets verksamhet ska Finansinspektionen ingripa. Myndigheten kan då utfärda ett föreläggande att inom vissa tid bl.a. vidta åtgärder för att komma till rätta med situationen (20 §). Myndigheten har möjlighet att förena föreläggandet med vite (32 §). Vid allvarliga överträdelser har Finansinspektionen ytterst möjlighet att återkalla företagets tillstånd. Motsvarande bestämmelser finns i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (15 kap.

1 och 20 §§), lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden (25 kap. 1 och 29 §§), lagen (2010:751) om betaltjänster (8 kap. 8 och 25 §§), lagen (2011:755) om elektroniska pengar (5 kap. 8 och 25 §§) och i lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter (6 kap. 1 och 18 §§). Vi bedömer att dessa bestämmelser kan tillämpas även i fråga om svenska och utländska kreditgivares, och i förekommande fall kreditförmedlares, rapporteringsskyldighet till Skri-register. Lagändringar behövs därför inte.

I fråga om de aktörer som *inte står under tillsyn* krävs lagändringar. Handeln med kreditfordringar sker i dag främst av inkassoföretag. Det bör införas en skyldighet i inkassolagen (1974:182) för Integritetsskyddsmyndigheten att förelägga den som inte uppfyller sin rapporteringsplikt att fullgöra den. Myndigheten ska få förena föreläggandet med vite.

Men förvärv av kreditfordringar kan även ske av näringsidkare som inte driver in fordringarna på egen hand, bland annat av s.k. portföljbolag (avsnitt 12.7.2). I förhållande till dessa näringsidkare krävs lagändringar för att Finansinspektionen ska kunna se till att de fullgör sin rapporteringsskyldighet genom vitesförelägganden. Sådana lagändringar görs lämpligast i respektive rörelselagstiftning enligt ovan.

Bestämmelserna tas in i 15 § inkassolagen, 15 kap. 18 § lagen om bank- och finansieringsrörelse, 25 kap. 17 § lagen om värdepappersmarknaden, 8 kap. 24 § lagen om betaltjänster, 5 kap. 24 § lagen om elektroniska pengar, 24 § lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter och i 6 kap. 16 § lagen om verksamhet med bostadskrediter.

12.11 Straff och förverkande

Förslag: Det straffbara området enligt kreditupplysningslagen ska utvidgas till att omfatta också den som utan tillstånd behandlar skuld- och kreditinformation eller för register över sådan information. Det ska även vara straffbart att bryta mot ett villkor som har meddelats av Integritetsskyddsmyndigheten.

Ett Skri-register som används i verksamhet utan tillstånd ska förverkas om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma ska gälla om ett Skri-register överlåtits eller upplåtits i strid med lagen eller hanterats i strid med villkor som meddelats av Integritetsskyddsmyndigheten.

Bedömning: Våra förslag ger inte anledning till några ändringar i straffbestämmelsen i övrigt.

Straff

Det finns ett vidsträckt straffrättsligt skydd för de personuppgifter som behandlas i kreditupplysningsverksamhet. Straffansvarig är den som är ansvarig för bedrivandet av kreditupplysningsverksamheten. Det kan vara de ledande organen, styrelsen eller den verkställande direktören. Enligt 19 § kreditupplysningslagen (1973:1173) är det straffbart att med uppsåt eller av oaktsamhet bedriva kreditupplysningsverksamhet utan att ha rätt till det eller att bryta mot ett villkor över hur verksamheten ska bedrivas (3 §, 4 § andra stycket och 17 § första stycket). Det är vidare straffbelagt att överlåta eller upplåta ett register som används i verksamheten utan att först inhämta Integritetsskyddsmyndighetens medgivande (13 § första stycket). Den som upphör att bedriva kreditupplysningsverksamhet eller som avser att flytta sådan verksamhet till ett annat land eller att kassera ett register som används i sådan verksamhet ska anmäla detta till Integritetsskyddsmyndigheten. Det är straffbart att bryta mot myndighetens beslut över hur ett sådant register ska hanteras (13 § andra stycket andra meningen). Straffskalan för samtliga gärningar är böter eller fängelse i högst ett år.

Vi har föreslagit att det krävs Integritetsskyddsmyndighetens tillstånd för att inom ramen för kreditupplysningsverksamhet behandla

och föra register över skuld- och kreditinformation. Vi föreslår också att myndigheten ska få meddela villkor för hur sådan verksamhet ska kunna bedrivas. Det är naturligt att utvidga straffansvaret i kreditupplysningslagen till att omfatta situationer då någon för ett Skri-register eller i övrigt behandlar skuld- och kreditinformation i verksamheten utan tillstånd eller när det sker i strid med Integritetsskyddsmyndighetens villkor.

En bestämmelse om detta tas in i 19 § kreditupplysningslagen.

I avsnitt 12.1 redogörs vi för vår bedömning att den som har tillstånd att föra ett Skri-register endast får överlåta eller upplåta det till någon annan efter medgivande av Integritetsskyddsmyndigheten, enligt vad som redan följer av 13 § första stycket kreditupplysningslagen. Vi redovisar där även vår bedömning av att det nuvarande kravet enligt 13 § andra stycket gäller också för den som avser att kassera ett Skri-register. Vi bedömer att det inte krävs någon ändring i straffbestämmelsen i kreditupplysningslagen för att täcka in dessa situationer.

Förverkande

Har kreditupplysningsverksamhet bedrivits av någon som inte haft rätt till det enligt 3 § kreditupplysningslagen ska register som använts i verksamheten förklaras förverkade om det inte är uppenbart obilligt. Detsamma gäller om register överlåtits eller upplåtits i strid med 13 § första stycket eller om vad som bestämts enligt 13 § andra stycket andra meningen inte följts. Samma sak bör givetvis gälla i fråga om ett Skri-register som använts, överlåtits eller upplåtits i strid med kreditupplysningslagen på sätt som beskrivits.

En bestämmelse om detta tas in i 20 § kreditupplysningslagen.

12.12 Några frågor rörande den rättsliga regleringen

12.12.1 Flera bestämmelser i kreditupplysningslagen är tillämpliga på förslagen om behandlingen av skuld- och kreditinformation

Bedömning: De befintliga bestämmelserna i kreditupplysningslagen om kreditupplysningskopia, rättelse, komplettering och radering, överlåtelse och upplåtelse av register, tystnadsplikt, skadestånd, och överklagande ska tillämpas även på behandling av skuld- och kreditinformation.

Inledning

Flera bestämmelser i kreditupplysningslagen (1973:1173) bedöms utan ändringar vara tillämpliga på de förslag vi har lämnat om möjligheten för kreditupplysningsföretag att behandla skuld- och kreditinformation. I detta avsnitt tas frågor upp om rätten för den enskilde att ta del av en kreditupplysningskopia (11 §), skyldigheterna för den som bedriver kreditupplysningsverksamhet att rätta, komplettera eller radera oriktiga eller missvisande uppgifter (12 §), tystnadsplikten i kreditupplysningsverksamhet (14 §), skyldigheten att utge skadestånd i vissa fall (21 §) och överklagande (23 §).

Kreditupplysningskopia (11 §)

Varje gång en kreditupplysning lämnas ut om en enskild person ska det till den som avses med upplysningen samtidigt och kostnadsfritt sändas ett skriftligt meddelande (kreditupplysningskopia) med uppgifter om bl.a. följande:

- vem som bedriver kreditupplysningsverksamheten,
- ändamålen med och den rättsliga grunden för behandlingen,
- vilka kategorier av personuppgifter som behandlas,
- varifrån uppgifterna hämtats och hur länge uppgifterna kommer att lagras,

- de uppgifter, omdömen och råd som upplysningen innehåller om honom eller henne, samt
- vilka kategorier av mottagare som kan ta del av personuppgifterna och vem som har begärt upplysningen (11 §).

Insynsrätten i kreditupplysningsverksamhet är viktig för att den enskilde ska få tillfälle att kontrollera att de uppgifter som lämnas om honom eller henne i en kreditupplysning är korrekta. Men också från integritetssynpunkt finns det behov av insyn. En rätt till insyn kan ge den enskilde en känsla av trygghet genom att veta vilken information som finns om honom eller henne och samtidigt skapa förtroende för kreditupplysningsverksamheten – under förutsättning att informationen är korrekt. Samma regler som i dag gäller för rätten att få ut en kreditupplysningskopia bör därför gälla även i förhållande till uppgifter som lämnas ut från ett Skri-register. Någon lagändring behövs inte.

Rättelse, komplettering och radering (12 §)

Bestämmelser om rättelse, komplettering och radering finns i 12 § kreditupplysningslagen. Bestämmelserna ändrades senast i samband med dataskyddsförordningens genomförande (prop. 2017/18:120). Om det finns anledning att misstänka att en uppgift som behandlas i kreditupplysningsverksamhet eller som har lämnats i en kreditupplysning under den senaste tolv månadersperioden är oriktig eller missvisande, eller att den behandlats i strid med kreditupplysningslagen eller EU:s dataskyddsförordning, ska den som bedriver verksamheten utan dröjsmål vidta *skäliga åtgärder* för att utreda förhållandet.

Skulle det visa sig att uppgiften faktiskt är oriktig, missvisande eller att den behandlats i strid med lagen eller förordningen ska den, om den förekommer i register, rättas, kompletteras eller raderas.

Om en oriktig eller missvisande uppgift redan har hunnit lämnas ut i en kreditupplysning, ska rättelse eller komplettering så snart det kan ske tillställas var och en som under det senaste året fått del av uppgiften. Från detta görs det dock undantag om uppgiften uppenbarligen saknar betydelse för bedömningen av personens vederhäftighet i ekonomiskt hänseende.

Det är av väsentligt intresse såväl för enskilda som för kreditgivarna och kreditupplysningsföretagen att den information som förekommer i kreditupplysnings-sammanhang inte är felaktig eller missvisande. Om informationen är felaktig kan den påverka kreditgivningen men också innebära en allvarlig integritetskränkning.

Våra förslag medför att mer information än i dag kommer att lagras hos vissa av kreditupplysningsföretagen. Det är därför viktigt att se till att den registrerade har samma möjlighet även framöver att få dessa tillkommande uppgifter rättade, kompletterade eller raderade – om de är felaktiga. Ett viktigt ansvar kommer att vila på kreditupplysningsföretaget som lagrar informationen. Vi har därför föreslagit att höga krav ska ställas på de kreditupplysningsföretag som ansöker om tillstånd för att få föra Skri-register, inte minst i fråga om kapacitet att hantera dessa frågor (avsnitt 12.8.2). De nuvarande bestämmelserna om rättning, komplettering och radering bedöms dock som tillräckliga i sig.

Överlåtelse och upplåtelse av register (13 §)

För att register som används i kreditupplysningsverksamhet ska få överlätas eller upplätas till någon annan krävs ett medgivande av Integritetsskyddsmyndigheten. Upphör någon att bedriva kreditupplysningsverksamhet ska det anmälas till Integritetsskyddsmyndigheten som beslutar om hur register som berörs av åtgärden ska hanteras. Detsamma gäller den som avser att flytta sin verksamhet utomlands (13 § kreditupplysningslagen). Det är straffbart att bryta mot dessa bestämmelser (19 § samma lag).

Vi har föreslagit att det ska krävas tillstånd av Integritetsskyddsmyndigheten för att få föra ett Skri-register (avsnitt 12.8.2). Det bör även i förhållande till ett sådant register krävas medgivande av Integritetsskyddsmyndigheten för överlåtelse eller upplåtelse – dvs. även för nyttjanderätt till registret. Någon reglering utöver den som redan finns i kreditupplysningslagen krävs därför inte.

Om ett kreditupplysningsföretag med tillstånd att föra ett Skri-register upphör med sin verksamhet bör, precis som enligt den nuvarande ordningen, Integritetsskyddsmyndigheten få besluta hur registret ska hanteras, t.ex. att det ska förstöras.⁸⁶ Detsamma bör gälla om

⁸⁶ Prop. 1973:155 s. 108.

tillståndshavaren ska flytta verksamheten till ett annat land eller tar beslut om att kassera registret. Den nuvarande regleringen i 13 § kreditupplysningslagen är även i dessa delar tillräcklig och några lagändringar behövs inte.

Tystnadsplikt

Den som är eller har varit verksam i kreditupplysningsverksamhet får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon till följd därav fått veta om enskildas personliga förhållanden eller om yrkes- eller affärshemligheter (14 § kreditupplysningslagen). För brott mot tystnadsplikten gäller straffbestämmelsen i 20 kap. 3 § brottsbalken.⁸⁷

Det är naturligtvis av stor betydelse att, i likhet med vad som gäller för andra personuppgifter som behandlas i kreditupplysningsverksamhet, den information som finns i ett Skri-register inte röjs eller utnyttjas. Vi bedömer att den nuvarande regleringen är tillräcklig för att säkra upp detta.

Skadestånd

Den som bedriver kreditupplysningsverksamhet har ett skadeståndsansvar gentemot enskilda. Skadeståndsansvaret regleras i 21 § första stycket kreditupplysningslagen och i artikel 82 i dataskyddsförordningen. I praktiken innebär regleringen att fysiska personers rätt att få ersättning för felaktig personuppgiftsbehandling i kreditupplysningsverksamhet i de allra flesta fall ska prövas mot förordningens ersättningsbestämmelse. Bestämmelsen i kreditupplysningslagen kan dock ha betydelse vid viss manuell behandling av personuppgifter som inte ingår eller kommer att ingå i ett register.⁸⁸

Rätten till skadestånd på grund av felaktig behandling av skuld- och kreditinformation kommer alltså att styras av EU:s dataskyddsförordning. Det har inte framkommit några skäl för att reglera det på annat sätt. Några lagändringar behövs därför inte.

⁸⁷ I prop. 2022/23:106 har föreslagits att maximistraffet för brott mot tystnadsplikten av normalgraden höjs från ett till två års fängelse. Det har även föreslagits att en ny svårhetsgrad av brottet införs, *grovt brott mot tystnadsplikten*. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska bl.a. beaktas om gärningen kunnat medföra allvarlig skada eller om röjandet eller utnyttjandet avsett ett stort antal hemliga uppgifter.

⁸⁸ Prop. 2017/18:120 s. 45 och 59.

Överklagande

Integritetsskyddsmyndighetens beslut enligt kreditupplysningslagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Justitiekanslern får föra talan för att ta till vara allmänna intressen. Detta följer av 23 § första stycket kreditupplysningslagen. För att justitiekanslern ska få kännedom om beslut som fattats av Integritetsskyddsmyndigheten ska en kopia av ett beslut skickas till denne (7 § kreditupplysningsförordningen [1981:955]). Samma bestämmelser som i dag gäller för överklaganden och underrättelse till justitiekanslern bör gälla även för Integritetsskyddsmyndighetens beslut i fråga om tillstånd att föra ett Skri-register.

12.12.2 Möjligheten att på frivillig väg utväxla information tas bort samt några följdändringar

Förslag: Den möjlighet som ges i 5 a § kreditupplysningslagen att inom en krets av företag för kreditupplysningsändamål utväxla uppgifter om lämnade krediter, betalningsförsummelse och kreditmissbruk ska tas bort ur lagen.

Bestämmelser om tystnadsplikt i rörelselagstiftningar ska ändras.

5 a § kreditupplysningslagen

Enligt den nuvarande ordningen på kreditupplysningsmarknaden ges en rätt att på *frivillig väg* inom en krets av kreditgivare och kreditupplysningsföretag utväxla information om krediter och kreditmissbruk (5 a § kreditupplysningslagen [1973:1173]). För kreditupplysningsändamål medger rörelselagstiftningen undantag från den tystnadsplikt som annars gäller i dessa verksamheter.⁸⁹ Vi har föreslagit att en ny ordning ska införas som innebär en *skyldighet* för bl.a. kreditgivare och kreditförmedlare att dela uppgifter om sina kunder. Det finns därför inte behov av att i lag ha kvar möjligheten att inom nämnda krets på frivillig väg kunna dela sådan information.

Vi föreslår därför att bestämmelsen tas bort ur lagen.

⁸⁹ T.ex. 1 kap. 10 § fjärde stycket lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Följändringar i rörelselagstiftning

Alla företag med rapporteringsskyldighet till Skri-register omfattas av tystnadsplikt som finns reglerad i rörelselagstiftningen för respektive verksamhet. Bestämmelserna finns i 1 kap. 10 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, 1 kap. 11 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, 3 kap. 12 § lagen (2010:751) om betaltjänster, 3 kap. 12 § lagen (2011:755) om elektroniska pengar, 13 § lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter och 4 kap. 15 § lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter. Från tystnadsplikten görs i dag undantag för möjligheten att utväxla information inom den krets av företag som anges i 5 a § kreditupplysningslagen. En upplysning om det finns i respektive rörelselag. Till följd av att nämnda bestämmelse tas bort ur kreditupplysningslagen ska upplysningen tas bort i rörelselagstiftningen. Ändringen påverkar inte tystnadsplikten i övrigt.

12.12.3 Begreppet kreditmissbruk tas bort ur kreditupplysningslagen och en följdändring på grund av det

Förslag: Begreppet ”kreditmissbruk” ska tas bort ur kreditupplysningslagen och 6 § ska ändras till följd av det. Även 7 § ska ändras.

I 6 § kreditupplysningslagen (1973:1173) finns ett förbud mot att i kreditupplysningsverksamhet behandla bl.a. uppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott. Av paragrafen framgår emellertid att förbudet inte hindrar att uppgifter om betalningsförsummelser, kreditmissbruk eller näringsförbud behandlas i sådan verksamhet. Undantaget gör det möjligt att behandla för kreditupplysningar viktig information om privatpersoner även om informationen kan avslöja att personen begått ett brott.⁹⁰

Vi har i avsnitt 12.12.2 föreslagit att möjligheten att på frivillig väg inom en viss krets av företag utväxla uppgifter om bl.a. kreditmissbruk tas bort och att 5 a § kreditupplysningslagen därför ska upp-

⁹⁰ I prop. 1996/97:65 s. 46 anges checkbedrägeri som ett exempel på kreditmissbruk som kan utgöra ett brottsligt förfarande. Straffbestämmelsen för checkbedrägeri upphävdes i mitten på 1990-talet.

hävas. Den nuvarande ordningen ersätts bl.a. med en skyldighet för kreditgivare under Finansinspektionens tillsyn samt företag med tillstånd att bedriva inkassoverksamhet att rapportera skuld- och kreditinformation till företag med Skri-tillstånd. I begreppet skuld- och kreditinformation ingår – utöver krediter – betalningsdröjsmål med anledning av en sådan kredit som finns registrerad i Skri-register samt betalningsdröjsmål till följd av övertrasserade betalkonton.

Såväl ett betalningsdröjsmål som en övertrassering av ett betalkonto kan innefatta vad som i dag faller under begreppet kreditmissbruk. Det kan handla om misskötta krediter, missbrukade krediter eller missbrukade bankkonton (avsnitt 12.5.2). För att det fortsatt ska vara möjligt att behandla skuld- och kreditinformation även om uppgifterna kan avslöja att kredittagaren begått ett brott ska begreppet kreditmissbruk i 6 § kreditupplysningslagen ersättas med skuld- och kreditinformation.

Till följd av att begreppet kreditmissbruk tas bort ur kreditupplysningslagen, ska även 7 § ändras.

12.13 Skyddet av den personliga integriteten

12.13.1 Inledning

I vårt uppdrag ingår att redogöra för hur våra förslag förhåller sig till bestämmelserna om skyddet mot betydande intrång i den personliga integriteten i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Vi ska även redogöra för hur förslagen förhåller sig till relevant dataskyddsreglering, med utgångspunkt i EU:s dataskyddsförordning. I det följande presenteras våra överväganden i dessa delar.

12.13.2 Förslagen innebär ett godtagbart intrång i den personliga integriteten

Bedömning: Förslagen om en rapporterings- respektive registreringsplikt av skuld- och kreditinformation innebär ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten som avses i 2 kap. 6 § regeringsformen. Intrånget är dock proportionerligt och godtagbart i ett demokratiskt samhälle.

Förslagen är också förenliga med reglerna i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna respektive Europakonventionen.

Hur förslagen förhåller sig till 2 kap. 6 § regeringsformen

I syfte att stärka skyddet för den personliga integriteten infördes den 1 januari 2011 en ny bestämmelse i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Enligt bestämmelsen är var och en skyddad mot betydande intrång i den *personliga integriteten*, om det sker utan samtycke och innebär *övervakning* eller *kartläggning* av den enskildes *personliga förhållanden*. Med personliga förhållanden avses bl.a. uppgifter om en persons ekonomi. Den inrapportering och registrering av skuld- och kreditinformation som vi föreslår avser enskildas personliga förhållanden i den mening som avses i bestämmelsen.

Det som ska prövas är om inrapporteringen och registreringen av skuld- och kreditinformation innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Avgörande för om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning är inte dess huvudsakliga syfte utan vilken effekt åtgärden har. I förarbetena pekas på att många myndigheter har omfattande register som är tillgängliga för myndigheten på ett sådant sätt att lagringen och behandlingen av uppgifterna kan sägas innebära en kartläggning av enskildas förhållanden, även om det huvudsakliga ändamålet med behandlingen är ett helt annat. Det gäller exempelvis Skatteverkets register till vilket uppgifter samlas in för beskattningsändamål och inte för kartlägnings- eller övervakningsändamål. Vad som avses med övervakning och kartläggning får bedömas med utgångspunkt från vad som enligt normalt språkbruk läggs i dessa begrepp.⁹¹

⁹¹ Prop. 2009/10:80 s. 180.

Exempel på åtgärder som kan anses innebära övervakning är hemlig kameraövervakning och andra hemliga straffprocessuella tvångsmedel.⁹² Våra förslag medför inte att någon övervakning kommer att ske av enskilda. Däremot kommer inrapporteringen och registreringen av skuld- och kreditinformation – när uppgifterna sammanförs med andra uppgifter som finns lagrade hos kreditupplysningsföretagen – medföra att enskilda kartläggs, på det sätt som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Vi noterar att Utredningen om statistik över hushållens tillgångar och skulder (SOU 2022:51) har gjort motsvarande bedömning i fråga om den insamling av uppgifter till Statistiska Centralbyrån (SCB) som föreslås av den utredningen (avsnitt 12.7.6).

Nästa fråga som behöver besvaras är om kartläggningen innebär ett betydande intrång i den personliga integriteten. Genom våra förslag kommer kreditupplysningsföretagen att få tillgång till omfattande uppgifter om enskilda personers ekonomi. Att uppgifterna innebär särskilda integritetsrisker framgår inte minst av att uppgifterna hos kreditgivarna och inkassoföretagen omfattas av tystnadsplikt. Uppgifterna kommer dock, enligt våra förslag inte att kunna lämnas ut till andra än sådana kreditgivare som står under tillsyn av Finansinspektionen eller motsvarande utländsk myndighet. Hos dessa aktörer kommer uppgifterna omfattas av en straffsanktionerad tystnadsplikt.

Vidare måste kartläggningen göras utan sådant samtycke som nämns i 2 kap. 6 § regeringsformen. För att förslagen ska tillgodose ändamålet, dvs. att skapa förutsättningar för att kreditgivare ska kunna få en bättre helhetsbild av en konsumenters ekonomi och därmed motverka riskfylld kreditgivning och överskuldssättning, krävs att inrapporteringen och den efterföljande registreringen av skuld- och kreditinformation avser samtliga kredittagare. Det är därför inte möjligt att villkora rapporteringen och registreringen med att den enskilde samtyckt till behandlingen av informationen.

Sammantaget är bedömningen att våra förslag – särskilt när man väger samman effekterna av dem med de uppgifter som redan i dag får behandlas inom ramen för kreditupplysningsverksamheten – innebär ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten och en sådan kartläggning av den enskildes personliga förhållanden som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen.

⁹² Prop. 2009/10:80 s. 181.

Intrånget kräver stöd i lag

Eftersom förslagen innebär ett sådant betydande intrång som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen, krävs lagstöd. Av 2 kap. 21 § regeringsformen framgår att skyddet för var och en mot betydande intrång i den personliga integriteten genom bl.a. kartläggning får begränsas om det görs för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får dock aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Begränsningen får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Vi föreslår att rapporteringsplikten för kreditgivare och inkassoföretag ska författningsregleras i den rörelselagstiftning som styr deras respektive verksamhet.⁹³ I kreditupplysningslagen (1973:1173) ska det dessutom tas in en bestämmelse med upplysning om i vilka lagar rapporteringsskyldigheten regleras (2 a §). Det ska också i kreditupplysningslagen införas en bestämmelse som föreskriver en skyldighet för kreditupplysningsföretag att registrera skuld- och kreditinformationen så snart den tas emot (5 b §). Det ska även av en bestämmelse i denna lag framgå att uppgifter om fysiska personer – utöver att ”samlas in” som det står i dag – endast får registreras för kreditupplysningsändamål (5 §). Höga krav kommer också att ställas på de kreditupplysningsföretag som ska få behandla skuld- och kreditinformation enligt de nya bestämmelserna i kreditupplysningslagen (avsnitt 12.8.2).

En bestämmelse om omfattningen av rapporteringsskyldigheten – dvs. att den omfattar skuld- och kreditinformation och en definition av vad som avses med det begreppet – ska framgå av kreditupplysningslagen (2 a §). När det gäller frågan om vilka närmare uppgifter som ska rapporteras in bör dessa regleras i förordning. En sådan ordning underlättar möjligheten att anpassa vilka närmare uppgifter som ska rapporteras in till registret utifrån den snabba utvecklingen

⁹³ Lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, lagen (2010:751) om betaltjänster, lagen (2011:755) om elektroniska pengar, lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter, lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter och i inkassolagen (1974:182)

på kreditmarknaden.⁹⁴ Även vissa andra mer detaljerade frågor bör företrädesvis regleras i förordning. Eftersom ändringarna blir så pass omfattande finns det skäl att ersätta den nu gällande kreditupplysningsförordningen (1981:955) med en ny förordning.

Att den närmare omfattningen av bl.a. rapporteringsskyldigheten regleras i en förordning – i stället för i lag – medför dock inte att de uppgifter som ska rapporteras in får utökas i väsentlig mån utan att det sker en sådan intresseavvägning som anges i 2 kap. 21 § regeringsformen. Regeringen har uttalat att man även under arbetet med att ta fram föreskrifter på lägre normnivå än lag förutsätts ta ställning till hur varje utökning av uppgiftsskyldigheten förhåller sig till det skydd av den personliga integriteten som följer av 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen.⁹⁵

Kreditupplysningsverksamhet är avgörande för en fungerande kreditgivning. Information om en konsuments krediter och betalningsdröjsmål kommer att bidra till att minska riskerna för att konsumenter som inte är kreditvärldiga beviljas krediter. Mer information kommer också att skydda kreditgivarna från kreditförluster. Förslagen är mot denna bakgrund att anse som godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Det intrång som förslagen innebär går inte heller längre än vad som krävs för ändamålen, dvs. de är proportionerliga, och utgör inget hot mot den fria åsiktsbildningen. Inga uppgifter kommer att samlas in om konsumenters politiska, religiösa, kulturella eller annan sådan åskådning.

Vi bedömer sammantaget att de krav som ställs i 2 kap. 21 § regeringsformen är uppfyllda. Det finns därför förutsättningar för att begränsa integritetsskyddet.

Hur förslagen förhåller sig till integritetsskyddet i Europeiska unionens stadga och skyddet för privatlivet enligt Europakonventionen

Som vi behandlat i avsnitt 5.3 har var och en enligt artikel 8.1 i *Europeiska unionens stadga* rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Dessa uppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke

⁹⁴ Inom utredningen har exempelvis framförts önskemål om att uppgifter rapporteras in till registret som gör det lättare för den enskilde att få en överblick av hur stora kostnader som han eller hon har betalat för en viss kredit. Det kan vara viktig information i förhållande till de föreslagna reglerna om ett *absolut kostnadstak* i 19 b § konsumentkreditlagen (2010:1846).

⁹⁵ Prop. 2013/14:7 s. 13.

eller någon annan legitim och lagenlig grund (artikel 8.2 i stadgan). Var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem. Vi bedömer att de förslag som vi lämnar tillgodoser kraven på en lagenlig behandling, bestämda ändamål och en lagenlig grund.

Var och en har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv. Det följer av artikel 8.1 i *Europakonventionen* (avsnitt 5.2). Våra förslag kan anses vara ett intrång i denna rättighet. Rättigheten får dock begränsas från det offentliga sidan om det sker med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till landets ekonomiska välbefinnande eller vissa andra förhållanden (artikel 8.2 i konventionen). På ett motsvarande sätt som vid prövningen enligt 2 kap. 21 § regeringsformen anser vi att våra förslag tillgodoser ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och att de inte går utöver vad som är nödvändigt enligt artikel 8. Sammantaget bedömer vi att förslagen är förenliga även med reglerna i *Europakonventionen*.

12.13.3 Det finns en rättslig grund för behandlingen av personuppgifter

Bedömning: Det krävs inte någon författningsändring för att ett företag med tillstånd att föra Skri-register ska uppfylla dataskyddsförordningens krav på rättslig grund när ett sådant företag behandlar skuld- och kreditinformation.

Åtgärderna kommer att leda till en omfattande behandling av personuppgifter

Inrapporteringen till företag med tillstånd att föra ett Skri-register och den registrering som därefter ska ske kommer att leda till en omfattande behandling av uppgifter om enskilda personers ekonomi. Uppgifterna utgör personuppgifter enligt definitionen i dataskyddsförordningen och kommer mestadels vara av integritetskänslig karaktär.

Behandlingen kommer bl.a. bestå i mottagande, registrering, strukturering och lagring. De mottagna uppgifterna kommer hos kreditupplysningsföretagen att paketeras, eller sammanställas, med inhämtade

uppgifter från andra externa källor, bl.a. från Kronofogdemyndighetens och Skatteverkets databaser. Därefter kommer de lämnas ut (säljas) i form av kreditupplysningar till kreditgivare som själva rapporterar in uppgifter till företag med Skri-tillstånd.

Hos den enskilde kreditgivaren kommer personuppgifterna slutligen att kunna kombineras med uppgifter från den enskilde själv och ligga till grund för en manuell eller automatiserad kreditprövning.

På motsvarande sätt fungerar kreditupplysningsmarknaden redan i dag. Förslagen innebär dock en utökad personuppgiftsbehandling. Det kommer handla om fler inrapporterande kreditgivare och rapporteringen kommer avse fler typer av uppgifter än enligt den nuvarande ordningen. Dessutom kommer kreditgivarna och inkassoföretagen bli *skyldiga* att rapportera in uppgifter, vilket de inte är enligt den nuvarande ordningen. Och det kommer föreskrivas en skyldighet för de mottagande kreditupplysningsföretagen att *registrera* uppgifterna när de mottas. Någon sådan skyldighet finns inte heller i dag.

Det krävs inte någon författningsändring för att uppfylla kravet på rättslig grund

För att personuppgiftsbehandling – som sker utan samtycke från den enskilde – ska vara förenlig med dataskyddsförordningens bestämmelser krävs att behandlingen har någon annan rättslig grund enligt artikel 6.1 i dataskyddsförordningen. Enligt artikel 6.1 e får personuppgifter behandlas om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse. Det krävs dessutom att uppgiften är fastställd i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt. Nödvändighetskravet innebär inte ett krav på att det utan behandlingen ska vara omöjligt att utföra en uppgift. Det kan vara tillräckligt att behandlingen medför effektivitetsvinster.⁹⁶

Kravet på att den rättsliga grunden ska vara fastställd i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt innebär inte ett krav på att *själva behandlingen* av personuppgifter måste regleras. Det behöver alltså inte regleras i lag eller förordning att ett kreditupplysningsföretag har rätt att exempelvis ta emot, strukturera eller lagra skuld- och kreditinformation. Det är i stället *uppgiften av allmänt intresse* som ska ha stöd i rättsordningen.

⁹⁶ Prop. 2017/18:105 s. 189.

I förarbetena till kreditupplysningslagen (1973:1173) anges att kreditupplysningsverksamhet har betydelse för dels kreditgivarens möjligheter att skydda sig mot förlust (kreditskydd), dels kredit-sökandens möjligheter att få den sökta krediten. Men även från samhällelig synpunkt är det väsentligt att kreditgivningen fungerar så friktionsfritt som möjligt. Av särskild betydelse är att kreditgivningen inte stannar upp enbart på grund av svårigheter att bedöma riskerna för förlust och liknande olägenheter. Samhället har därför ett behov av kreditupplysningsverksamhet och ett starkt intresse av att denna på ett effektivt sätt fyller sin kreditskyddande funktion. Enligt regeringen är därför bedrivandet av kreditupplysningsverksamhet, som är noga lagreglerad, en uppgift av allmänt intresse. Det har inte ansetts finnas något behov av att lagfästa den bedömningen.⁹⁷ Genom kreditupplysningslagen, kreditupplysningsförordningen, Integritets-skyddsmyndighetens föreskrifter och tillståndsbeslut är dataskyddsförordningens krav på att den rättsliga grunden ska vara fastställd uppfyllt.

Vårt förslag är att systemet för ett skuld- och kreditregister ska utformas utifrån den befintliga regleringen. Sett utifrån dataskyddsförordningen bedömer vi därför att det inte behövs författningsändringar för att kreditupplysningsföretag med tillstånd att föra ett Skri-register ska ha en rättslig grund för att behandla skuld- och kreditinformation.

12.13.4 En nödvändighets- och proportionalitetsbedömning

Bedömning: De föreslagna åtgärderna är nödvändiga och proportionerliga. Regleringen uppfyller dataskyddsförordningens krav på tydlighet, precision och förutsebarhet.

Åtgärderna är nödvändiga och proportionerliga

Utöver krav på rättslig grund krävs att behandlingen av personuppgifter är nödvändig och proportionerlig i förhållande till det legitima mål som eftersträvas (artikel 6.3 andra stycket sista meningen dataskyddsförordningen). En proportionalitetsbedömning kräver en be-

⁹⁷ Prop. 1973:155 s. 13. Detta upprepas i prop. 2017/18:120 s. 20 f.

dömning av vikten med det eftersträvande målet och om i vilken utsträckning åtgärden är ägnad att tillgodose målet.

Som berörts tidigare i detta kapitel finns det brister med den nuvarande ordningen på kreditupplysningsmarknaden. Det finns kreditgivare som inte delar information om sina kunder till övriga aktörer på marknaden. Det saknas även väsentliga uppgifter om betalningsdröjsmål. Bristerna medför bl.a. att konsumenter kan teckna flera kreditavtal hos olika kreditgivare och även vara i betalningsdröjsmål, utan att övriga kreditgivare får kännedom om det. Många konsumenter som inte är kreditvärldiga beviljas därför ändå krediter som kan leda till stora skuldsättningsproblem. De samlade skulderna hos inkassoföretagen och Kronofogdemyndigheten är i dag historiskt höga. Överskuldsättningen leder även till mänskligt lidande. Många barn tvingas växa upp i skuldsatta familjer (avsnitt 12.2.1 och 12.3.1). Sammantaget är problemen både allvarliga och omfattande. Det finns därför ett starkt behov av åtgärder. De åtgärder vi föreslår bedöms vara nödvändiga för att komma till rätta med problemen.

Till bedömningen hör också att stora delar av den information som ska rapporteras till Skri-register redan i dag behandlas på kreditupplysningsmarknaden. En skillnad är att uppgifter om enskilda personers krediter kan komma att behandlas av fler kreditupplysningsföretag än för närvarande.⁹⁸ En annan förändring är att fler uppgifter om konsumenters betalningsdröjsmål kommer att få behandlas i kreditupplysningsverksamhet. Dessa kommer också att kunna rapporteras utan ha blivit fastställda i en domstol eller av en myndighet. Vi har bedömt att detta är nödvändigt för att komma till rätta med problemen på marknaden. Åtgärderna är således ägnade att tillgodose målet. För att säkerställa att uppgifterna om betalningsdröjsmål är korrekta föreslås att endast dröjsmål kopplade till sådan kreditgivning som sker från företag under Finansinspektionens tillsyn ska rapporteras, i nuläget (avsnitt 12.7).

De föreslagna åtgärderna syftar till att ge kreditgivarna bättre förutsättningar att få en helhetsbild av en konsuments ekonomi vilket kommer motverka att konsumenter som inte är kreditvärldiga ändå beviljas krediter. Det kommer i sin tur medföra att färre hamnar i överskuldsättning. Åtgärderna kommer också att leda till minskade

⁹⁸ Det bör noteras att alla kreditupplysningsföretag har samma lagliga möjligheter att behandla uppgifter om både krediter och kreditmissbruk. I samband med att den nuvarande ordningen infördes, förutsattes att kreditgivarna också skulle dela med sig av sådana uppgifter till flera kreditupplysningsföretag på marknaden.

kreditförluster för kreditgivarna. Mot bakgrund av detta är vår bedömning att förslagen är *proportionerliga*.

Utformningen av förslagen

Enligt skäl 41 i dataskyddsförordningen och enligt EU-domstolens praxis ställs höga krav på att ett ingrepp innehåller tydliga och precisa bestämmelser som reglerar räckvidden och tillämpningen av den aktuella åtgärden. Tillämpningen ska också vara förutsägbar för de personer som omfattas av den. Dataskyddsförordningen ställer dock inte några krav på om exempelvis den rättsliga grunden ska införas i lag eller förordning (skäl 43). Vilken grad av tydlighet och precision som krävs i fråga om den rättsliga grunden för att en viss behandling av personuppgifter ska anses vara nödvändig, måste bedömas från fall till fall, utifrån behandlingens karaktär. En behandling av personuppgifter som inte utgör någon egentlig kränkning av den personliga integriteten kan ske med stöd av en rättslig grund som är allmänt hållen medan ett mer kännbart intrång kräver att den rättsliga grunden är mer preciserad och därmed gör intrånget förutsägbart.

Förslaget om ett system för register över skuld- och kreditinformation (Skri-register) genomförs genom en anpassning till det nuvarande regelverket som omgärdar kreditupplysningsverksamhet.⁹⁹ De mer centrala bestämmelserna för behandlingen av informationen, såsom ändamål med behandlingen (kreditupplysningsändamål) av skuld- och kreditinformation, rapporterings- och registreringsplikt, tillståndsprovning, tystnadsplikt och gallring följer delvis redan av kreditupplysningslagen (1973:1173). I andra delar föreslås tillägg i lagen. Även frågan om vilka företag som ska ha rätt att genom kreditupplysningar få del av skuld- och kreditinformation förs in i kreditupplysningslagen. Lagen gäller vid sidan av bestämmelserna i dataskyddsförordningen.

Frågor av mer detaljerad karaktär, exempelvis vilka närmare typer av uppgifter som ska rapporteras in i fråga om krediter och betalningsdröjsmål tas in i kreditupplysningsförordningen. Integritetsskyddsmyndigheten ges även möjlighet att meddela villkor för verksamheten. Sammantaget gör vi bedömningen att de föreslagna författnings-

⁹⁹ I avsnitt 12.13.2 har vi också behandlat normgivningsfrågan.

förslagen är tillräckligt tydliga och precisa. Tillämpningen av bestämmelserna bedöms också vara förutsebar.

Sammantaget är de föreslagna åtgärderna nödvändiga och proportionerliga. Regleringen uppfyller också dataskyddsförordningens krav på tydlighet, precision och förutsebarhet.

FÖRSLAGSDEL

Skuldsatta konsumenter

13 Ytterligare åtgärder för de redan skuldsatta

13.1 Uppdraget och våra utgångspunkter

I våra direktiv uttalas att många gäldenärer kontinuerligt och under lång tid betalar av på sin skuld, antingen på egen hand eller genom t.ex. löneutmätning, utan att detta leder till en minskning av kapitalbeloppet. Betalningsutrymmet används till att betala ränta och andra kostnader. Vidare anges att det kan finnas anledning att vidta åtgärder som skapar rimliga förutsättningar för en konsument att själv kunna betala av på sin skuld när viss betalningsförmåga finns. I direktivet anges att det kan handla om att se över möjligheten att få till stånd en avbetalningsplan, utrymmet för borgenären att ta ut ränta, avgifter och andra kostnader vid betalningssvårigheter eller en ändrad syn på den särskilda avräkningsordningen i bl.a. utsökningsbalken. Vi ska därför bedöma vilka åtgärder som skulle kunna vara lämpliga för att ge redan överskuldsatta konsumenter bättre förutsättningar att betala tillbaka sina skulder, beskriva för- och nackdelar med respektive åtgärd och lämna nödvändiga författningsförslag.

Skulderna hos Kronofogdemyndigheten och inkassoföretagen har ökat kraftigt de senaste tio åren och uppgår i dag till historiskt höga belopp. Många personer lever dessutom under mycket lång tid med sina skulder. I slutet av 2022 fanns det cirka 400 000 personer i Kronofogdemyndighetens indrivningsdatabas. Av dessa personer har omkring 85 000 personer haft skulder hos Kronofogdemyndigheten i över 20 år och vissa av skulderna är över 50 år gamla.¹ Det finns därmed skäl att överväga ytterligare åtgärder för de personer som redan är skuldsatta.

¹ Avsnitt 3.1.4 och 3.1.5.

I detta kapitel redogör vi inledningsvis för hur avräkningsordningen är reglerad och de överväganden som tidigare har gjorts i fråga om en ändrad sådan. Vi beskriver därefter den kommunala budget- och skuldrådgivningsverksamheten. Vi redovisar även vilka de nuvarande lagstadgade möjligheterna är att få till stånd en avbetalningsplan, och tar också upp ett nyligen presenterat förslag om krav på att kreditgivarna i vissa situationer ska erbjuda konsumenten en avbetalningsplan. Avslutningsvis redovisas våra överväganden och förslag.

13.2 Avräkning vid betalning av fordran

13.2.1 Avräkningsordningen enligt handelsbalken och utsökningsbalken

När en konsument får betalningsproblem och han eller hon är skyldig att betala dröjsmålsränta och andra kostnader till borgenären uppkommer frågan om i vilken ordning konsumenten ska betala av på sin skuld. Ska betalningarna först göras (avräknas) på kapitalbeloppet eller ska de i stället i första hand räknas av mot räntan?

I handelsbalken finns regler om avräkning som anger vad som gäller när en gäldenär väljer att *frivilligt* betala sina fordringar till en borgenär. Om en gäldenär har flera skulder till en och samma borgenär och avser att betala eller avbetala en av skulderna anger bestämmelsen att gäldenären kan välja att betala ett lån med högre ränta framför ett lån med lägre ränta (9 kap. 5 § första meningen handelsbalken). Gäldenärens valrätt begränsas dock vad gäller ränteskulder. Avräkningen får inte ske på kapitalfordran förrän räntor på fordran är betalda (9 kap 5 § andra meningen).

Utsökningsbalken reglerar verkställighet av domar eller andra exekutionstitlar som innefattar bl.a. betalningsskyldighet, dvs. betalning på *icke frivillig* väg. Verkställighet som avser betalningsskyldighet sker genom utmätning. I utsökningsbalken regleras den s.k. avräkningsordningen som avgör hur de medel som inkommit genom utmätning ska fördelas (avräknas) på borgenärens fordran (13 kap. 13 §). Principen som fastställs i bestämmelsen har sitt ursprung i handelsbalkens bestämmelse. Om borgenären inte framställer något önskemål om hur avräkningen ska ske är huvudregeln i utsökningsbalken att ränta och annan biförpliktelse ska avräknas före kapitalbeloppet. Borgenären kan dock begära att avräkningen sker på annat sätt. Huvud-

regeln tillgodoser emellertid borgenärens intressen och det borde därför som regel inte finnas något skäl för borgenären att framställa ett yrkande om en annan avräkningsordning än den som anges i lagen.²

I vilken ordning avräkningen ska ske för biförpliktelseerna har inte angetts närmare i lagen, men av uttalandena i förarbetena framgår att rättegångskostnader bör avräknas före räntan och att eventuell ränta på rättegångskostnaderna bör avräknas före själva rättegångskostnaden. Vidare ska förrättningskostnader tas ur influtna medel, före sökandens fordran.³ Av Kronofogdemyndighetens handbok om utmätning framgår att myndigheten avräknar medlen, efter att utsökningsavgifterna är betalda, till borgenären enligt följande ordning:

1. ränta på lagsöknings-/rättegångskostnad,
2. rättegångskostnad,
3. ränta på inkassokostnad,
4. inkassokostnad,
5. ränta på kapital, och sist
6. kapital.⁴

Avräkningen ingår som ett led i fördelningen eller utbetalningen och kan överklagas.⁵ Avräkningsregeln i 13 kap. 13 § gäller inte för allmänna mål (jfr 13 kap. 21 §).

13.2.2 Tidigare överväganden om en ändrad avräkningsordning i utsökningsbalken

Frågan om att införa en ändrad avräkningsordning i utsökningsbalken har övervägts i två statliga utredningar under 2000-talet. I delbetänkandet från 2007 års insolvensutredning *Vägen tillbaka för skuldsatt* (SOU 2008:82) övervägdes frågan. Den lösning som utredningen såg framför sig byggde på en ändrad avräkningsordning som skulle gälla först efter en viss tids indrivning och som möjligtvis endast skulle gälla för vissa typer av fordringar, såsom konsumentfordringar.

² Prop. 1980/81:8 s. 697.

³ Prop. 1980/81:8 s. 697.

⁴ Kronofogdemyndigheten, handboken *Utmätning*, den 12 april 2022, s. 578.

⁵ Prop. 1980/81:8 s. 698.

Utredningen uttalade att ändringar i sättet att räkna av delbetalningar hade goda förutsättningar att möjliggöra slutliga betalningar i många kanske hopplösa situationer då en skuld ökar under indrivningen trots att gäldenären betalar av efter bästa förmåga. Enligt utredningen skulle detta kunna ha en stark motiverande inverkan på gäldenärens inställning att göra rätt för sig.

Ett argument som framhölls av utredningen *mot* en ändrad avräkningsordning var att det inte kunde uteslutas att det fanns gäldenärer som skulle kunna se skäl att avstå från att betala fordringar som löper med hög ränta om avräkningsordningen ändrades. Det skulle nämligen, enligt utredningen, i en sådan situation finnas anledning för gäldenären att i stället ”angripa” kapitalskulden när borgenären ansöker om utmätning av fordringen.

Utredningen konstaterade att en ändrad avräkningsordning uppenbarligen skulle vara gynnsam för evighetsgäldenärer och andra hårt skuldsatta personers möjligheter att komma ut ur sin skuldsituation. Det uttalades vidare att ingreppet gentemot borgenärerna kunde förefalla tveksamt ur en principiellt juridisk synvinkel men att det inte var större än att det kunde godtas vid en avvägning mellan de motstående intressena. Utredningen lade inte fram något eget förslag utan menade att frågan borde prövas inom ramen för den aviserade översynen av utsökningsbalken.⁶

I betänkandet *Överskuldsetting i kreditsambället?* (SOU 2013:78) uttalades att en förändring av avräkningsordningen skulle kunna sägas innebära ett brott mot det civilrättsliga avtalet mellan en borgenär och en gäldenär. Utredningen ansåg dock att det faktum att en betalning verkställs med hjälp av statliga tvångsmedel gör det rimligt att ursprungsskulden är den del som betalas först. På så sätt säkerställs att den samlade skulden så småningom minskar, vilket enligt utredningen framstod som en rimlig fördelning av ansvaret för ett kreditbeslut som byggt på en felvärdering av risken även från kreditgivaren. Enligt utredningen fanns det skäl att på nytt överväga en ändrad avräkningsordning genom vilken avräkning i första hand skulle göras på kapitalbeloppet och därefter mot räntor och andra avgifter. Det skulle ge gäldenären en större möjlighet att återbetala sina skulder.⁷ Utredningen lade inte fram något eget förslag om en ändrad avräkningsordning.

⁶ SOU 2008:82 s. 194 f.

⁷ SOU 2013:78 s. 256 f.

13.3 Stöd hos kommunernas budget- och skuldrådgivare

13.3.1 Allmänt om den kommunala budget- och skuldrådgivningen

För en konsument som får problem med att betala sina skulder behövs ibland hjälp och stöd från en oberoende part för att få ordning på den ekonomiska situationen. Vid införandet av den nya skuldsaneringslagen (2016:675) flyttades bestämmelsen om kommunens skyldighet att erbjuda budget- och skuldrådgivning från skuldsaneringslagen till socialtjänstlagen (2001:453). Varje kommun har enligt socialtjänstlagen en skyldighet att lämna budget- och skuldrådgivning till skuldsatta personer. Denna skyldighet gäller även under ett skuldsaneringsförfarande och till dess att en beviljad skuldsanering är helt avslutad (5 kap. 12 §).

Genom olika former av ekonomisk rådgivning ska budget- och skuldrådgivningen bidra till att förebygga skuldproblem och hjälpa skuldsatta personer att hitta en lösning på den situation de befinner sig i. Det kan bl.a. handla om att hjälpa den enskilde med att uppnå frivilliga överenskommelser med fordringsägarna. I det förebyggande arbetet ingår dessutom att förmedla information till kommuninvånarna och samverka med andra aktörer för att motverka skuldsättning. Rådgivningsverksamheten ska ha en sådan kapacitet att en hjälpsökande kan få bistånd utan oskäligt dröjsmål.

En viktig del av budget- och skuldrådgivningens arbete är att stödja svårt skuldsatta i ett skuldsaneringsförfarande. Budget- och skuldrådgivningen har en central roll för att skuldsaneringslagen ska kunna tillämpas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Enligt statistik från Kronofogdemyndigheten har det stor betydelse för den skuldsatte om han eller hon tar hjälp av en budget- och skuldrådgivare vid ansökan om skuldsanering. År 2022 beviljades bara drygt var fjärde ansökan (28 procent) om skuldsanering för de som inte hade sökt stöd hos en budget- och skuldrådgivare, medan nästan hälften (47 procent) av ansökningarna beviljades för de som hade fått rådgivning innan ansökan gjordes. Detta visar på betydelsen av rådgivarnas arbete för personer i svår skuldsättning.

En fördel med den hjälp som kan erbjudas genom den kommunala budget- och skuldrådgivningen är att den är lokalt förankrad. Personer som har eller riskerar att få ekonomiska problem behöver

ofta ett individanpassat stöd som för det mesta bäst ges vid ett personligt möte. Det är därför viktigt att rådgivaren kan träffa den person som behöver hjälp. Det är också av betydelse att stödet är lättillgängligt, annars finns det risk för att den skuldsatte väljer att inte söka hjälp.

Konsumentverket har i socialtjänstlagen getts i uppdrag att stödja och ge vägledning för den budget- och skuldrådgivning som kommunerna ska svara för (5 kap. 12 § andra stycket). Myndigheten ska tillhandahålla bl.a. utbildning, handböcker, information och data-system för informationssökning, handläggning och statistik. Det ingår även att följa upp, stödja och bidra till vidareutveckling av verksamheten.⁸ Under 2016 fick Konsumentverket i uppdrag av regeringen att ta fram rekommendationer för den kommunala budget- och skuldrådgivningen.⁹ Rekommendationerna innehåller bl.a. riktlinjer för verksamhetens innehåll, utbildning och kompetens samt tillgänglighet.

13.3.2 Statistik över budget- och skuldrådgivningen

Konsumentverket har sedan några år tillbaka genomfört en årlig kartläggning om hur situationen ser ut för budget- och skuldrådgivningen i kommunerna. Senast genomfördes en sådan kartläggning i mars 2023.¹⁰ Samtliga landets 290 kommuner besvarade enkäten i kartläggningen. Av kartläggningen framgår att det är totalt 379 personer som bemannar 279 årsarbetskrafter avseende budget- och skuldrådgivning. En stor andel av rådgivarna arbetar alltså deltid. 38 rådgivare (10 procent) arbetar maximalt en arbetsdag per vecka med budget- och skuldrådgivning, medan 95 av rådgivarna (25 procent) arbetar upp till motsvarande en halvtidstjänst och 195 av rådgivarna (51 procent) arbetar mer än 32 timmar per vecka.

Kommunerna lägger totalt sett, ungefär fyra procent mer tid på budget- och skuldrådgivning jämfört med 2021 då kartläggningen genomfördes senast. De flesta kommuner, 176 stycken, bedriver budget- och skuldrådgivning i egen regi. Ungefär var fjärde kommun köper in tjänsten.

⁸ Prop. 2005/06:124 s. 39

⁹ Konsumentverket, *Rekommendationer för den kommunala budget- och skuldrådgivningen*, 2016.

¹⁰ Konsumentverket, *Läget i landet 2023 Budget- och skuldrådgivning*, april 2023, KOV 2022/1190.

I kartläggningen anges att den genomsnittliga väntetiden för ett första bokad besök är knappt tre veckor. Det är en något kortare tid jämfört med kartläggningen som gjordes 2021. Konsumentverkets rekommendation är att väntetiden som längst ska vara fyra veckor. Den längsta väntetiden var på 24 veckor.

Vidare visar kartläggningen att kommunernas resurser för budget- och skuldrådgivning inte är anpassade efter behovet av rådgivning. Kommuner som har en hög andel skuldsatta invånare erbjuder mindre rådgivningstid. I genomsnitt ges drygt två timmar budget- och skuldrådgivning per skuldsatt, men det varierar mellan allt från under en minut till över åtta timmar per skuldsatt.

I oktober 2022 skickade budget- och skuldrådgivare i Bodens kommun ut en enkät till samtliga kommuner, varav 214 kommuner svarade. Av enkätsvaren framkom bl.a. att en majoritet av budget- och skuldrådgivarna anser att komplexiteten i de rådsökandes situation har ökat. Drygt hälften av budget- och skuldrådgivarna upplever att fler yngre söker hjälp. Endast 12 procent av rådgivarna upplever att fler söker hjälp i ett tidigare skede.

När det gäller skulderna upplever 43 procent av budget- och skuldrådgivarna att de rådsökande har högre skuldbelopp i dag jämfört med för fem år sedan. Fyra av fem rådgivare uppger dessutom att de rådsökande har andra typer av skulder i dag, jämfört med för fem år sedan. Rådgivarnas bild är att främst konsumtionslån, snabb-lån/högekostnadskrediter samt skulder kopplade till spelproblematik har ökat.

13.4 Kreditgivares skyldighet att erbjuda konsumenter avbetalningsplaner

När en konsument hamnar i betalningsproblem men fortfarande har ett visst betalningsutrymme samt en betalningsvilja, uppkommer många gånger frågan om kreditgivaren kan erbjuda konsumenten en avbetalningsplan. När en fordran förfaller till betalning föreligger en skyldighet att betala den omedelbart. I konsumentkreditlagen (2010:1846) finns dock en begränsad möjlighet för konsumenten att få anstånd med en betalning, vilket kan ses som en skyldighet för näringsidkaren att erbjuda konsumenten en avbetalningsplan. En kreditgivare kan kräva betalning i förtid av en kredit när vissa förutsätt-

ningar är uppfyllda, t.ex. om konsumenten sedan mer än en månad är i dröjsmål med betalning av ett belopp som överstiger tio procent av kreditfordran (33 § första stycket 1). Om kreditgivaren i en sådan situation kräver betalning i förtid har konsumenten en uppsägnings-tid om minst fyra veckor, vilket i praktiken fungerar som ett anstånd dvs. en avbetalningsplan (34 § första stycket). Regleringen avser dock som sagt enbart förtidsbetalningar.

Utredningen om hantering och köp av vissa krediter (SOU 2023:3) lämnade i januari 2023 förslag om att följande bestämmelse ska införas i konsumentkreditlagen.¹¹

20 d § En kreditgivare ska ha rutiner och riktlinjer för att, innan det görs en ansökan om verkställighet som har sin grund i en förfallen avbetalning enligt kreditavtalet, överväga

1. om konsumenten ska ges skäligt anstånd med avbetalningen,
2. om krediten helt eller delvis kan avbetalas med medel som konsumenten får genom att ingå en ny kredit, eller
3. om en ändring ska göras i kreditavtalet för att underlätta konsumentens möjligheter att avbetala enligt avtalet.

Vid övervägandena ska kreditgivaren beakta konsumentens personliga omständigheter och återbetalningsförmåga.

Att kreditgivaren ska ta hänsyn till konsumentens personliga förhållanden och återbetalningsförmåga – som framgår av bestämmelsen andra stycke – gäller särskilt om kreditavtalet är säkrat genom en bostadsfastighet som är konsumentens huvudsakliga bostad. Andra exempel på omständigheter som kan vara aktuella att beakta för kreditgivaren är varför svårigheterna att betala har uppstått och hur länge svårigheterna kan tänkas kvarstå.¹² Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet.

¹¹ Utredningens huvudsakliga syfte var att föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som behövs för att anpassa svensk rätt till Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2021/2167 av den 24 november 2021 om kreditförvaltare och kreditförvärvare och om ändring av direktiven 2008/48/EG och 2014/7/EU. Genom det nyss nämnda EU-direktivet införs även två nya artiklar i konsumentkreditdirektivet, varav den ena avser förslaget i 20 d § konsumentkreditlagen (artikel 16 a). En liknande artikel kommer att införas i det kommande direktivet om konsumentkrediter (artikel 35).

¹² Skäl 56 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2021/2167.

13.5 Överväganden och förslag

13.5.1 Behövs ytterligare åtgärder för de redan skuldsatta?

Bedömning: Det krävs ytterligare åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för redan skuldsatta konsumenter att betala tillbaka sina skulder.

Under de senaste tio åren har enskildas skulder hos Kronofogdemyndigheten ökat kraftigt.¹³ Under perioden har skulderna vuxit med mer än 32 miljarder kronor och uppgick vid årsskiftet 2022/2023 till 101 miljarder kronor.¹⁴ Skulderna i enskilda mål står för hela ökningen (avsnitt 3.1.5).¹⁵ Skuldutvecklingen hos Kronofogdemyndigheten ligger i linje med hur skuldutvecklingen sett ut hos inkassoföretagen. Även där har skulderna ökat kraftigt de senaste åren. År 2008 uppgick de totala skulderna för fysiska personer till cirka 42 miljarder kronor. Vid utgången av 2021 uppgick skulderna till omkring 102 miljarder kronor.¹⁶

Statistiken talar för att det finns många personer som lever i en svår ekonomisk situation och som saknar möjlighet att fullgöra sina ekonomiska åtaganden över tid. Hur många av dessa som kan anses vara *överskuldsatta* är dock svårt att fastställa och vi har inte gjort något försök att uppskatta antalet.¹⁷ Det kan dock noteras att Kronofogdemyndigheten har uppgett att det vid utgången av 2022 fanns cirka 400 000 registrerade personer i deras indrivningsdatabas.¹⁸ Enligt myndigheten har 85 000 av dessa personer haft skulder hos Kronofogdemyndigheten i 20 år eller mer.

För en överskuldsatt konsument är skuldsanering sannolikt den enda möjligheten som står till buds för att återställa balansen i ekonomin. Skuldsaneringsinstitutet har av både Kronofogdemyndigheten och kommunernas budget- och skuldrådgivare till utredningen beskrivits som välfungerande. Skuldsanering kan dock först beviljas när den skuldsatte hamnat så djupt i sin skuldsättning att han eller

¹³ I avsnitt 3.1.5 redogör vi mer ingående för hur skuldsättningen ser ut i dag.

¹⁴ Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2022, s. 25.

¹⁵ Kronofogdemyndighetens pressmeddelande *Historiskt få skuldsatta – men rekordstort skuldberg*, den 24 januari 2022.

¹⁶ Cirka 95 procent av skulderna är fysiska personers skulder. I avsnitt 3.1.4 behandlas detta närmare.

¹⁷ Avsnitt 3.2.4.

¹⁸ Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2022, s. 25.

hon inte förväntas kunna betala av sina skulder under en överskådlig tid.¹⁹ Skuldsanering är dessutom beroende av att den skuldsatte själv tar initiativ till att ansöka om skuldsanering. Från Kronofogdemyndigheten har det framförts att många personer som faktiskt är överkuldsatta, och som egentligen skulle haft rättsliga förutsättningar att beviljas skuldsanering, aldrig ansöker om en sådan. Enligt myndigheten är en trolig förklaring till det att djup skuldsättning många gånger innebär en stor skam för den enskilde och att det därför kan vara svårt att ta hjälp av samhällets insatser för att ta sig ur den situation som han eller hon hamnat i. Det kan också, enligt Kronofogdemyndigheten, handla om okunskap om hur en skuldsanering kan hjälpa den enskilde.

Trots att skuldsaneringsinstitutet alltså tycks fungera väl så ökar, som nyss nämnts, skulderna hos Kronofogdemyndigheten kontinuerligt och har gjort så under lång tid. Vi bedömer att det därför krävs ytterligare åtgärder för att kunna skapa bättre förutsättningar för redan skuldsatta att betala tillbaka sina skulder.

13.5.2 En ny huvudregel om avräkning vid utmätning ska införas

Förslag: En *ny huvudregel* om avräkning vid utmätning ska införas. Enligt den ska medel som tillkommer en borgenär genom utmätning i första hand avräknas på fordrans kapitalbelopp och därefter på ränta och annan biförpliktelse. Borgenären ska dock alltid ha rätt att begära en annan ordning, antingen före fördelningen eller, om fördelning inte äger rum, före utbetalningen till borgenären.

¹⁹ Denna bedömning görs genom en prognos över gäldenärens förutsättningar att betala sina skulder i framtiden. I förarbetena betonas att prognosen ska sträcka sig långt fram i tiden och att betalningsoförmågan ska antas vara – om än inte permanent – bestående i ett längre tidsperspektiv. En exakt tidsgräns har inte kunnat fastställas i praxis utan bedömning utgår från det enskilda fallet, jfr avsnitt 4.6.4

Nuvarande ordning och dess brister

Vid en frivillig betalning av en fordran ska räntan betalas av före kapitalbeloppet (jfr 9 kap. 5 § handelsbalken). Detta är även huvudregeln vid icke frivilliga betalningar dvs. betalningar som sker med hjälp av Kronofogdemyndighetens försorg genom utmätning. Av utsökningsbalken framgår att redovisningar av medel som tillkommer en borgenär genom utmätning ska räknas av mot ränta och annan biförpliktelse före kapitalbeloppet. Borgenären har dock möjlighet att begära att avräkningen görs på ett annat sätt. Detta utgör den nuvarande s.k. avräkningsordningen (13 kap. 13 § utsökningsbalken).

Många skuldsatta saknar ekonomiskt utrymme att ens betala räntekostnaderna för sina skulder respektive månad. Det gör att skulderna ökar på grund av den tillkommande räntan trots att konsumenten har visst utrymme att betala av på den totala skulden. Utifrån uppgifter från kommunernas budget- och skuldrådgivare har det framkommit att detta gäller många av de skuldsatta som de möter i sitt arbete. Även Kronofogdemyndigheten bekräftar bilden. Många gäldenärer hamnar på så sätt i en närmast hopplös ekonomisk situation som de saknar förmåga att ta sig ur på egen hand.

Ett sätt att skapa bättre förutsättningar för skuldsatta att kunna minska sin skuld när viss betalningsförmåga finns vore att införa en *ändrad avräkningsordning*. Med det menas en ordning enligt vilken medel som kommer in genom utmätning i första hand ska avräknas mot fordrans kapitalbelopp och därefter mot ränta och andra biförpliktelser – utan möjlighet för borgenären att påverka ordningen. Frågan är vilka för- och nackdelar som finns med en sådan ordning.

Det finns inte skäl att införa en ändrad avräkningsordning där borgenären inte har möjlighet att påverka ordningen ...

Ett starkt argument för att ändra avräkningsordningen – utan möjlighet för borgenären att påverka ordningen – är att det skulle skapa bättre förutsättningar för skuldsatta att kunna betala sin skuld när det finns en viss betalningsförmåga. Det skulle i sin tur kunna motivera den enskilde gäldenären att betala tillbaka sin skuld. En ändrad avräkningsordning skulle alltså kunna hjälpa skuldsatta och över-skuldsatta personer att ta sig ur sin skuldsituation.

Ytterligare ett argument för en ändrad avräkningsordning är att det kan anses rimligt att skulderna minskar i en snabbare takt när indrivningen sker genom ett skattefinansierat statligt tvångsingenripande. Kronofogdemyndighetens indrivningsverksamhet av privata fordringar görs mot en låg kostnad i förhållande till vad den faktiska kostnaden är för att driva in en fordran.²⁰ Verksamheten tycks dessutom vara unik för Sverige. Det kan därför framstå som särskilt motiverat att ställa andra krav när indrivningen sker genom ett sådant förfarande och att låta kapitalbeloppet avräknas först.

Under utredningsarbetet har det från såväl kreditgivarhåll som inkassobranchen uttryckts ett starkt motstånd mot att införa en ändrad avräkningsordning på det sätt som nu har diskuterats. Ett principiellt argument mot en sådan åtgärd är att den skulle innebära en förändring av kreditgivningen i grunden. Dröjsmålsrätans funktion, har det påpekats, är att kompensera kreditgivare för ett betalningsdröjsmål och det är skälet till att inbetalningar i första hand ska räknas av mot just räntan.

Det har även framförts att en negativ följd effekt av en ändrad avräkningsordning är att en annan avräkningsordning – som är sämre för gäldenären – troligtvis skulle tillämpas om en avbetalningsplan ingås med borgenären. Det skulle på så sätt löna sig för gäldenären att fordran lämnades för verkställighet hos Kronofogdemyndigheten. Detta skulle i sin tur sannolikt medföra färre frivilliga betalningsuppgörelser och att fler gäldenärer blev föremål för verkställighet hos Kronofogdemyndigheten. Detta har beskrivits som negativa effekter både för borgenären och gäldenären. En annan effekt som framförts och som skulle kunna uppstå vid en ändrad avräkningsordning är att borgenären i vissa fall endast skulle begära verkställighet av vissa delar av en fordran som upptas i en exekutionstitel. Exempelvis skulle borgenären kunna ansöka om betalningsföreläggande avseende endast rättegångskostnader eller upplupen ränta. En ändrad avräkningsordning skulle således kunna driva fram ett borgenärsbeteende där verkställighet endast begärs i vissa delar i syfte att kringgå bestämmelsen.

Dessutom har det påtalats att det inte finns anledning att förändra grundläggande civilrättsliga eller utökningsrättsliga principer

²⁰ Enligt 17 kap. 1 § utökningsbalken får det i utökningsmål tas ut en årlig grundavgift för allmänna kostnader vid handläggningen och även i övrigt tas ut ersättning för statens kostnader för förfarandet hos Kronofogdemyndigheten (förrättningskostnader). Grundavgiften är i dag 600 kronor.

för alla kredittagare när det enbart är en liten grupp som saknar möjlighet att under överskådlig tid betala sina skulder. Att ändra avräkningsordningen har därför inte ansetts vara en tillräckligt träffsäker åtgärd.

Vi delar uppfattningen att det finns argument som talar mot att ändra avräkningsordningen i utsökningsbalken. Detta måste dock ställas mot att en sådan ordning med stor sannolikhet skulle innebära att fler gäldenärer skulle få bättre förutsättningar att betala av på sina skulder. För att hjälpa svårt skuldsatta personer skulle en ändrad avräkningsordning sannolikt vara en effektiv åtgärd.

I sammanhanget bör dock nämnas att avräkningsordningen i utsökningsbalken har störst betydelse i de fall när en skuld finns kvar länge hos Kronofogdemyndigheten och där framför allt räntekostnaderna kan växa under lång tid. Om gäldenären i en sådan situation endast har ett litet betalningsutrymme och de medel som drivs in genom utmätning bara täcker delar av den tillkommande dröjsmålsräntan kan skulden i dag växa obegränsat. I kapitel 11 föreslås ett nytt ränte- och kostnadstak för i stort sett alla krediter enligt konsumentkreditlagen (2010:1846). Det föreslagna räntetaket kommer att begränsa en borgenärs möjlighet att ta ut dröjsmålsränta till som mest 20 procent plus den vid var tid gällande referensräntan. Det föreslagna absoluta kostnadstaket kommer att medföra att den potentiella skuldutväxten vid betalningsdröjsmål begränsas och aldrig kan uppgå till mer än det ursprungliga kapitalbeloppet.

Det kan konstateras att utrymmet för borgenärer att påföra skulden ränta och andra kostnader vid betalningssvårigheter kommer att minska markant genom införandet av de båda taken. Den potentiella skuldutväxten kommer alltså att begränsas. Kostnadstaket kommer visserligen inte att påverka nuvarande gäldenärers skuldförhållanden. Men taket kommer sannolikt bidra till att inte lika många hamnar i en sådan situation i framtiden. Införandet av framför allt ett kostnadstak innebär därför att behovet av att ändra avräkningsordningen inte framstår som lika angeläget för närvarande. Vi bedömer sammantaget att det – trots att det finns starka skäl som talar för att införa en ändrad avräkningsordning – finns skäl att avvakta en tid och först utvärdera effekterna av ett nytt kostnadstak.

*... men det finns skäl att införa en ny huvudregel
i den nuvarande avräkningsordningen*

Även om det inte nu finns skäl att föreslå en ändrad avräkningsordning enligt utsökningsbalken kan det finnas skäl att överväga ett mindre ingripande alternativ. Det går ut på att införa en *ny huvudregeln* för hur avräkningen av influtna medel ska göras. Huvudregeln kan utformas på så sätt att medel som tillkommer borgenären genom utmätning först ska avräknas på fordrans kapitalbelopp, och därefter på ränta och annan biförpliktelse. Men samtidigt ska borgenären ha rätt att begära att avräkningen ska göras på ett annat sätt.

Varken kreditgivar- eller inkassobranchen har motsatt sig att införa en ny huvudregel vid avräkning av inkomna medel – där borgenären fortfarande har möjlighet att begära att avräkningen ska göras på annat sätt. I stället har det från bl.a. inkassobranchen framförts att det finns skäl att tro att vissa borgenärer skulle låta kapitalbeloppet avräknas först – och alltså inte frångå den nya huvudregeln – inte minst i syfte att bli av med vissa fordringar snabbare.

Från vissa håll inom utredningen har det dock befarats att det finns en risk för att en ny huvudregel kommer att leda till att de allra flesta borgenärerna begär att avräkning ska ske på ett annat sätt än enligt den nya huvudregeln och att räntor och andra biförpliktelser därmed ändå – precis som i dag – kommer att avräknas före kapitalbeloppet. Det skulle i sin tur innebära att den nya huvudregeln blir verkningslös. Det är svårt att i förväg veta hur borgenärerna kommer agera med en ny huvudregel. Det finns dock enligt vår mening ett starkt signalvärde i att lagstiftaren markerar att utgångspunkten är att kapitalbeloppet ska avräknas först, om inte något annat begärs.

En ny huvudregel skulle inte innebära att konsumenten kan försätta att kapitalskulden kommer att minska snabbare vid utmätning än annars. Borgenären har ju själv möjlighet att avgöra i vilka situationer och i vilken omfattning denne kan godkänna en omvänd avräkningsordning. Risken är därför liten för att konsumentens betalningsvilja försämras. En ny huvudregel kan dessutom öppna upp för att borgenärerna tar ett större ansvar för att skulderna betalas snabbare än i dag. Sammantaget kan således en bättre balans mellan gäldenärens och borgenärens intressen uppnås genom en ny huvudregel.

Vi menar att det sammantaget finns starka skäl att införa en ny huvudregel där det föreskrivs att medel som tillkommer borgenären

ska avräknas på kapitalbeloppet först, om inte borgenären begär en annan ordning. Förslaget är därför att en ny huvudregel vid avräkning av medel enligt 13 kap. 13 § utsökningsbalken införs.

I avsnitt 15.2 föreslår vi att den nya huvudregeln i 13 kap. 13 § första stycket utsökningsbalken ska gälla för ansökningar om verkställighet som har gjorts efter ikraftträdandet. Det har från vissa håll framförts önskemål om att låta den nya huvudregeln även omfatta pågående verkställighetsärenden. Kronofogdemyndigheten har dock uppgett att en sådan ordning skulle innebära att alla ineliggande verkställighetsärenden behöver gås igenom, vilket skulle kräva en omfattande arbetsinsats för myndigheten. Ett alternativ vore att utveckla ett it-system som kan klara den hanteringen. Båda alternativen skulle medföra stora kostnader enligt Kronofogdemyndigheten. Bland annat mot denna bakgrund anser vi att det inte finns anledning att låta pågående verkställighetsärenden omfattas av den nya huvudregeln.

Den nya bestämmelsen tas in i den nuvarande 13 kap. 13 § utsökningsbalken.

13.5.3 Bör den skuldsatte konsumenten ges bättre möjligheter att få till stånd en avbetalningsplan?

Bedömning: Det bör införas bättre möjligheter för en konsument att få till stånd en avbetalningsplan. Det förslag om en ny bestämmelse i konsumentkreditlagen som ska reglera rutiner och riktlinjer för betalningsanstånd och andra åtgärder vid betalningsförsummelse – som presenterats i SOU 2023:3 – kommer sannolikt att innebära en förbättrad möjlighet för en konsument att få till stånd en avbetalningsplan vid försenade betalningar. Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet. Vi lämnar därför inte något ytterligare förslag i denna del.

När en kredit förfallit till betalning ska den som huvudregel betalas tillbaka omedelbart. I dag finns ingen lagstadgad möjlighet för en konsument att få till stånd en avbetalningsplan vid försenad betalning. För att en konsument ska kunna få till stånd en avbetalningsplan krävs att fordringsägaren har en vilja att erbjuda en sådan.

Kommunernas budget- och skuldrådgivare har uppgett att de upplever att det som regel är svårt att få till stånd rimliga avbetalnings-

planer med fordringsägare och inkassoföretag. I de avbetalningsplaner som erbjuds ställs oftast, enligt budget- och skuldrådgivarna, orimligt stora krav på den skuldsatte. Inte sällan kräver fordringsägaren eller inkassoföretaget att konsumenten gör en inbetalning på ett större engångsbelopp för att de ska dra tillbaka skulden från Kronofogdemyndigheten och bevilja konsumenten en avbetalningsplan. Men den skuldsatta konsumenten har som regel inget ekonomiskt utrymme att göra någon sådan inbetalning och någon avbetalningsplan kommer därför inte till stånd.

Från andra delar av branschen har det uttryckts ett motstånd till att konsumenten skulle ha *en rätt* att få till stånd en avbetalningsplan. Bland annat inkassobranchen har uttryckt att det hade varit oskäligt, ur branschens perspektiv, om den som inte gjorde rätt för sig – genom att inte betala tillbaka sin skuld – skulle kunna kringgå kreditvillkoren och ställa krav på att få till stånd en avbetalningsplan med borgenären. En sådan ordning skulle i vissa fall kunna innebära att betalningsdröjsmålet blir lönsamt för konsumenten i förhållande till vad som hade gällt om krediten hade betalats i tid. Enligt inkassobranchen måste det därför vara upp till fordringsägaren eller inkassoföretaget självt att kunna bedöma när en avbetalningsplan bör erbjudas konsumenten.

Det framstår som rimligt att införa en möjlighet för konsument att få till stånd en avbetalningsplan, eftersom det i sin tur skulle skapa bättre möjligheter för konsumenten att betala av sina skulder. I slutändan vore detta positivt både för konsumenten och kreditgivaren. En avbetalningsplan skulle även skapa bättre förutsättningar för att konsumenten inte skulle få allvarliga betalningsproblem, eftersom en avbetalningsplan oftast är aktuell i ett tidigare stadie av konsumentens betalningsproblem. På så sätt skulle en rätt till avbetalningsplan komplettera skuldsaneringsinstitutet, eftersom skuldsanering först kan bli aktuellt när konsumenten hamnat i en djup och långvarig skuldsättning.

I betänkandet *Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkasso-verksamhet* (SOU 2023:3) föreslås att det ska införas en bestämmelse om rutiner och riktlinjer för betalningsanstånd och villkorsändringar i konsumentkreditlagen (2010:1846).²¹ Förslaget genomför en ny bestämmelse i konsumentkreditdirektivet (artikel 16 a).²² Enligt den

²¹ SOU 2023:3 s. 158 ff.

²² En liknande artikel föreslås i det kommande direktivet om konsumentkrediter (artikel 35).

föreslagna bestämmelsen ska kreditgivaren överväga vissa åtgärder innan en ansökan om verkställighet görs på grund av en förfallen avbetalning enligt ett kreditavtal. De åtgärder som ska övervägas är om konsumenten ska ges skäligt anstånd med avbetalningen, om krediten helt eller delvis kan avbetalas med medel som konsumenten får genom att ingå en ny kredit eller om en ändring ska göras i kreditavtalet för att underlätta konsumentens möjligheter att avbetala enligt avtalet. Det anges i bestämmelsen att kreditgivaren i sina överväganden ska ta hänsyn till konsumentens personliga förhållanden och återbetalningsförmåga.

Den föreslagna bestämmelsen innebär således att konsumenten i vissa fall får en möjlighet att betala av skulden innan kreditgivaren vänder sig till Kronofogdemyndigheten. Förslaget innebär att det fortfarande är kreditgivaren som ska avgöra när en avbetalningsplan kan erbjudas. Det innebär att den föreslagna bestämmelsen tillgodoser både kreditgivarintresset och konsumentintresset. Bestämmelsen innebär inte någon absolut rättighet till en avbetalningsplan.

Förslaget medför sannolikt en förbättrad möjlighet för en konsument att få till stånd en avbetalningsplan vid försenade betalningar. Eftersom förslaget för närvarande bereds i Regeringskansliet bedömer vi att det inte nu bör föreslås någon ytterligare åtgärd som reglerar möjligheten till en avbetalningsplan vid försenade betalningar.

13.5.4 En budget- och skuldrådgivning med hög kvalitet och tillgänglighet i hela landet

Förslag: I syfte att skapa förutsättningar för en mer likvärdig budget- och skuldrådgivning – med hög kvalitet som möter behovet av rådgivning i varje kommun – ska regeringen ge Statskontoret i uppdrag att analysera och utvärdera den kommunala budget- och skuldrådgivningen.

Bedömning: Uppdraget bör vara brett och i varje fall omfatta följande delar.

- En analys av vilka skillnader som finns i den kommunala budget- och skuldrådgivning vad gäller tillgänglighet, innehåll och kvalitet, samt hur verksamheten kan bli mer likvärdig i landet.
- Utvärdera om Konsumentverkets rekommendationer för den kommunala budget- och skuldrådgivningen är tillräckliga för kommunerna i arbetet med verksamheten, eller om det krävs andra styrdokument.
- Utvärdera den tillsyn som Inspektionen för vård och omsorg ska bedriva över den kommunala budget- och skuldrådgivningen och vid behov föreslå nödvändiga ändringar.
- Analysera om och i så fall hur en nationell vägledningstjänst kan öka konsumenternas efterfrågan på och tillgängligheten till den kommunala budget- och skuldrådgivningen. En sådan analys bör också innehålla en beskrivning av vilka konsekvenser införandet av en sådan tjänst kan få för kommunernas verksamhet.
- Analysera vilket behov som finns av samverkan mellan myndigheter, organisationer och kommuner för att göra budget- och skuldrådgivningen mer synlig och känd.

Frågan om en mer likvärdig budget- och skuldrådgivning

Genom olika former av ekonomisk rådgivning ska den kommunala budget- och skuldrådgivningen bidra till att förebygga skuldproblem och hjälpa skuldsatta personer att hitta en lösning på den situation de befinner sig i. Det kan bl.a. handla om att hjälpa den enskilde med att uppnå frivilliga överenskommelser med hans eller hennes fordringsägare. I det förebyggande arbetet ingår dessutom att förmedla information till kommuninvånarna och samverka med andra aktörer för att motverka skuldsättning. En viktig del av budget- och skuldrådgivarnas arbete är dessutom att ge stöd åt skuldsatta personer under ett skuldsaneringsförfarande.²³

Under 2016 gav regeringen Konsumentverket i uppdrag att ta fram rekommendationer för den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Bakgrunden till uppdraget kom från en rapport som Konsumentverket tog fram 2015 där det framgår att omfattningen och kvaliteten på budget- och skuldrådgivningen varierar mellan kommunerna.²⁴ Rekommendationerna publicerades i januari 2017 och behandlar bl.a. verksamhetens innehåll och tillgänglighet. Exempelvis framgår att kommunerna ska erbjuda ett första enskilt möte till en rådsökande inom fyra veckor från första kontakten med rådgivningen.²⁵

Från den senaste kartläggningen av den kommunala budget- och skuldrådgivningen som Konsumentverket genomfört framgår att de resurser som kommunerna lägger på budget- och skuldrådgivning varierar stort. Exempelvis ges, sett till hela landet, i genomsnitt drygt två timmars rådgivning per skuldsatt.²⁶ Men variationerna är stora – från som minst under en minut till över åtta timmar per skuldsatt. Av kartläggningen framkommer också att det finns stora skillnader i hur lång tid den enskilde behöver vänta fram till ett första möte med en budget- och skuldrådgivare. Den genomsnittliga väntetiden

²³ Enligt statistik från Kronofogdemyndigheten har det stor betydelse för den skuldsatte om han eller hon tar hjälp av en budget- och skuldrådgivare vid ansökan om skuldsanering. År 2022 beviljades bara drygt var fjärde person (28 procent) en ansökan om skuldsanering för de som inte hade sökt stöd hos en budget- och skuldrådgivare, medan nästan hälften (47 procent) av ansökningarna beviljades för de som hade fått rådgivning innan ansökan gjordes.

²⁴ Konsumentverket rapport 2015:8, *Med väntan växer skulden – En fördjupad studie av den kommunala budget- och skuldrådgivningen*, 2015.

²⁵ Under 2018 genomförde Konsumentverket en uppföljning av hur rekommendationerna användes i kommunerna. Uppföljningen publicerades i rapporten 2018:11, *Uppföljning av hur rekommendationer för budget- och skuldrådgivning har använts i kommunerna*, 2018.

²⁶ Med skuldsatt avses i kartläggningen privatpersoner som vid årsskiftet 2022/2023 hade minst en skuld hos Kronofogdemyndigheten.

är knappt tre veckor men 27 kommuner har en väntetid som är längre än fyra veckor och den längsta väntetiden uppgår till 24 veckor.²⁷

Det är olyckligt att flera kommuner har svårigheter att möta Konsumentverkets rekommendationer eftersom det stöd som ges av den kommunala budget- och skuldrådgivningen många gånger är avgörande för den enskilde och dennes familj. Möjligheten att i tid få kvalitativ rådgivning bör enligt vår bedömning inte som i dag vara beroende av i vilken kommun den rådsökande bor utan bli mer likvärdig. Det bör därför analyseras närmare i vilken omfattning kommunerna erbjuder en likvärdig budget- och skuldrådgivning sett till både tillgänglighet, innehåll och kvalitet. En sådan analys bör dessutom inkludera frågan om Konsumentverkets rekommendationer är tillräckliga för kommunerna i arbetet med budget- och skuldrådgivning, eller om det finns behov av andra styrdokument.

Frågan om tillsyn

Sedan 2013 har Inspektionen för vård och omsorg (IVO) tillsynsansvaret över socialtjänsten och därmed även budget- och skuldrådgivningsverksamheten i kommunerna (13 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453]). I samband med en översyn av skuldsaneringsförfarandet konstaterade regeringen att det fanns brister i IVO:s tillsyn. För att bl.a. tydliggöra att IVO har ett tillsynsansvar över samtliga kommuners budget- och skuldrådgivning föreslog regeringen att kommunernas ansvar att tillhandahålla budget- och skuldrådgivning skulle flyttas över från skuldsaneringslagen (2016:675) till socialtjänstlagen (5 kap. 12 §).²⁸

I en rapport från Riksrevisionen framgår även att IVO har ansett att de inte haft möjlighet att utöva tillsyn över kvaliteten på den budget- och skuldrådgivning som kommunerna erbjuder. Detta eftersom det enligt IVO inte fanns några tydliga bedömningskriterier för budget- och skuldrådgivningen.²⁹ Konsumentverkets regeringsuppdrag att ta fram rekommendationer för den kommunala budget- och

²⁷ Konsumentverket, *Läget i landet 2023 Budget- och skuldrådgivning*, mars 2023, KOV 2022/1190.

²⁸ Prop. 2015/16:125 s. 101 f.

²⁹ Riksrevisionen RiR 2015:14, *Överskuld sättning – hur fungerar samhällets stöd och insatser?*, 28 maj 2015, s. 98.

skuldrådgivningen var ett försök att skapa riktlinjer för rådgivningen som i sin tur skulle öka förutsättningarna för en fungerande tillsyn.³⁰

Trots förtydligandet av kommunernas ansvar i socialtjänstlagen och framtagandet av rekommendationer för budget- och skuldrådgivningen har IVO ännu inte inlett något tillsynsärende mot den kommunala budget- och skuldrådgivningsverksamheten. Enligt uppgift anser IVO att Konsumentverkets rekommendationer inte kan ligga till grund för en sådan tillsyn.³¹

För att säkerställa hög kvalitet och nödvändig omfattning av budget- och skuldrådgivningen krävs det enligt vår mening att tillsyn bedrivs över kommunernas verksamhet med budget- och skuldrådgivning. Det görs inte i dag, vilket är olyckligt. Möjligheterna för IVO att bedriva en effektiv tillsyn över verksamheterna bör därför ses över.

Frågan om en nationell vägledningstjänst

Flera statliga utredningar har lagt fram förslag om en *nationell upplysningstjänst* för budget- och skuldfrågor.³² Inom ramen för ett regeringsuppdrag om samverkan mot överskuldsetting som avslutades 2019 lämnade Konsumentverket ett förslag på hur en sådan tjänst skulle kunna fungera. Konsumentverkets förslag var att det skulle inrättas en *nationell vägledningstjänst* som skulle vara likvärdig, anonym och tillgänglig för alla som ville prata med någon och ställa frågor kring budget- och skuldfrågor.³³ Syftet med tjänsten var också att avdramatisera frågan kring skuldsetting och sänka tröskeln för personer att ta en första kontakt och be om stöd och hjälp. Konsumentverket hänvisade till att det både i Finland och Norge fanns exempel på en sådan vägledningstjänst.³⁴ Förslaget om en nationell vägledningstjänst nämns återkommande som en lämplig åtgärd för att möta såväl dagens som framtidens stödbehov. Det har dock inte fattats något beslut om att införa en sådan tjänst.³⁵

Inom utredningen har meningarna gått isär om det finns behov av en nationell vägledningstjänst. Vissa har uttryckt ett starkt mot-

³⁰ Konsumentverket, *Rekommendationer för den kommunala budget- och skyldrådgivningen*, 2016.

³¹ Uppgift från Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst.

³² SOU 2012:43, SOU 2013:72 och SOU 2013:78.

³³ Rapport 2019:06, *Fördjupad samverkan mot överskuldsetting*, 2019.

³⁴ I bilaga 6 till rapport 2019:06.

³⁵ Senaste gången som Konsumentverket tog upp frågan om en nationell vägledningstjänst var i rapporten 2023:1, *Ett behovsanpassat konsumentstöd*, 2023.

stånd mot en sådan tjänst. Det huvudsakliga skälet som angetts mot en nationell vägledningstjänst är att det anses finnas en beaktansvärd risk för att kommunerna, efter att en sådan tjänst införts, kommer att skära ner på sin budget- och skuldrådgivningsverksamhet. Liknande utveckling har man kunnat se efter att Konsumentverket lanserade upplysningstjänsten ”Hallå konsument”.³⁶ Det bidrog till att var tredje kommun lade ner sin konsumentvägledningens verksamhet. Och det har påtalats att avvecklingstakten är fortsatt hög.³⁷ I dag har 168 av 290 kommuner konsumentvägledning.³⁸ Uppfattningen från vissa är att en nationell vägledningstjänst således riskerar att urholka den kommunala budget- och skuldrådgivningen, snarare än att stärka den.

Grundtanken om en nationell vägledningstjänst som verkar vid sidan av den kommunala budget- och skuldrådgivningen är bra. Tillgängligheten skulle öka och en nationell vägledningstjänst har en fördel av att kunna utformas så att den enskilde kan vara anonym. Därigenom skulle sannolikt tröskeln sänkas för många att ta en första kontakt för att prata om sina ekonomiska problem. Att fler personer som behöver hjälp med budget- och skuldfrågor faktiskt får hjälp är ett starkt skäl för införandet av en nationell vägledningstjänst.

Samtidigt är det viktigt att värna om det personliga mötet mellan rådgivaren och den enskilde. Det kan bäst erbjudas genom den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Det är vid ett sådant möte som den rådsökande kan få det individanpassade stöd som oftast krävs för att hjälpa en person som har eller riskerar att få ekonomiska problem. För att en nationell vägledningstjänst inte ska urholka den kommunala budget- och skuldrådgivningen är det viktigt att uppdrag, förutsättningar och resurstilldelning tydliggörs mellan de båda verksamheterna. Det bör därför analyseras om och i så fall hur en nationell vägledningstjänst kan öka konsumenternas efterfrågan på och tillgängligheten till den kommunala budget- och skuldrådgivningen. En sådan analys ska också innehålla en beskrivning av vilka konsekvenser införandet av en sådan tjänst kan få för kommunernas verksamhet.

³⁶ www.hallakonsument.se.

³⁷ <https://www.altinget.se/artikel/konsumentverket-riskerar-att-urholka-kommuners-hjaltill-overskuldsatta>.

³⁸ Konsumentverket KOV 2022/1190, *Läget i landet 2023 Konsumentvägledningen*, april 2023.

Frågan om en utvecklad samverkan mellan olika aktörer

Kommunerna har det yttersta ansvaret för en väl fungerande budget- och skuldrådgivning. Överskudsättningen i samhället är samtidigt en nationell angelägenhet som kostar samhället många miljarder kronor varje år. Flera rapporter ger stöd för att kunskapen om att det över huvud taget finns en kommunal budget- och skuldrådgivning är relativt dålig bland befolkningen.³⁹ För att framför allt sprida kunskap om den kommunala budget- och skuldrådgivningen finns det skäl att såväl myndigheter som organisationer samverkar för att öka kunskapen om budget och skuldrådgivningen.

Olika samverkansforum i syfte att motverka överskudsättning har genom åren förekommit i flera former. Ett exempel på ett stort samverkansuppdrag är det uppdrag som regeringen gav Konsumentverket 2016 om att bl.a. inrätta ett samverkansråd för budget- och skuldfrågor.⁴⁰ Samverkansrådets gemensamma bedömning var att arbetet bidrog till att överskudsättningen kom på agendan på ett tydligare sätt och skapade en helhetsbild kring problemen med överskudsättning. Uppdraget upphörde i juni 2019.⁴¹

Vår uppfattning är att det framöver behövs en utvecklad samverkan och gemensamma insatser mellan myndigheter och andra aktörer för att komma ett steg längre i arbetet med att motverka överskudsättningen i samhället – och hjälpa de konsumenterna som har eller riskerar att få ekonomiska problem. Konsumentverket, Kronofogdemyndigheten och Finansinspektionen har var och en uttalade uppgifter på konsumentkreditmarknaden som bl.a. går ut på att skydda konsumenterna och motverka överskudsättning. Myndigheterna har tidigare samarbetat i liknande frågor.⁴² En samverkan mellan den kommunala

³⁹ Bland annat Konsumentverket, rapport 2015:8, *Med väntan växer skulden – En fördjupad studie av den kommunala budget- och skuldrådgivningen*. I rapporten framgår att tre av fyra inte känner till den budget- och skuldrådgivning som erbjuds i kommunen där de bor. Kännedomen om verksamheten är visserligen högre bland dem som uppgett att de har skulder hos Kronofogdemyndigheten, men det är ändå närmare fyra av tio med sådana skulder som inte känner till att verksamheten finns, enligt rapporten

⁴⁰ I samverkansrådet ingick Konsumentverket, Kronofogdemyndigheten, Finansinspektionen, Försäkringskassan, Kriminalvården, Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen, Arbetsförmedlingen (ingick från hösten 2018), Sveriges kommuner och landsting, Föreningen Sveriges Socialchefer, Budget- och skuldrådgivarnas förening, Svenska kyrkan och Sveriges stadsmissioner.

⁴¹ Konsumentverket rapport 2019:06, *Fördjupad samverkan mot överskudsättning*, 2019.

⁴² Konsumentverket, Finansinspektionen och Kronofogdemyndigheten har tidigare bjudit in till samtal med marknadens aktörer – såsom kreditgivare, kreditupplysningsföretag och branschföreningar – för att diskutera riskerna och behoven av åtgärder för att stärka konsumentskyddet, Kronofogdemyndighetens pressmeddelande, *Branschen måste ta ett större ansvar för konsumtionslånen*, den 2 juni 2021.

budget- och skuldrådgivningen och dessa myndigheter skulle kunna syfta till att göra budget- och skuldrådgivningen mer synlig och känd. Det bör analyseras om en samverkan mellan myndigheter, organisationer och kommuner kan behövas och på vilket sätt.

Statskontoret ska ges ett uppdrag som bör omfatta flera frågor

Det finns en stor samstämmighet bland aktörerna på konsumentkreditmarknaden om att den kommunala budget- och skuldrådgivningen är viktig för att hjälpa skuldsatta personer. Vi delar den bedömningen. I flera statliga utredningar och rapporter har det genom åren diskuterats och övervägts hur den kommunala budget- och skuldrådgivningen ska kunna bli bättre. Det har även gjorts försök från framför allt Konsumentverket att få till stånd en mer likvärdig budget- och skuldrådgivning som möter behovet i varje kommun. Efterfrågan på budget- och skuldrådgivning bland enskilda är dock fortfarande större än vad många kommuner klarar av att hantera utifrån de rekommendationer som Konsumentverket tagit fram. Det är även rimligt att anta att behovet av budget- och skuldrådgivning kan bli ännu större de kommande åren med anledning av de ekonomiskt svårare tiderna. Utmaningen för kommunerna att leva upp till socialtjänstlagens krav på en väl fungerande budget- och skuldrådgivning kan därför förväntas bli betydligt större än i dag. Vi är övertygade om att en mer likvärdig budget- och skuldrådgivning kan leda till att samhällets kostnader sjunker i takt med att den kommunala budget- och skuldrådgivningen kan hjälpa fler personer i tid. Att satsa resurser på rådgivning för personer som har eller riskerar att få ekonomiska problem innebär alltså inte endast en fördel för personerna i fråga, utan också en samhällsekonomisk vinst.

Statskontoret är regeringens utredningsmyndighet som gör utredningar och utvärderingar inom alla sektorer. Statskontoret analyserar, utvärderar och följer upp den offentliga förvaltningen. Vi föreslår att regeringen ger Statskontoret i uppdrag att analysera och utvärdera den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Statskontorets uppdrag bör vara brett och omfatta många aspekter av verksamheten. I avsnittet har vi behandlat vissa frågor som vi anser bör vara en del av Statskontorets uppdrag.

AVSLUTANDE DEL

14 Konsekvensanalys

14.1 Övergripande om kraven på en konsekvensanalys

I detta kapitel redovisas konsekvenserna av våra förslag. Av kommittéförordningen (1998:1474) följer krav på vad en konsekvensanalys ska innehålla. Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner ska utredningen föreslå en finansiering (14 §). Vidare ska konsekvenser på vissa särskilt angivna områden redovisas, bl.a. om förslagen har någon påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män och om små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags (15 §).

När det gäller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges (15 a § kommittéförordningen). Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar kraven i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Detta kapitel är strukturerat utifrån betänkandets kapitelindelning. Först redovisas konsekvenserna med anledning av förslagen i kapitel 8 om marknadsföring och försäljning, följt av kapitel 9 om spel på kredit och kapitel 11 om begränsningar för prissättning. Konsekvenserna av förslagen i kapitel 10 och 12 om kreditprövning och Skri-register redovisas i samma avsnitt, 14.6. Konsekvenser som inte uttryckligen nämns bedöms vara obetydliga eller annars inte relevanta.

14.2 Konsekvenser om inga åtgärder vidtas

Krediter är avgörande för den som vill köpa en bostad. De kan också hjälpa den som tillfälligt behöver klara utgifterna en månad och fyller en viktig praktisk funktion vid näthandel. Men en kredit som beviljas någon som saknar återbetalningsförmåga, eller har alltför små marginaler i sin ekonomi för att kunna betala tillbaka i tid, kan i värsta fall leda till överskuldsättning.

Överskuldssättning drabbar inte bara den enskilde ekonomiskt utan har också negativa hälsoeffekter. Stor skuldssättning påverkar även övriga personer i hushållet. Ett av tolv – eller drygt 175 000 – barn växer upp i en familj där en av föräldrarna har skulder eller en pågående skuldsanering hos Kronofogdemyndigheten.¹ Problemen med överskuldssättning är omfattande och beräknas sammantaget kosta samhället mångmiljardbelopp varje år (avsnitt 3.2.3).

En del av problemet med överskuldssättning beror på en växande kreditmarknad där vissa kreditgivare är beredda att ta stora risker för att tjäna pengar på konsumentkrediter. Pengar finns att tjäna i flera led – för kreditförmedlare, för kreditgivare och för inkassoföretag. I kapitel 3 och 7 har vi visat att tillväxttakten för konsumtionskrediter varit hög under lång tid. Vi har redovisat våra beräkningar av hur skuldproblemen kan förväntas öka i takt med den ökade kreditgivningen om inga åtgärder vidtas.

Vi menar att problemen är så omfattande – och riskerna för enskilda personer så stora – att flera åtgärder behöver vidtas samtidigt. Vi har därför lämnat förslag inom flera olika områden för att motverka riskfylld kreditgivning och överskuldssättning.

14.3 Marknadsföring och försäljning – kapitel 8

14.3.1 Förslagen i korthet

För att minska exponeringen för vissa typer av marknadsföring av krediter och för att förbättra informationen till konsumenterna om vilka riskerna är med att ta krediter lämnar vi åtgärdsförslag som i korthet innebär följande.

¹ Pressmeddelande från Kronofogdemyndigheten, 22 juni 2021.

- Måttfullhetskravet i konsumentkreditlagen (2010:1846) förtydligas. I kravet på måttfullhet ligger att marknadsföring av krediter inte får vara påträngande eller locka konsumenten till att fatta oöverlagda beslut. Måttfullhetskravet innebär också att marknadsföringen ska vara saklig, balanserad och neutral.
- En särskild upplysning ska lämnas vid marknadsföring av ett kreditavtal. Upplysningen ska innehålla information om att det medför kostnader att teckna en kredit, riskerna med skuldsättning och vart konsumenten kan vända sig för att få stöd i budget- och skuldfrågor. Upplysningen ska lämnas i marknadsföringen av alla krediter enligt konsumentkreditlagen. Vid marknadsföring av vissa fakturakrediter och räntefria kontokrediter behöver upplysningen inte lämnas.
- Ett krav på utformningen av ersättningsystem till personal införs i lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter. Kravet innebär att kreditgivare och kreditförmedlare ska utforma sina system för ersättning till personal så att ersättningen inte påverkar skyldigheterna att bedriva en sund verksamhet.

14.3.2 Konsekvenser för företagen och konsumenterna

Förslagen som riktar sig mot marknadsföringen av krediter berör alla näringsidkare som marknadsför krediter. De som marknadsför krediter är framför allt kreditgivare och kreditförmedlare samt s.k. jämförelsesidor och white labels. Antalet kreditgivare och kreditförmedlare på den svenska konsumentkreditmarknaden uppgår till omkring 250 aktörer.² Marknadsföringen av krediter via jämförelsesidor är omfattande. Enligt uppgift från Konsumentverket fanns det i september 2022 mellan 200 och 300 aktiva jämförelsesidor för konsumentkrediter och därtill flera hundra sidor som var passiva. Marknadsföring via white labels är däremot i dagsläget en relativt ovanlig företeelse på marknaden. Förslaget om att förtydliga måttfullhetbestämelsen berör även marknaden för kreditköp, dvs. hela den marknad för varor och tjänster på vilken det erbjuds möjlighet att använda en kredit som betalningslösning.

² I siffran ingår kreditinstitut, konsumentkreditinstitut, betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer samt bostadskreditinstitut.

De förändringar som föreslås i måttfullhetsbestämmelsen i konsumentkreditlagen (2010:1846) utgör ett förtydligande av vad näringsidkare redan i dag måste iaktta i sin marknadsföring av krediter. Vi bedömer att förslaget kommer att leda till en ökad kunskap om innebörden av måttfullhetskravet och därmed leda till en marknadsföring mer i linje med kraven i marknadsföringslagen (2008:486). Förslaget om att näringsidkare ska lämna en särskild upplysning i samband med marknadsföring av ett kreditavtal kan komma att bidra till att konsumenter som har eller riskerar att få betalningsproblem väljer att teckna färre krediter eller krediter till lägre belopp än i dag. Både kravet på måttfullhet och kravet på den särskilda upplysningen kan i så fall leda till intäktsbortfall för finansiella företag och i allmänhet påverka omsättningen av varor eller tjänster. Det har inte varit möjligt att göra några närmare uppskattningar kring detta.

Den särskilda upplysningen medför kostnader för implementering av marknadsföringsmaterial, framtagande av instruktioner och rutiner samt utbildning av personal. Svenska Bankföreningen har bedömt att detta kommer inrymmas i de löpande kostnader som bankerna redan har för att tillse att marknadsföringen uppfyller kraven enligt gällande regelverk.

Kravet på att införa en bestämmelse om utformningen av ersättningssystem för företag som bedriver verksamhet enligt lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter innebär att företagen behöver se över sina ersättningssystem till personalen så att de uppfyller kraven i den nya bestämmelsen. Kravet på utformningen av ersättningssystemen innebär sannolikt att utlåningen kommer att begränsas något eftersom kreditgivarna och kreditförmedlarna inte kommer att sälja lika många krediter till lika höga belopp som i dag.

14.3.3 Konsekvenser för det allmänna

Förslaget om att förtydliga måttfullhetsbestämmelsen förväntas inte leda till några omedelbara kostnadsökningar för Konsumentverket i egenskap av tillsynsmyndighet över bestämmelsen. Men den omfattande marknadsföringen av konsumentkrediter menar vi motiverar en mer frekvent tillsyn på konsumentkreditmarknaden än vad som utövas i dag. Det är i dagsläget få tillsynsärenden som drivs till domstol. För att måttfullhetsbestämmelsen ska få genomslag i praxis krävs

att fler ärenden prövas av domstol. Därför finns det enligt vår bedömning anledning att förstärka Konsumentverkets möjligheter att utöva tillsyn över marknadsföringen av krediter.

Förslaget om att det ska lämnas en särskild upplysning vid marknadsföring av ett kreditavtal innebär att det vid betydligt fler marknadsföringsåtgärder än i dag ska lämnas en sådan upplysning. Detta kan sammantaget innebära vissa kostnadsökningar för Konsumentverkets tillsyn.³

Den särskilda upplysningen ska innehålla information om vart konsumenten kan vända sig i budget- och skuldfrågor. Eftersom upplysningen ska lämnas vid marknadsföringen av alla krediter förväntas det innebära en ökad kännedom om den kommunala budget- och skuldrådgivningen. Det kommer troligtvis i sin tur medföra att fler vänder sig till verksamheten när behov uppstår. Kommunerna kan därför komma att behöva tillföra budget- och skuldrådgivningsverksamheten ytterligare resurser.

14.4 Spel på kredit – kapitel 9

I syfte att förhindra att kreditförbudet i spellagen (2018:1138) kringgås genom att spelare erbjuds betalningslösningar med möjlighet att få en kredit från en tredje part, lämnar vi förslag om att kreditförbudet i spellagen ska utvidgas. Förslaget innebär att det blir förbjudet för en licenshavare eller ett spelombud att främja möjligheterna för någon annan att erbjuda eller lämna kredit för insatser i spel.

Förslaget berör licenshavare och spelombud som bedriver sin verksamhet enligt spellagen. Vid årsskiftet 2021/2022 fanns det 92 spel företag med sådan licens i Sverige och 2 270 spelombud i landet.⁴ Vi bedömer att förslaget framför allt kommer att påverka licenshavare som erbjuder kommersiellt spel online. I december 2021 fanns det 66 sådana företag i Sverige.⁵

Förslaget kan medföra att spelare med sämre ekonomiska marginaler spelar mindre. I förlängningen kommer det även innebära att färre personer skuldsätter sig genom spel. Det kommer i sin tur med-

³ I avsnitt 14.5.5 tas frågan upp om de ökade resurser som Konsumentverket kan behöva för att utöva tillsyn över förslagen i kapitel 8 och 11.

⁴ Statskontoret, *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden*, slutrapport 2022:5 s. 75 f. och 82.

⁵ Statskontoret, *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden*, slutrapport 2022:5 s. 76.

föra att licenshavarnas och spelombudens intäkter minskar. Sannolikt rör det sig dock endast om marginella intäktsförluster, i en bransch som omsätter miljarder varje år.

Förslaget kommer också innebära att licenshavarna, men också spelombuden, kan behöva se över sina rutiner så att de inte främjar möjligheterna för någon annan att erbjuda betalningslösningar med möjlighet till kredit för insatser vid spel. En sådan översyn bör kunna inrymmas i det löpande arbetet för att säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande lagstiftning.

Ytterligare krav på licenshavarna och spelombuden innebär mer arbete för Spelinspektionen, som är tillsynsmyndighet. Förslaget kan dock inte förväntas leda till mer än en marginellt ökad arbetsbetsbelastning. Eventuella ökade kostnader för tillsynen bedöms därför kunna rymmas inom befintliga anslag.

14.5 Begränsningar för prissättningen – kapitel 11

14.5.1 Förslagen i korthet

För att minska den riskfyllda kreditgivningen föreslår vi i kapitel 11 att det ska införas flera begränsningar av prissättningen av krediter. Förslagen syftar framför allt till att begränsa hur hög ränta en kreditgivare får ta ut, hur lång löptid en kredit får ha och i övrigt hur stora avgifter som får tas ut för en kredit. I förlängningen ska förslagen motverka överskuldssättning. Förslagen är i korthet:

- Ett tak för krediträntan och dröjsmålsräntan. Räntan får maximalt uppgå till 20 procentenheter tillsammans med den vid var tid gällande referensräntan. Alla krediter enligt konsumentkreditlagen (2010:1846) ska omfattas av taket utom bostadskrediter.
- Ett tak för uppläggningsavgifter. Konsumenten ska inte vara skyldig att betala en uppläggningsavgift som är högre än en procent av prisbasbeloppet. Alla krediter enligt konsumentkreditlagen ska omfattas av taket utom bostadskrediter.
- Ett absolut kostnadstak för alla krediter med undantag för kontokrediter, bostadskrediter och mindre kreditköp.⁶ Kostnaderna för

⁶ Närmare bestämt är det krediter som avser kreditköp till ett belopp som inte överstiger två procent av det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som var gällande vid kreditavtalets ingående som undantas det föreslagna kostnadstaket.

krediterna ska inte få överstiga ett belopp som motsvarar kapitalbeloppet.

- En begränsning av kreditgivares möjlighet att ta betalt för att förlänga löptiden för en kredit. Begränsningen ska gälla för alla krediter enligt konsumentkreditlagen utom bostadskrediter.
- Ändrade processuella regler vid ansökan om ett betalningsföreläggande och en begäran om handräckning.

14.5.2 Något om beräkningarna

När vi beräknat konsekvenserna av förslagen har vi använt uppgifter från Finansinspektionens fördjupade analyser av konsumtionslån (avsnitt 3.1.3). Det handlar bl.a. om uppgifter om nya krediter och nya kredittagare samt avtalade kreditkostnader. Vissa beräkningar har därutöver gjorts utifrån resultatet från Finansinspektionens analys av införandet av ränte- och kostnadstaket för högkostnadskrediter.⁷ I beskrivningen av konsekvenserna har vi använt den indelning av kredittyper och kreditgivargrupper som Finansinspektionen utgått från i sina fördjupade analyser. De beräkningar vi har gjort beskrivs ingående i bilaga 3 till detta betänkande.

14.5.3 Konsekvenser för företagen

Hur kreditgivarna påverkas av ett sänkt och utvidgat räntetak

Ett sänkt och utvidgat räntetak kan förväntas få en påtaglig inverkan på kreditgivningen från framför allt konsumentkreditinstituten. Drygt vartannat nytt *blancolån* från ett konsumentkreditinstitut hade 2021 en kreditränta nära det nuvarande räntetaket, dvs. en ränta på mellan 35 och 40 procent. Det motsvarar nästan vart femte blancolån på marknaden. Sett till nyutlåningen utgör dessa krediter mätt i kronor 13 procent av konsumentkreditinstitutens blancolån och 1 procent av alla blancolån. Sammanlagt motsvarar det en utlåning på 260 miljoner kronor per kvartal.⁸ Dessa krediter kommer att påverkas när

⁷ FI-analys 22, *Färre högkostnadskrediter efter nya regler* (2020).

⁸ Skattningen bygger på att instituten i Finansinspektionens kartläggning är representativa för alla konsumentkreditinstituten. De institut som ingår i Finansinspektionens kartläggning står för hälften av utlåningen från konsumentkreditinstitut.

taket för krediträntan sänks till 20 procent. För att beräkna hur stor effekten kommer att bli har vi använt den skattade effekten av hur införandet av räntetaket för högkostnadskrediter påverkade nyutlåningen (bilaga 3). Om kreditgivare och kredittagare skulle reagera på samma sätt som de gjorde vid införandet av räntetaket för högkostnadskrediter, skulle – med våra förslag – nyutlåningen av de i dag allra dyraste krediterna uppskattningsvis minska från 260 till 100 miljoner kronor per kvartal.⁹

Förslaget om att sänka och utvidga räntetaket påverkar även de krediter som i dag har en ränta på mellan 20 och 35 procent. Dessa krediter utgör 14 procent av konsumentkreditinstitutens utlåning – eller 280 miljoner kronor per kvartal. För krediter i räntespannet mellan 20 och 35 procent blir effekten av det sänkta räntetaket på utlåningen mindre. Kreditgivningen i dessa räntegrupper kommer enligt våra skattningar att minska från 280 till 200 miljoner kronor per kvartal.

Sammantaget medför ett sänkt och utvidgat räntetak att nya blacolån från konsumentkreditinstituten kommer att minska med cirka 240 miljoner kronor per kvartal (160 + 80 miljoner kronor). Det innebär att konsumentkreditinstitutens utlåning av blacolån kommer att minska med 12 procent.

Förslaget om ett sänkt och utvidgat räntetak påverkar även 1 procent av de kredittagare som lånar av nischbankerna. Mätt i kronor motsvarar det endast 0,2 procent av nischbankernas nyutlåning av blacolån. Effekten av att sänka räntetaket får därför endast försumbara effekter på nischbankernas utlåning. Övriga kreditgivare som ger blacolån påverkas inte alls av att räntetaket sänks.

Cirka 6 procent av *kontokrediterna* i Finansinspektionens kartläggning 2021 hade en ränta på mellan 20 och 25 procent. Dessa kontokrediter är utställda av säljfinansieringsbolag – antingen direkt som kontokrediter eller genom fakturor som har blivit konverterade till kontokrediter. Totalt sett omfattar dessa krediter mycket mindre volymer än de som blacolånen står för. Det betyder att det sänkta och utvidgade räntetaket kan få en viss påverkan på säljfinansieringsbolagens verksamhet med kontokrediter, samtidigt som det endast får en liten påverkan på bolagen i stort.

⁹ I konsekvensanalysen redogörs vissa av resultaten av våra beräkningar kvartalsvis bl.a. eftersom den data som Finansinspektionen samlar in redovisas kvartalsvis.

Ett sänkt och utvidgat räntetak begränsar kreditgivarnas möjligheter att tjäna pengar på krediträntan. Det beror både på att det kan bli fråga om en minskad utlåning och på att delar av utlåningen kommer att göras till en lägre ränta. Den minskade utlåningen kan beräknas på följande sätt. Sänkningen av räntetaket innebär i sig 12 procent lägre utlåning av högkostnadskrediter från konsumentkreditinstitutet. Det motsvarar 1 miljard kronor årligen i minskad utlåning. Det betyder i sin tur att konsumentkreditinstitutet tillsammans får drygt 300 miljoner kronor mindre i årlig ränteintäkt.

Kreditgivarna kommer sannolikt även att låna ut till en lägre ränta när taket sänks. Denna effekt beräknar vi på följande sätt. Om löptiderna förblir på samma nivå som de är på i dag begränsar det föreslagna räntetaket konsumentkreditinstitutets möjlighet till ränteintäkter på de krediter som påverkas av förslaget med 50 procent (eftersom räntan halveras från 40 till 20 procent om referensräntan beräknas till noll). Det motsvarar cirka 80 miljoner kronor per år.

Sammantaget är det i huvudsak konsumentkreditinstitutets möjlighet till intjäning genom krediträntan som begränsas av förslaget om ett sänkt och utvidgat räntetak. Konsumentkreditinstitutets möjlighet till intäkter genom krediträntan minskar med knappt 380 miljoner kronor per år (300 + 80 miljoner kronor). En grov uppskattning ger vid handen att det motsvarar 20 procent av institutets ränteintäkter.¹⁰

Hur kreditgivarna påverkas av ett absolut kostnadstak

De totala kostnaderna för en kredit beror på hur hög krediträntan är, avgifterna för krediten och hur lång löptiden är för krediten. En längre löptid innebär en större total kostnad, eftersom kredittagarna då betalar ränta och avgifter under en längre tid. *Den ena konsekvensen* av ett absolut kostnadstak är att det begränsar krediter som har mycket långa löptider (diagram B.1 i bilaga 3). I avsnitt 11.6.5 behandlar vi kostnadstakets påverkan på sådana krediter. Följande redogörelse beskriver mer detaljerat hur det föreslagna kostnadstaket påverkar löptiderna för vissa krediter.

¹⁰ Konsumentkreditinstitutets totala nyutlåning är cirka två miljarder kronor per kvartal. Halften av denna utlåning är högkostnadskrediter enligt Finansinspektionens stickprov. Vi antar att resten av utlåningen har en ränta på 20 procent och en löptid på tre år.

I dag har 0,2 procent av *alla nya krediter* i Finansinspektionens fördjupade analys en total kostnad som överstiger kreditbeloppet. Det handlar i huvudsak om större blacolån med längre löptider. Störst andel krediter – närmare 3 procent – med kostnader som skulle överstiga det kostnadstak vi föreslår är blacolån mellan 50 000 och 500 000 kronor. Av blacolån från konsumentkreditinstituten på mellan 100 000 och 250 000 kronor har 24 procent en kostnad som går utöver det föreslagna kostnadstaket.¹¹ Även 15 procent av blacolånen från säljfinansieringsbolag på mellan 50 000 och 500 000 kronor når upp till kostnadstaket under kreditens löptid.

Finansinspektionens fördjupade analys av konsumtionslån bygger på uppgifter om nya krediter som samlas in under en tiodagsperiod i maj respektive år. Andelar (procent) lån är mer relevanta att studera än antalet lån och utlåningen i kronor eftersom andelar kan generaliseras till t.ex. år. Vi har ändå inkluderat de utlånade volymerna under dessa tio dagar eftersom de sätter olika kreditgivargrupper i relation till varandra. Sammantaget beviljade konsumentkreditinstituten, säljfinansieringsbolagen och kortbolagen, under de tio dagarna i maj 2021, nya blacolån på 13 miljoner kronor som översteg kostnadstaket. Konsumentkreditinstitutens nya blacolån var under samma period totalt 245 miljoner kronor.

Den största utlåningen med kreditkostnader som når upp till taket under kreditens löptid är blacolån från nischbanker. Under de tio dagarna i maj 2021 nådde cirka 55 miljoner kronor av deras utlåning upp till kostnadstaket. Nischbankernas nya blacolån – enligt Finansinspektionens fördjupade analys – var under samma period totalt 1,3 miljarder kronor.

De flesta krediter som överstiger det absoluta kostnadstaket skulle troligtvis erbjudas även i framtiden, men då till kortare löptider. I vissa fall skulle den kortare löptiden innebära att kredittagaren inte klarar kreditprövningen, eftersom en kortare löptid medför krav på högre månadsbetalningar. Sammantaget bedömer vi att det absoluta kostnadstaket skulle få en liten påverkan på utlåningen i dag. Kostnadstaket skulle dock fungera som en gräns för hur långa löptider kreditgivarna kan erbjuda konsumenterna.

Förslaget om ett utvidgat kostnadstak påverkar kreditgivarnas möjlighet till intjäning genom krediträntan i begränsad omfattning.

¹¹ Dessa lån är inte högkostnadskrediter och omfattas därför inte av det nuvarande kostnadstaket för högkostnadskrediter.

Här antar vi att de nya blacolån som i dag ligger över kostnadstaket skulle ges med en kortare löptid och att de totala kostnaderna för det nya lånet skulle hamna exakt i nivå med taket.¹² *Nischbankerna* skulle i det fallet tjäna mellan 3 och 4 procent mindre på dessa lån. Totalt sett minskar nischbankernas möjlighet till att tjäna pengar med 1 procent, när vi beaktar deras totala nyutlåning. *Kortbolagens* intjäning på blacolån skulle minska med 4 procent och deras totala intjäning med knappt 1 procent. För *säljfinansieringsbolagen* skulle möjligheten till intäkter på blacolån minska med 11 procent och med 3 procent för *konsumentkreditinstituten*. *Säljfinansieringsbolagen* och *konsumentkreditinstitutens* totala intjäning skulle jämfört med i dag minska med mellan 1 och 2 procent totalt sett.

Den andra konsekvensen av att utvidga kostnadstaket är att det begränsar möjligheten för kreditgivare och inkassoföretagen att ta ut kostnader vid betalningsdröjsmål. I avsnitt 11.6.5 redogör vi för denna effekt av förslaget. I Finansinspektionens fördjupade analyser finns inga uppgifter om krediternas sammanlagda kreditkostnader och kostnader som uppkommer vid dröjsmål såsom dröjsmålsränta, påminnelseavgifter och inkassokostnader. Vi kan därför inte bedöma vilket intäktsbortfall som kan bli följderna av att krediter inte betalas i enlighet med avtalet. Men det är troligt att det absoluta kostnadstaket medför att intäkterna minskar för de krediter som blir föremål för indrivning på olika sätt. Analyser från Finansinspektionen och Kronofogdemyndigheten visar att en högre andel kredittagare från nischbanker och, i synnerhet, konsumentkreditinstitut får betalningsproblem än kredittagare från storbankerna. Cirka 1 av 40 kredittagare hos konsumentkreditinstitut får senare skulder hos Kronofogdemyndigheten. Det kan jämföras med en på tusen bland storbankernas kredittagare. Detta innebär att det framför allt är krediter som lämnas av konsumentkreditinstituten som påverkas av att det föreslagna kostnadstaket begränsar möjligheten att ta ut kostnader vid betalningsdröjsmål.

¹² I bilaga 3 presenteras mer information om beräkningarna.

Hur inkassoföretagen påverkas av ett räntetak och ett absolut kostnadstak

Eftersom kreditgivare många gånger säljer sina fordringar till ett inkassoföretag påverkas inkassoföretagens intjäningsförmåga av förslagen. Enligt Svensk Inkasso består en stor del av intäkterna för inkassoföretagen av provision på indrivna belopp vid s.k. ombudsinkasso, dvs. när inkassoföretagen driver in en fordran för någon annans räkning. En direkt följd av förslagen om ett räntetak och ett absolut kostnadstak är att provisionerna till inkassoföretagen kommer att minska. Effekten av detta blir tydligare ju äldre en fordran blir, eftersom det med tiden blir svårare att driva in en fordran. Det medför att utfallet av förslagen kommer gå att utvärdera först flera år efter att de har genomförts. En konsekvens av inkassoföretagens förväntade intäktsbortfall är att bolagen behöver ta höjd för detta när de bestämmer priset för sina tjänster. Det medför i sin tur att det blir dyrare för kreditgivarna att använda sig av inkassotjänster.

Dessutom medför troligen förslagen att färre krediter lämnas för indrivning och att vissa kreditgivare kommer att upphöra med sin verksamhet. Det medför i sin tur att inkassoföretagen får färre uppdrag. Svensk Inkasso har försökt uppskatta hur stora intäktsförluster som uppdragsbortfallet kommer att medföra och har uppgett att det skulle kunna uppgå till 5–15 miljoner konor årligen för respektive inkassoföretag.

Förslagen om ett räntetak och ett absolut kostnadstak påverkar även marknaden för fordringsköp. Eftersom fordringarnas livslängd – dvs. den tid under vilken det går att tjäna pengar på fordringarna – genom förslagen blir förkortad och andrahandsvärdet på fordringarna därmed minskar, är det enligt Svensk Inkasso troligt att priset för fordringsportföljer kommer att bli lägre. Det har enligt Svensk Inkasso inte varit möjligt att beräkna vilka ekonomiska konsekvenser ett sådant förändrat prisläge kommer att få för inkassoföretagen.

Hur kreditgivarna påverkas av ett tak för uppläggningsavgifter

Storleken på en uppläggningsavgift för en kredit varierar mellan olika kreditgivare. Vissa kreditgivare tar inte ut någon sådan avgift alls och andra tar ut mer än 1 000 kronor i uppläggningsavgift. Ett absolut kostnadstak kan i vissa fall begränsa uppläggningsavgifterna, särskilt för

de krediter med väldigt långa löptider som riskerar att nå upp till kostnadstaket om kreditkostnaderna blir för stora. Men i de flesta fall kommer kostnadstaket sannolikt inte innebära sådana begränsningar för uppläggningsavgifterna. Dessutom kan ett sänkt och utvidgat räntetak medföra att vissa kreditgivare höjer uppläggningsavgiften för att på så sätt kompensera för en lägre ränta, (jfr avsnitt 11.6.3).

Vi har inhämtat uppgifter om faktiska uppläggningsavgifter för de krediter som i dag definieras som högkostnadskrediter, övriga blacolån och objektslån.¹³ Av uppgifterna går det att utläsa att 77 procent av *högkostnadskrediterna* (och 84 procent av volymen) har uppläggningsavgifter över 525 kronor. Ett tak för uppläggningsavgifter på maximalt en procent av prisbasbeloppet kommer alltså påverka ungefär tre av fyra krediter som i dag definieras som högkostnadskrediter och ungefär lika stor andel av kreditvolymen.

I stort sett alla övriga *blacolån* har en uppläggningsavgift under 525 kronor. Av dessa saknar nästan hälften uppläggningsavgift. Övriga blacolån påverkas alltså inte av taket.

Vad gäller *objektslånen* har drygt ett av tre en uppläggningsavgift över 525 kronor vilket motsvara 30 procent av den totala utlånade volymen av sådana lån.

Totalt sett har 20 procent av högkostnadskrediter, övriga blacolån och objektslån en uppläggningsavgift över det föreslagna avgiftstaket på 525 kronor. Dessa krediter kommer att få lägre uppläggningsavgifter till följd av förslaget.

För de kreditgivare som har utrymme att höja räntan och som i dag har uppläggningsavgifter som överstiger det föreslagna taket, finns det en risk för att förslaget kommer att innebära att de höjer räntan för att kompensera för de lägre uppläggningsavgifterna.

Hur kreditgivarna påverkas av förbudet mot att förlänga löptiden för en kredit

Det har inte varit möjligt att inhämta uppgifter om hur vanligt det är att kreditgivare förlänger löptiden flera gånger mot kostnader eftersom det i Finansinspektionens fördjupade analyser saknas uppgifter om förlängningar. Troligtvis kommer de kreditgivare som påverkas av de föreslagna ränte- och kostnadstaken även påverkas av förslaget

¹³ Uppgifterna kommer från bolagens webbplatser och finns tillgängliga för 21 av 40 bolag i Finansinspektionens fördjupade analys av konsumtionslån.

om förbud mot förlängning av löptiden eftersom det finns en risk att de annars hade erbjudit flera dyra förlängningar för att kompensera för minskade intäkter.

Närmare om de administrativa kostnaderna för näringsidkarna

Förslagen om ett räntetak och ett absolut kostnadstak innebär att kreditgivarna måste ta fram ett nytt produktutbud som är anpassat till förslagen. De kommer även till viss del behöva förändra sina modeller för kreditprövningar. Att förändra produktutbudet medför administrativa kostnader. Vid införandet av det nuvarande ränte- och kostnadstaket för högkostnadskrediter gjordes en uppskattning av att kostnaderna skulle uppgå till mellan 50 000 och 300 000 kronor per kreditgivare.¹⁴ Svenska Bankföreningen har haft svårt att göra några generella uppskattningar av de administrativa kostnaderna för införandet av de ränte- och kostnadstak som nu föreslås, men har uppgett att kostnaderna troligen kommer bli högre än de belopp som nyss nämnts.

Förslaget om ett absolut kostnadstak innebär även en administrativ engångskostnad för att ta fram ett ärendehanteringssystem som kan kontrollera när kostnaderna för krediten når upp till taket. Både kreditgivarna och inkassoföretag behöver införa sådana system, även om det för inkassoföretagens del troligtvis handlar om ett mer komplext system än för kreditgivarna.

Svensk Inkasso har uppgett att det kommer krävas komplicerade tekniska lösningar för ett sådant ärendehanteringssystem eftersom inkassoföretaget vid sidan av deras egen hantering av ärendefiler också måste förhålla sig till den information som lämnas från kreditgivaren. Förslaget medför att inkassoföretagen vid köp av en fordran från en kreditgivare kommer att behöva ha tillgång till uppgifter om bl.a. samtliga betalningar som skett under kreditens livstid, uppgifter om hur varje enskild betalning har avräknats och hur kapitalisering av ränta samt kostnader har skett. Uppgifterna från kreditgivarna till inkassoföretagen levereras normalt på fil i ett gemensamt överenskommet format, vilket kan skilja sig åt mellan olika kreditgivare. En anpassning kommer därför behöva göras i förhållande till varje kreditgivare. Svensk Inkasso har uppgett att det har varit svårt att upp-

¹⁴ SOU 2016:68 s. 285.

skatta hur stora dessa kostnader kommer att bli för inkassoföretagen, men en grov uppskattning är att engångskostnaden för ett inkassoföretag med 500 uppdragsgivare kan komma att uppgå till 25 miljoner kronor.

Svenska Bankföreningen har inte kunnat uppskatta kostnaderna för att upprätta ett ärendehanteringssystem för kreditgivarnas del. Enligt vår bedömning bör kostnaderna för ett sådant system bli lägre för kreditgivarna än för inkassoföretagen eftersom kreditgivarna endast behöver hantera den egna kreditgivningen och de kostnader som påförts i samband med den.

Konkurrenspåverkan

Förslagen i kapitel 11 omfattar som utgångspunkt alla krediter enligt konsumentkreditlagen (2010:1846) utom bostadskrediter. För de allra flesta näringsidkare kommer regleringen att vara densamma. På det sättet är förslagen konkurrensneutrala. Vi bedömer att det föreslagna räntetaket, absoluta kostnadstaket och taket för uppläggningsavgifter dessutom är bestämda till sådana nivåer att det fortfarande finns stort utrymme för bolagen att konkurrera på marknaden.

Från det absoluta kostnadstaket ska vissa kredittyper undantas. Utöver bostadskrediterna ska även kontokrediter samt mindre kreditköp på under två procent av prisbasbeloppet undantas. En risk med att vissa kredittyper undantas är att vissa kreditgivare kan komma att ändra sitt produktutbud och börja erbjuda kontokrediter i stället för exempelvis blacolån. Därigenom skulle de kunna undvika de begränsningar som kostnadstaket innebär. En annan konsekvens är att det uppstår en konkurrensfördel för de bolag som erbjuder krediter som är undantagna från kostnadstaket. Även detta blir framför allt aktuellt i förhållande till kontokrediterna. Vi har dock bedömt att det inte är möjligt att låta kostnadstaket omfatta sådana krediter. Vi har redovisat skälen till det i avsnitt 11.6.7. Eftersom konsumentskyddet förstärks för övriga konsumentkrediter har vi godtagit denna effekt. Det bör i detta sammanhang noteras att det föreslagna räntetaket och taket för uppläggningsavgifter även innebär ett förstärkt konsumentskydd för kontokrediterna. Dessutom medför införandet av ett Skri-register och förtydligande av kraven på kreditprövning i kapitel 10 och 12 att kreditgivningen kommer bli mindre

riskfylld. Konsekvenserna som kan uppstå genom att kontokrediterna undantas kostnadstaket begränsas således genom att konsumentskyddet i övrigt förstärks för sådana krediter.

14.5.4 Konsekvenser för konsumenterna

Som framgått är det framför allt de konsumenter som tecknar krediter hos konsumentkreditinstituten, och i viss mån även hos nischbankerna, som påverkas av förslagen. Det föreslagna räntetaket dämpar kreditgivningen. Det betyder att de som tar lån med en ränta över 20 procent i dag antingen kommer att få låna med lägre ränta, ta andra typer av lån eller bli tvungna att låna mindre. För vissa konsumenter medför förslagen att de inte längre kommer att erbjudas krediter. Enligt våra beräkningar är det framför allt de konsumenter som riskerar betalningsproblem som kommer att påverkas av att utbudet av krediter minskar. För de konsumenter som inte längre erbjuds de mer riskfyllda krediterna innebär det att färre av dem får såväl tidiga som allvarliga betalningsproblem. Förslagen resulterar sannolikt inte i några större svårigheter för de konsumenter som har tillräckligt betalningsutrymme att teckna krediter.¹⁵

Räntetakets påverkan på konsumenterna ser enligt våra beräkningar ut på följande sätt. Det är 0,8 procent av konsumenterna som lånar med en kreditränta nära 40 procent. Och ytterligare 0,3 procent av konsumenterna som lånar med en ränta över 20 procent. Det är alltså 1,1 procent av konsumenterna som påverkas av att räntetaket sänks till 20 procent. Uppskattningsvis kommer cirka hälften av de som påverkas av förslaget inte att erbjudas krediter längre och hälften kommer att få låna till en lägre ränta än i dag.

Det finns vissa skillnader kring hur förslagen kommer att påverka män och kvinnor samt variationer i effekterna för olika ålders- och inkomstgrupper. Av krediter med en ränta över 20 procent tecknar män två av tre av dessa krediter. Dessa krediter utgör även en högre andel av männens lån – 1,8 procent – än av kvinnornas – 0,7 procent. Sett till åldersgrupper är det cirka 1,3 procent bland kredittagare under 34 år som påverkas av det föreslagna räntetaket. Det kan jämföras med runt 1 procent bland övriga åldersgrupper.

¹⁵ Mer om övervägandena kring detta finns i avsnitt 11.6.1 och 11.6.5.

Vidare tecknar medelinkomsttagare 58 procent av alla krediter med en ränta över 20 procent i dag.¹⁶ Därför är det störst andel medelinkomsttagare som påverkas av räntetaket, närmare bestämt 1,6 procent. Som jämförelse är det färre än 1 procent av låginkomsttagarna och höginkomsttagarna som lånar till en ränta som är över 20 procent i dag.

De som lånar av storbanker påverkas inte alls av det föreslagna räntetaket eftersom storbanker inte ger några lån med en ränta över 20 procent. Mellan 0 och 0,5 procent (beroende på ålder och kön) av kredittagarna hos nischbanker påverkas av räntetaket. Därför ger det föreslagna räntetaket endast en liten effekt på nischbankernas utlåning. Bland konsumentkreditinstitutens kunder tecknas i dag drygt hälften av krediterna till en ränta på över 30 procent. För dessa krediter har alltså det sänkta räntetaket en påverkan. Det föreslagna räntetaket på 20 procent påverkar ytterligare 7,5 procent av de som lånar av konsumentkreditinstituten med en ränta på mellan 20 och 30 procent. Sammantaget utgör lån med en ränta över 20 procent cirka 60 procent av utlåningen från konsumentkreditinstitut.

Som en jämförelse av hur stora effekterna av ett sänkt räntetak kan komma att bli kan vi uppskatta hur räntetaket kan komma att påverka de som får betalningsproblem. Om det föreslagna räntetaket hade varit på plats redan 2022 hade, enligt Finansinspektionens beräkningar, antalet konsumenter som fick en skuld hos Kronofogdemyndigheten minskat från 8 600 till 5 100 personer.¹⁷

Ett absolut kostnadstak påverkar även konsumenterna på olika sätt. Av beräkningarna framgår att kostnadstaket påverkar en mindre andel kredittagare – 0,2 procent – jämfört med räntetaket. Dessutom är effekterna av kostnadstaket mindre tydliga när vi delar in konsumenterna i grupper. Krediter med en total kostnad över lånets storlek är vanligare bland män än kvinnor, men vi ser ingen systematisk skillnad mellan olika åldersgrupper. I likhet med räntetaket så påverkar kostnadstaket fler medelinkomsttagare. De som påverkas av kostnadstaket kommer i vissa fall att nekas krediter, men i de flesta fall kommer de sannolikt att få teckna krediter, men till kortare löptider.

¹⁶ Här definierar vi låginkomsttagare som de 30 procent av nya kredittagare med lägst inkomst och höginkomsttagare som de 30 procenten med högst inkomst. Medelinkomsttagare är de 40 procent av de nya kredittagarna däremellan.

¹⁷ Uppskattningen bygger på andel kvinnor och män i olika ålder som fick en skuld hos Kronofogdemyndigheten. Uppgifterna kommer från FI-analys 35, *Långivarens betydelse för betalningsproblem och skuld hos Kronofogdens* (2022).

Ett absolut kostnadstak begränsar dessutom i vissa fall de extra kostnader konsumenterna måste betala när de får betalningsproblem. I Finansinspektionens fördjupade analys finns inga sådana uppgifter registrerade. Hur många konsumenter detta gäller eller hur fördelningen av dessa konsumenter ser ut har vi därför ingen information om.

14.5.5 Konsekvenser för det allmänna

Förslagen innebär att nya krav införs i konsumentkreditlagen (2010:1846). Det är Konsumentverket som utövar marknadsrättslig tillsyn över att kreditgivarna följer de föreslagna kraven. Såsom behandlats i avsnitt 14.3.3 utövar Konsumentverket även tillsyn över marknadsföring av krediter. Vi föreslår att räntetaket, det absoluta kostnadstaket, bestämmelsen om förlängning av löptiden och den särskilda upplysningen vid marknadsföring av kreditavtal utvidgas till att omfatta alla krediter enligt konsumentkreditlagen. Endast vissa kredittyper undantas. Det medför att i princip alla kreditgivare och kreditförmedlare på konsumentkreditmarknaden berörs av förslagen. Detta innebär att Konsumentverkets tillsyn utvidgas från cirka 50 till totalt cirka 200 företag.¹⁸ För att utföra tillsynsarbetet i dag har det avsatts tre till fyra heltidstjänster vid myndigheten. Konsumentverket har uppskattat att de ökade tillsynsuppgifterna medför behov av ytterligare en till två årsarbetskrafter.

Förslagen i kapitel 8 och 11 innebär dessutom att Konsumentverket bl.a. behöver uppdatera allmänna råd, andra interna och externa dokument samt utbilda personal. Det bedöms rymmas inom befintliga anslag.

För Kronofogdemyndigheten innebär förslaget om nya processuella regler bl.a. införandekostnader till följd av uppdateringar av handböcker, andra interna dokument, blanketter, externwebb samt kostnader för utbildning. Det bedöms rymmas inom befintliga anslag.

¹⁸ I siffran ingår kreditinstitut, konsumentkreditinstitut, betalningsinstitut och registrerade betal-tjänstleverantörer.

14.5.6 Övriga konsekvenser

Förslaget om ett räntetak skulle bl.a. kunna medföra att vissa kreditgivare kommer att höja räntorna på de kreditprodukter som i dag ligger under taket, lånebenägenheten skulle kunna öka eftersom det blir billigare att låna och en alternativ lånemarknad skulle kunna växa fram. Dessa eventuella konsekvenser diskuteras i avsnitt 11.6.1. Förslaget om ett tak för uppläggningsavgifter skulle vidare kunna medföra att taket blir normerande för uppläggningsavgifter, se övervägandena i avsnitt 11.6.3. Det har också påtalats att förslaget om ett absolut kostnadstak skulle kunna få en negativ inverkan på betalningsmoralen, se övervägandena i avsnitt 11.6.5. Sammanfattningsvis har vi i avsnitten i 11.6 bedömt att risken för att de ovan befarade effekterna uppstår är låg. Dessa eventuella konsekvenser bedöms under alla förhållanden inte väga tyngre än de positiva effekterna med förslagen.

14.6 Kreditprövning och Skri-register – kapitel 10 och 12

14.6.1 Förslagen i korthet

För att göra det möjligt för näringsidkare att få en helhetsbild av en konsuments skulder och skapa förutsättningar för mer träffsäkra kreditprövningar lämnar vi flera förslag i kapitel 12 om ett system för register över skuld- och kreditinformation (Skri-register). I förlängningen kommer förslagen motverka överskuldssättning. Förslagen är i korthet:

- Företag under Finansinspektionens eller motsvarande utländsk myndighets tillsyn ska vara skyldiga att rapportera skuld- och kreditinformation till ett Skri-register. Rapporteringsskyldigheten ska även gälla för företag som förvärvat fordringar från den som beviljat krediten, eller i senare led.
- Möjligheten att på frivillig väg utväxla information om krediter och kreditmissbruk tas bort.
- Med skuld- och kreditinformation avses uppgifter om krediter som omfattas av kravet på kreditprövning enligt konsumentkreditlagen (2010:1846). Det omfattar alltså alla krediter, såväl konsumtionskrediter som bostadskrediter, men inte krediter som avser ränte-

fria kreditköp. Med skuld- och kreditinformation avses även betalningsdröjsmål avseende en inrapporterad kredit, eller övertrasserande av ett betalkonto, om betalningsdröjsmålet varat i minst 30 dagar från förfallodagen. När betalningsdröjsmålet upphört ska uppgiften raderas.

- Kreditupplysningsföretag ska efter tillstånd från Integritetsskyddsmyndigheten få föra ett Skri-register. Särskilda krav ska ställas på det kreditupplysningsföretag som ansöker om ett Skri-tillstånd.
- Kreditgivare och i vissa fall kreditförmedlare ska, för kreditupplysningsändamål, kunna köpa kreditupplysningar med information från Skri-register. Den registrerade ska också ha rätt att ta del av de uppgifter som finns lagrade om honom eller henne.
- Integritetsskyddsmyndigheten ska utöva tillsyn över företagen med Skri-tillstånd. Finansinspektionen ska utöva tillsyn över att inrapporteringen till dessa företag fullgörs.
- Den som utan tillstånd behandlar skuld- och kreditinformation ska kunna dömas till ansvar.
- Ett Skri-register som används utan tillstånd ska kunna förverkas. Detsamma ska gälla om det överlåtits eller upplåtits i strid med lagen eller hanterats i strid med villkor som meddelats av Integritetsskyddsmyndigheten.

I kapitel 10 föreslår vi att ändringar ska göras i kraven på kreditprövningar. Av 12 § konsumentkreditlagen ska det framgå att en näringsidkare alltid är skyldig att göra en kreditprövning. Vidare föreslår vi, att när det behövs för att kunna bedöma konsumentens kreditvärdighet, ska kreditprövningen inkludera aktuella och relevanta uppgifter från en extern databas. Med extern databas avses bl.a. Skri-register.

14.6.2 Konsekvenser för kreditgivarna

Våra förslag innebär en rapporteringsskyldighet för en rad finansiella företag. Skyldigheten att rapportera kommer att gälla för alla kreditgivare under Finansinspektionens eller motsvarande utländsk myndighets tillsyn och för den som förvärvar fordringar från ett sådant företag eller övertar fordran för indrivning. För närvarande rör det

sig om cirka 200 svenska finansiella företag och drygt 180 inkassoföretag. Hur många inkassoföretag som övertar konsumentkreditfordringar saknas det uppgift om. Därtill berörs ett tiotal företag som bedriver gränsöverskridande kreditgivning utan att ha någon filial etablerad i Sverige. Enligt den nuvarande ordningen på kreditupplysningsmarknaden sker inrapporteringen av uppgifter om krediter och kreditmissbruk till framför allt ett av kreditupplysningsföretagen på marknaden (avsnitt 4.2). Det stora flertalet av de svenska finansiella företagen har en vana vid att rapportera uppgifter regelbundet. Rapporteringen i dag omfattar dock färre typer av uppgifter än enligt våra förslag och sker inte från alla aktörer med samma frekvens som den vi föreslår.

Eftersom rapporteringsskyldigheten gäller för alla kreditgivare och inkassoföretag är regleringen på så sätt konkurrensneutral. Kostnaderna för inrapporteringen kommer emellertid att belasta företag med lägre omsättning – exempelvis ett litet konsumentkreditinstitut – relativt sett hårdare än företag med större omsättning, såsom en storbank. Större aktörer kommer sannolikt att kunna absorbera kostnaderna lättare än mindre aktörer. Rapporteringsskyldigheten kommer ha störst påverkan på företag som i dag inte har några utarbetade rutiner att rapportera information till ett kreditupplysningsföretag. Det kan konstateras att de allra flesta finansiella företag som är etablerade på den svenska konsumentkreditmarknaden har en vana vid att rapportera uppgifter om krediter och i viss mån även betalningsdröjsmål kopplade till sådana krediter. Ett tjugotal konsumentkreditinstitut saknar sannolikt sådana rutiner.

Implementeringskostnaden kommer att kunna variera beroende på hur många företag som ges tillstånd att föra ett Skri-register. Svenska Bankföreningen har uppgett att varje tillkommande företag med tillstånd kommer medföra en ny implementeringskostnad. Enligt föreningen är det dock svårt att beräkna hur stora de kostnaderna kommer att bli och föreningen har inte presenterat några siffror.

Bland Svenska Bankföreningens medlemmar finns det redan rutiner etablerade för att bygga rapporteringsmodeller. Enligt föreningen kommer förslagen dock att innebära kostnader för it-anpassningar, utbildning av personal och framtagande av instruktioner och rutiner. Initialt ska även avtal upprättas med nya parter och avtalen ska säkras utifrån alla gällande regelverk, t.ex. utifrån EU:s dataskydds-

förordning.¹⁹ De tillkommande uppgifterna som ska rapporteras finns tillgängliga för bankerna i dag, men ska styras om och lämnas ut i delvis annat format. Svenska Bankföreningen har, som nämnts, inte lämnat några närmare beräkningar för vad implementeringskostnaden skulle kunna uppgå till. Däremot har branschföreningen Svensk Inkasso lämnat en uppgift som tyder på att kostnaderna kan variera betydligt. Enligt branschföreningen kan de initiala kostnaderna uppskattningsvis komma att uppgå till omkring 100 000–300 000 kronor för ett inkassoföretag som redan har en motsvarande teknisk lösning på plats, och runt två till tre miljoner kronor för ett inkassoföretag som i dag inte har en sådan lösning. Den stora kostnaden för inkassoföretagen ligger i de anpassningar som behöver göras för att filens eller rapportens utseende ska matcha kravställningen från företagen med Skri-tillstånd. Enligt Svenska Inkasso rör det sig under alla förhållanden om små kostnader för bolagen.

De *löpande kostnaderna* till följd av rapporteringsskyldigheten kommer att öka i förhållande till kostnaderna för den frivilliga rapporteringen som sker i dag. Enligt Svenska Bankföreningen uppstår en kostnad för datahantering för varje rapportering som görs till kreditupplysningsföretag i dag. Enligt föreningen är engångskostnaden per ”utskick” i dagsläget förhållandevis hög. Det rör sig om kostnader för kapacitet, stabilitet, säkerhet samt om kostnader för underhåll av system som även ska testas och följas upp löpande. Om flera kreditupplysningsföretag får tillstånd att föra ett Skri-register kommer dessa kostnader – enligt Svenska Bankföreningen – att öka med 100 procent för varje tillkommande kreditupplysningsföretag som kreditgivaren ska rapportera till. När nya parter ska anslutas uppstår det också engångskostnader för upprättande av it-system, men även kostnader för systemunderhåll och uppdateringar.

Föreningen har dessutom pekat på att kostnader kommer att uppstå till följd av en större mängd *inkommande data*. Uppgifter om t.ex. ränta måste i dagsläget hämtas in från konsumenten. Men med den föreslagna ordningen kommer sådana uppgifter framöver att inhämtas som data från registret. Enligt föreningen kommer kostnaderna för en sådan integrering troligen bli högre än kostnaderna för att anpassa inrapporteringen. Några siffror har inte presenterats.

¹⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktivet 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Den beskrivning som Svenska Bankföreningen gjort framstår i huvudsak som rimlig och balanserad. Sannolikt är beskrivningen relevant även för det stora flertalet kreditgivare i övrigt på konsumentkreditmarknaden. Vi förväntar oss dock att ett system för Skri-register, liksom flera av våra övriga förslag, kommer att göra det svårare för vissa konsumentkreditinstitut att verka på marknaden. Det är inte osannolikt att några av dem helt upphör med sin verksamhet. Men utfallet av utredningens förslag kan ändå förväntas bli positivt för de inrapporterande bolagen i slutändan. De tillkommande initiala samt löpande kostnaderna kommer att balanseras upp av en ökad kvalitet i kreditprövningarna. Den ökade kvaliteten kommer att medföra mer precisa kreditprövningar vilket i sin tur kommer att leda till lägre kreditförluster.

14.6.3 Konsekvenser för kreditupplysningsbolagen

I dag finns det 24 företag med Integritetsskyddsmyndighetens tillstånd att bedriva kreditupplysningsverksamhet. Av dessa har nio företag ett rikstäckande register med uppgifter om samtliga svenskar över 15 år. Marknaden för kreditupplysningar om privatpersoner domineras i dag av framför allt tre kreditupplysningsföretag, varav ett av företagen är utan jämförelse störst. Det sistnämnda företaget är det enda företaget på marknaden som har tillgång till mer omfattande uppgifter om bl.a. konsumenters krediter och kreditmissbruk. Våra förslag innebär att fler kreditupplysningsföretag kan få tillgång till sådana uppgifter. Bättre förutsättningar för tillgång till relevant data skapar förutsättningar för en mer konkurrensutsatt kreditupplysningsmarknad – en marknad som haft en dominerande aktör under lång tid.

Vi vet dock inte hur många företag som kommer att söka och beviljas tillstånd att föra ett Skri-register. Från några av de kreditupplysningsföretag vi talat med under utredningsarbetets gång har det uttalats att det sannolikt skulle röra sig om tre–fyra företag som skulle vara intresserade av att driva ett register om en privat modell införs på den svenska marknaden. Som jämförelse kan nämnas att tre s.k. skuldinformationsföretag har etablerats på den norska marknaden.

Till följd av vårt förslag om möjligheten för kreditupplysningsföretag att ansöka om tillstånd att föra ett Skri-register, kommer

marknaden därefter att bestå av två typer av kreditupplysningsföretag som erbjuder kreditupplysningar om privatpersoner. Det handlar dels om sådana företag *med tillstånd* att föra ett Skri-register, dels sådana företag *utan tillstånd*. Det finns en viss risk för att det blir svårare att konkurrera på marknaden för företag som inte beviljas tillstånd att föra ett Skri-register. Efterfrågan på deras kreditupplysningsprodukter kan förväntas bli mindre än i dag, med hänsyn till att de inte baseras på samma omfattande information som vissa av deras konkurrenter kan erbjuda. Samtidigt kommer det även fortsättningsvis finnas kreditgivare som inte får köpa kreditupplysningar med information från Skri-register. Våra förslag ändrar inte förutsättningarna att sälja kreditupplysningar till exempelvis finansföretag på personbilsmarknaden.

Kostnaderna för att inrätta ett Skri-register kommer i första hand att belasta de företag som får tillstånd att föra ett sådant register. Företagen kommer att kunna finansiera sin verksamhet genom att sälja kreditupplysningar. Med större tillgång till information att använda i kreditupplysningar bör upplysningarna kunna bli mer träffsäkra. Det kommer i sin tur troligtvis leda till en större efterfrågan på kreditupplysningsföretagens produkter. Vi lämnar dessutom förslag på att kreditgivare ska ha en skyldighet att inkludera information från en extern databas – exempelvis uppgifter från ett kreditupplysningsföretag – när det behövs för kreditprövningen. Det kommer sannolikt leda till att fler kreditgivare hämtar in kreditupplysningar med information från företag med Skri-tillstånd.

Det är svårt att uppskatta vad kostnaderna för att inrätta ett Skri-register kommer att uppgå till. Gjeldregisteret AS, vilket är ett av skuldinformationsföretagen på den norska marknaden, har lämnat information som kan ge viss vägledning. Arbetet med att utveckla det norska *gjeldsregisteret* (dvs. själva registerlösningen och inte företaget) har enligt Gjeldsregisteret AS bestått i att bygga tjänster som gjort det möjligt att ta emot skuldinformation från de finansiella instituten. Det har även handlat om framtagandet av en databas och arbete med att göra det möjligt att distribuera skuldinformationstjänster, såsom webbapplikationer, API-lösningar, registerutdrag och möjligheten att ur registret ta fram statistik och analysrapporter. Därutöver har arbetet bestått i att etablera en organisation, skapa rutiner och att koppla upp de inrapporterande finansiella företagen och institutionerna mot registret. Sammanlagt har arbetet tagit mellan 13 000

och 15 000 arbetstimmar i anspråk. Gjeldsregisteret AS har betonat att man har kunnat bygga sina tjänster utifrån en redan befintlig teknisk plattform, vilket har underlättat arbetet.

Det kan också nämnas att man i förarbetena till inrättandet av det statliga positiva kreditupplysningsregistret i Finland uttalat att engångskostnaderna för registret beräknas uppgå till drygt 55 miljoner euro (avsnitt 12.8.1). Det finska registret omfattar utöver information om krediter och betalningsdröjsmål, även inkomstuppgifter.

Flera av kreditupplysningsföretagen på den svenska marknaden har redan en teknisk plattform för att kunna hantera inkommande data från kreditgivare och för att distribuera ut informationen. De största aktörerna har verksamhet i flera länder och har lång erfarenhet av att hantera personuppgifter i stor skala. För dessa företag är det rimligt att utgå från att tidsåtgången för att göra nödvändiga anpassningar till det regelverk vi föreslår, kommer att vara liknande den som redovisats ovan för den norska marknaden. Översatt i pengar är en grov uppskattning att kostnaden per konsulttimme, för den typ av omfattande uppdrag detta skulle handla om, uppgår till mellan 1 500 och 2 000 kronor, dvs. ett genomsnitt på 1 750 kronor. Det ger – för en motsvarande tidsåtgång som berörts ovan – en total kostnad i spannet mellan omkring 22 och 26 miljoner kronor. För det företag som redan i dag för register över krediter och kreditmissbruk kommer anpassningarna sannolikt att kosta mindre än så. För ett företag som däremot måste ta fram en plattform mer eller mindre från grunden kan kostnaderna förväntas bli mycket större, sannolikt mer i linje med vad kostnaderna beräknas uppgå till för att inrätta det finska kreditregistret.

14.6.4 Konsekvenser för konsumenterna

En naturlig, och önskvärd, följd av våra förslag är att fler konsumenter sannolikt inte kommer att anses vara kreditvärdiga. Det kommer vara lättare för kreditgivare som vill få en helhetsbild av en konsuments ekonomi att få fram den. Förslagen kommer även tvinga övriga kreditgivare som är beredda att ta större risker i sin kreditgivning att hämta in mer information inför en kreditprövning. Kreditgivarna kommer alltså få lättare att identifiera de konsumenter som inte är kreditvärdiga.

Genom att en konsuments befintliga krediter och betalningsdröjsmål rapporteras till företag med ett Skri-tillstånd kommer det bli svårare för en person med många krediter sedan tidigare att beviljas refinansiering av sina lån. För sådana kredittagare – dvs. bland annat för konsumenter som inte kan förlänga eller rulla en kredit framför sig – kommer förslagen därför sannolikt att medföra fler betalningsproblem. En liknande utveckling – dvs. att fler konsumenter får betalningsproblem när mer information görs tillgänglig vid kreditprövningar – har kunnat konstateras på den norska marknaden efter att gjeldsinformationsloven trädde i kraft för några år sedan (avsnitt 12.2.2).²⁰

Det kan invändas att det inte går att dra några paralleller mellan den norska och svenska konsumentkreditmarknaden, eftersom det på den svenska marknaden – till skillnad från den norska – redan går att köpa information om konsumenters krediter och kreditmissbruk. Men vi tror, vilket vi strax återkommer till, att våra förslag framför allt kommer att påverka konsumenter som har störst risk att hamna i betalningsproblem. Och i förhållande till många konsumenter i den gruppen saknas i dag möjlighet att genom en kreditupplysning få en helhetsbild av hans eller hennes befintliga krediter och kreditmissbruk. Det finns därför skäl att i likhet med hur utvecklingen sett ut i Norge även i Sverige förvänta sig att fler konsumenter kommer att få betalningsproblem.

På längre sikt – när effekterna av att färre personer som inte är kreditvärdiga inte längre beviljas krediter – förväntar vi oss däremot att effekterna av våra förslag blir de omvända, nämligen att betalningsproblemen till följd av kredittagande minskar. Hur stor kan den effekten bli?

Vi vet att konsumenter med den mest ansträngda ekonomin i första hand tar lån hos nischbanker och konsumentkreditinstitut. Det är också betydligt vanligare att konsumenter hos framför allt konsumentkreditinstituten får tidiga och allvarliga betalningsproblem. För att beräkna hur stor effekten kan förväntas bli har vi utgått från vilken information som samlats in från kreditgivargrupperna *storbanker*,

²⁰ I Norge har man sett en tydlig uppgång av betalningsproblem som varat i över 90 dagar. Men utvecklingen tog fart vid samma tidpunkt som man införde de s.k. 5-5-5-reglerna. Dessa innebar i korthet att en konsument endast får låna 5 gånger sin inkomst, att löptiden för krediter utan säkerhet får vara högst 5 år, att konsumenterna ska klara av en ränteuppgång på 5 procent och att 5 procent av en "låneportfölj" hos en kreditgivare får strida mot bestämmelserna. Det har varit svårt att dra säkra slutsatser om vad som mer exakt föranlett de ökade betalningsproblemen. Prop. 1 S (2021-2022) s. 232 ff., och SIFO Rapport 8 2021, *Virker gjeldsregistrene? Bankenes erfaringer med og holdninge til gjeldsinformasjonsforetag*.

nischbanker respektive *konsumentkreditinstitut* i Finansinspektionens fördjupade analys från 2021. Vi har utgått från att i de fall kreditgivaren inhämtat information om bolån, har denne också hämtat in information om kredittagarens övriga krediter. Vi har vidare utgått från att de kreditgivare som redan i dag inhämtar kreditupplysningar med information om befintliga krediter, även kommer att hämta in motsvarande uppgifter från Skri-register. Utifrån dessa antaganden kan vi konstatera att ett system för Skri-register och de skärpta reglerna för kreditprövningar inte kommer att ha någon effekt alls på kreditgivningen från storbankerna. Däremot kan åtgärderna potentiellt sett ha stor påverkan på kreditgivningen från nischbanker och konsumentkreditinstitut.

Sex av tio krediter från nischbanker respektive konsumentkreditinstitut beviljas i dag utan att kreditprövningen grundas på information om konsumentens befintliga krediter. Genom våra förslag får alla kreditgivare *möjlighet* att hämta in sådan information. De kommer också vara tvungna att faktiskt inhämta informationen i större omfattning än i dag. Däremot kan vi inte med säkerhet veta hur informationen kommer att användas i praktiken. Det vi däremot vet är att mindre omfattande kreditprövningar, utan information om konsumentens befintliga krediter, leder till högre sannolikhet för betalningsproblem. Krediter där långivaren har använt information om befintliga lån har 50 procent lägre sannolikhet att leda till betalningsproblem. Det gäller oavsett lånets storlek. En regressionsanalys, som beaktar olika faktorer som påverkar sannolikheten för betalningsproblem, visar att information om befintliga lån leder till 33 procent lägre sannolikhet för betalningsproblem.²¹

Det är dock inte möjligt att beräkna hur stor *faktisk effekt* ett system för Skri-register kommer att få på kreditgivningen. För att kunna uppskatta den effekten hade vi behövt veta hur ofta olika kreditgivare avslår en kreditansökan, och relatera det till hur mycket information de använder i kreditprövningen. Vi har dock inte haft tillgång till sådana uppgifter.

En annan tänkbar effekt av förslagen är att prissättningen på krediter kommer att bli mer uppdelad mellan olika konsumenter. Det antagandet grundar sig på att kreditrisken kan bedömas noggrannare

²¹ FI-analys 29, *Varför får vissa konsumtionslånetagare betalningsproblem?* (2021). Regressionen renser för påverkan från lånestorlek, nominell ränta (låntagarens bedömda risk) och långivar-grupp. Närmare redogörelse för beräkningen finns i bilaga 3 till detta betänkande.

än för närvarande. Det är möjligt att priset på en kredit ökar för konsumenter med högre skuldbelastning i förhållande till inkomsterna. Samtidigt kan priset på en kredit för någon med låg skuldsättning i förhållande till inkomsterna sjunka.

14.6.5 Konsekvenser för det allmänna

Ökade kostnader för Integritetsskyddsmyndigheten

Integritetsskyddsmyndigheten kommer till följd av förslagen att ansvara för att pröva ansökningar om tillstånd att föra Skri-register och ges möjlighet att meddela villkor för företag som får ett sådant tillstånd. Myndigheten kommer även att utöva tillsyn över verksamheten. Utöver detta ska Integritetsskyddsmyndigheten också utöva tillsyn över att inkassoföretagen fullgör sin rapporteringsskyldighet till företag med Skri-tillstånd.²² Förslagen medför flera nya arbetsuppgifter för myndigheten. Det handlar framför allt om följande uppgifter:

- Utarbetande av de krav som ska ställas på företag som ansöker om tillstånd att få föra Skri-register.
- Deltagande i arbetsgrupper för framtagandet av en gemensam teknisk standard för inrapporteringen.
- Utökade tillsynsaktiviteter, både egeninitierad riskbaserad tillsyn och klagomålsbaserad tillsyn.
- Rikta tillsynsåtgärder mot kreditupplysningsföretag, t.ex. genom att meddela sanktionsavgifter och det arbete som föranleds av överklaganden av sådana beslut.
- Utarbetande av föreskrifter.

²² Utredningen om hantering och köp av vissa krediter (SOU 2023:3) har föreslagit att Finansinspektionen ska utöva tillsyn över inkassolagen (1974:182) och därmed ta över ansvaret från Integritetsskyddsmyndigheten. Förslaget, som föreslås träda i kraft den 1 januari 2024, bereds i Regeringskansliet.

I flera delar kommer arbetet att behöva involvera såväl it-säkerhetsexperter, juristhandläggare, verksjurister som chefer. Det kommer enligt myndigheten röra sig om ett omfattande arbete som enligt myndigheten medför behov av minst två ytterligare heltidstjänster.²³

Ökade kostnader för Finansinspektionen

Förslagen innebär att Finansinspektionen ges tillsynsansvaret över att kreditgivare och företag som förvärvat kreditfordringar fullgör sin rapporteringsskyldighet till registret. Arbetet kommer kräva att rutiner byggs upp för att kunna upptäcka brister i inrapporteringen. Det inledande arbetet kommer alltså sannolikt att ta mer resurser i anspråk än det löpande arbetet därefter. Enligt Finansinspektionens uppskattningar rör det sig om behov av två årsarbetskrafter under det första året och därefter om en årsarbetskraft.

Ökade kostnader för socialtjänsten

En följd av att färre personer med ansträngd ekonomi kommer att beviljas krediter är att vissa av dessa personer kommer att tvingas söka ekonomiskt bistånd från socialtjänsten. Hur många konsumenter det kan tänkas handla om har inte varit möjligt att beräkna. Men sett utifrån utvecklingen på den norska konsumentkreditmarknaden – som berörts ovan – där antalet betalningsproblem som varat längre än 90 dagar stigit kraftigt de senaste åren, kan effekten bli påtaglig.

Om antalet ansökningar om ekonomiskt bistånd ökar är det högst troligt att kommuner med högre andel personer med skulder hos Kronofogdemyndigheten i dag drabbas hårdare ekonomiskt än kommuner med låg andel. Vi vet att andelen skuldsatta i kommunerna varierar stort – från 0,8 procent till 9,1 procent.²⁴

Även den kommunala budget- och skuldrådgivningen kommer sannolikt att få ett ökat antal ansökningar om rådgivning.²⁵

²³ Om förslaget i SOU 2023:3 om att tillsynsansvaret över inkassolagen flyttas till Finansinspektionen inte genomförs kommer det att innebära behov av ytterligare resurser för Integritetsskyddsmyndigheten än vad som anges nu.

²⁴ Statistik från Kronofogdemyndighetens statistikdatabas. Under 2022 hade 0,8 procent av invånarna i Lomma kommun en skuld hos Kronofogdemyndigheten medan motsvarande siffra för Ljusnarsbergs kommun var 9,1 procent. Genomsnittet i Sverige var 3,7 procent.

²⁵ Detta behandlas närmare i avsnitt 14.7.

14.7 Åtgärder för de redan skuldsatta – kapitel 13

I syfte att skapa bättre förutsättningar för de redan skuldsatta att betala tillbaka sina skulder föreslår vi i kapitel 13 att det införs en ny huvudregel om avräkning vid utmätning. Den nya huvudregeln innebär att utmäta medel i första hand ska avräknas på fordrans kapitalbelopp och därefter på ränta och annan biförpliktelse. Borgenären ska dock alltid ha rätt att begära att avräkningen görs i en annan ordning.

Den nya huvudregeln medför sannolikt att vissa borgenärer kommer att låta utmäta medel avräknas på kapitalbeloppet först – och alltså välja att inte begära en annan avräkningsordning för sina fordringar. Det innebär i så fall att borgenärerna får sina fordringar betalda snabbare och att gäldenärerna får bättre förutsättningar att betala tillbaka sina skulder.

För Kronofogdemyndigheten innebär förslaget om en ny huvudregel för avräkningar bl.a. införandekostnader för uppdateringar av handböcker, andra interna dokument, blanketter och externwebb samt utbildning. Förslaget innebär dessutom behov av att utveckla myndighetens it-system. Kronofogdemyndigheten har inte haft möjlighet att beräkna de närmare kostnaderna för detta men har bedömt att det inte ryms inom befintliga anslag – vilket dock övriga kostnader bedöms göra.

Det uppdrag som vi föreslår att regeringen ska ge till Statskontoret syftar bl.a. till att kommunerna ska kunna möta behovet av rådgivning i varje kommun. Förslaget kommer troligtvis, och förhoppningsvis, medföra att fler personer som är i behov av hjälp av en budget- och skuldrådgivare också får det. Det förutsätter dock att den kommunala budget- och skuldrådgivningsverksamheten tillförs medel så att kommunerna kan möta den förväntade tillströmningen av nya ärenden. Själva uppdraget som Statskontoret ska utföra bedöms inte kräva några ökade anslag till myndigheten.

14.8 Övriga konsekvenser

När det gäller konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet har vi bedömt att förslaget om ett sänkt och utvidgat räntetak inte kommer att leda till någon illegal kreditmarknad (avsnitt 11.6.1).

I avsnitt 3.1.3 och 3.2.1 har vi berört fördelningen mellan kvinnor och män som tecknar krediter och hur fördelningen ser ut när det gäller betalningsproblem. Vi bedömer att våra förslag inte får någon påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män. Förslagen har ingen påverkan på möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

I avsnitten 8.7.3, 8.7.4, 8.7.6, 9.4.1, 10.6.2, 11.6.1, 11.6.3, 11.6.5 och 12.13 har vi presenterat våra bedömningar kring hur förslagen förhåller sig till relevant EU-lagstiftning. Vi har bl.a. bedömt att förslagen i betänkandet är förenliga med det nuvarande konsumentkreditdirektivet, Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Vi har vidare bedömt att förslagen inte är oförenliga med det kommande direktivet om konsumentkrediter.

14.9 Finansiering

De samlade effekterna av förslagen beräknas komma att medföra att myndigheterna har behov av ytterligare mellan fem och sju årsarbetskrafter. Det innebär kostnader på uppskattningsvis sju till tio miljoner kronor.²⁶ Dessutom kan kommunerna behöva kompenseras genom bl.a. resursförstärkningar till budget- och skuldrådgivningsverksamheten (jfr förslaget i avsnitt 13.5.4).

Överskuld sättningen kostar samhället miljardbelopp varje år i form av produktionsbortfall, kostnader inom socialförsäkringssystemen och inom sjukvården. Våra förslag medför att färre personer kommer att få skuldsättningsproblem till följd av krediter som de aldrig borde ha beviljats. De kostnadsbesparingar som detta medför för samhället kommer tveklöst att vida överstiga myndigheternas och kommunernas omedelbara kostnadsökningar. Förslagen kommer därmed att kunna finansieras av de kostnadsbesparingar som de för med sig.

²⁶ Kostnaderna är beräknade utifrån en driftskostnad per årsarbetskraft på cirka en och en halv miljoner kronor. I nyckeltalet ingår utöver kostnader för personal även kostnader för lokaler samt övriga driftskostnader. Som en jämförelse uppgick driftskostnaden per årsarbetskraft hos Finansinspektionen till drygt 1,5 miljoner kronor 2022. Det framgår av Finansinspektionens årsredovisning för 2022.

15 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

15.1 Ikraftträdande

Förslag: De föreslagna författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2025. Vissa författningsförslag ska dock träda i kraft vid ett senare tillfälle, nämligen

- den 1 april 2025 när det gäller förslaget om ett utvidgat förbud mot spel på kredit,
- den dag som regeringen bestämmer när det gäller förslagen om att ta bort möjligheten för kreditgivare och kreditupplysningsföretag att på frivillig väg utväxla information om krediter och kreditmissbruk och att ersätta den med en inrapporteringsskyldighet till företag med Skri-tillstånd.

Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Vi bedömer att de tidigast kan träda i kraft den 1 januari 2025. Det finns dock skäl att förlänga tiden för ikraftträdande i fråga om den föreslagna ändringen i spellagen (2018:1138). Genom den senare ikraftträdandetidpunkten ges Regeringskansliet förutsättningar att hinna anmäla ändringen enligt det föreskrivna anmälningsförfarandet till Europeiska kommissionen och invänta frysningstiden om tre månader som följer av en anmälan dit. Bestämmelsen om ändringen i spellagen bör mot den bakgrunden träda i kraft den 1 april 2025.

När det gäller förslagen om ett system för Skri-register bedömer vi att möjligheten att ansöka om tillstånd att föra ett Skri-register bör kunna träda i kraft den 1 januari 2025. Detsamma gäller andra ändringar i kreditupplysningslagen (1973:1173) och kreditupplysningsförordningen (2025:000) som lägger grunden för det system för Skri-

register som vi förslår. Däremot kommer det att krävas tid för myndigheter och aktörer på kreditupplysningsmarknaden att förbereda sig för den nya ordningen. För myndigheternas del kommer det bl.a. krävas tid för att behandla ansökningar från kreditupplysningsföretag och få rutiner på plats. För de privata aktörerna krävs tid att göra anpassningar av it-system och vidta nödvändiga organisatoriska och andra förändringar i verksamheten. Erfarenheterna från den norska kreditupplysningsmarknaden säger att detta kan ta omkring ett och ett halvt år i anspråk. Vi bedömer att det är rimligt att utgå från en motsvarande tidsåtgång för aktörerna på den svenska marknaden. Det innebär att ett system för Skri-register skulle kunna vara operativt som tidigast sommaren 2026. Vi bedömer dock att det finns viss risk för att det kan uppstå fördröjningar. Det kommande konsumentkreditdirektivet kommer sannolikt genomföras i svensk rätt de kommande åren. Det skulle kunna få inverkan på våra förslag. Dessutom har Utredningen om hantering och köp av vissa krediter (SOU 2023:3) lämnat förslag som innebär att det är möjligt att tillstånds- och tillsynsansvaret över inkassoföretagens verksamhet flyttas från Integritetsmyndigheten till Finansinspektionen. Om förslaget leder till lagstiftning kommer det påverka utformningen av våra förslag, vilket kan medföra en viss tidsutdräkt. Även de förslag som lämnats i Utredningen om statistik över hushållens tillgångar och skulder (SOU 2022:51) ska tas om hand framöver. Det är därför svårt att förutse när det föreslagna systemet för Skri-register kan tas i bruk. Vi bedömer att det är lämpligast om regeringen får fatta beslut om den dag när lagändringarna ska träda i kraft.

15.2 Övergångsbestämmelser

Förslag: Det ska i övergångsbestämmelser klargöras

- att de nya bestämmelserna i 19 b och 36 a §§ konsumentkreditlagen inte ska gälla för kreditavtal som har ingåtts före ikraftträdandet och
- att den nya bestämmelsen i 13 kap. 13 § första stycket utsökningsbalken inte ska tillämpas på en ansökan om verkställighet som gjorts före ikraftträdandet.

Bedömning: För övriga förslag bedöms det inte finnas behov av övergångsbestämmelser.

Förslag till ändringar i konsumentkreditlagen (2010:1846)

Av allmänna principer följer att nya avtalsrättsliga lagregler tillämpas endast på avtal som ingås efter ikraftträdandet. Ny lagstiftning gäller således inte för avtal som har ingåtts före ikraftträdandet, om det inte finns en övergångsbestämmelse som anger något annat. Trots detta kan det i vissa situationer finnas anledning att införa en övergångsbestämmelse för att klargöra att äldre bestämmelser ska fortsätta att gälla för kreditavtal som ingåtts före ikraftträdandet. Detta kan vara lämpligt när det är fråga om att ge äldre bestämmelser ett nytt innehåll.¹

Förslagen i 19 b (det absoluta kostnadstaket) och 36 a §§ (en begränsning i förlängningen av löptiden) innebär att de äldre bestämmelserna får ett nytt innehåll. Tillämpningen av bestämmelserna aktualiseras främst efter det att parterna har ingått ett kreditavtal. Utan en klargörande övergångsbestämmelse skulle lagändringarna i 19 b och 36 a §§ kunna uppfattas som att även kreditavtal som ingåtts före ikraftträdandet omfattas av bestämmelserna. Det bör därför införas en övergångsbestämmelse med innebörden att 19 b och 36 a §§ i dess äldre lydelse fortsätter att gälla för kreditavtal som har ingåtts före ikraftträdandet.

¹ Prop.1984/85:110 s. 366 f.

Förslag till ändring i utsökningsbalken

Den nya huvudregeln i 13 kap. 13 § första stycket utsökningsbalken ska gälla för nya ansökningar om verkställighet. För en ansökan om verkställighet som har gjorts före ikraftträdandet av den nya bestämmelsen ska den äldre lydelsen tillämpas. Det ska framgå av en övergångsbestämmelse.

Övriga förslag

När det gäller övriga förslag bedömer vi att det inte krävs några övergångsbestämmelser.

16 Författningskommentar

16.1 Förslaget till lag om ändring i utsökningsbalken

13 kap.

13 §

Medel som tillkommer *en* borgenär ska avräknas på *fordrans kapitalbelopp före ränta och annan biförpliktelse*, om *inte* borgenären har *begärt en annan ordning* före fördelningen eller, om *en* fördelning *inte* äger rum, före utbetalningen.

Om ordningen mellan fordrans kapitalbelopp och biförpliktelser när registrerat skepp, registrerat luftfartyg, intecknade reservdelar till luftfartyg eller fastighet har utmätts finns bestämmelser i 10 kap. 11 § första stycket, 11 kap. 1 § och 12 kap. 26 § första stycket.

Första stycket ändras på så sätt att medel som tillkommer en borgenär genom utmätning först ska avräknas på fordrans kapitalbelopp och därefter på ränta och annan biförpliktelse, efter det att kostnader i utsökningsmålet är betalda. Borgenären kan dock begära att avräkningen ska göras på ett annat sätt. En sådan begäran ska framställas före fördelningen, eller om en fördelning inte äger rum, före utbetalningen. Övervägandena finns i avsnitt 13.5.2.

I första stycket görs också språkliga ändringar.

I vilken ordning avräkning ska ske av biförpliktelser framgår av förarbetena till paragrafen (se prop. 1980/81:8 s. 697).

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

2. I fråga om avräkning av medel på grund av en ansökan om verkstälighet som gjorts före ikraftträdandet tillämpas äldre bestämmelser.

Enligt *första punkten* träder lagen i kraft den 1 januari 2025.

I *andra punkten* klargörs att den äldre lydelsen av bestämmelsen i paragrafen ska tillämpas på en ansökan om verkställighet som kommer in till Kronofogdemyndigheten före den 1 januari 2025. I sådana fall är huvudregeln att medel som tillkommer borgenären ska avräknas på ränta och annan biförpliktelse före fordrans kapitalbelopp, om borgenären inte begär något annat.

16.2 Förslaget till lag om ändring i kreditupplysningslagen (1973:1173)

2 §

Med kreditupplysning avses i denna lag uppgifter, omdömen eller råd som lämnas till ledning för bedömning av någon annans kreditvärdighet eller vederhäftighet i övrigt i ekonomiskt hänseende. Uppgifter, omdömen eller råd som lämnas till någon för att användas i dennes kreditupplysningsverksamhet anses dock inte som kreditupplysning.

Med näringsidkare avses i denna lag även den som, utan att driva näringsverksamhet, har ett så väsentligt inflytande i en viss verksamhet att uppgifter om hans *eller hennes* egna förhållanden behövs för att belysa verksamhetens ekonomiska ställning.

Med skuld- och kreditinformation avses i denna lag uppgifter om

1. krediter som omfattas av konsumentkreditlagens (2010:1846) krav på kreditprövning och som har lämnats av företag som står under Finansinspektionens eller motsvarande utländsk myndighets tillsyn,

2. betalningsdröjsmål med anledning av krediter enligt punkten 1 eller till följd av en övertrassering av ett betalkonto, om dröjsmålet varat i minst 30 dagar från förfallodagen.

I *andra stycket* görs en språklig ändring. Ingen ändring i sak avses.

Enligt *tredje stycket*, som är nytt, anges vad som i lagen avses med *skuld- och kreditinformation*. Innebörden av skuld- och kreditinformation är central för flera andra bestämmelser i lagen och i kreditupplysningsförordningen (2025:000) som reglerar inrapporteringen till företag med tillstånd att föra register över sådan information.

Med skuld- och kreditinformation avses enligt *punkten 1* uppgifter om krediter som omfattas av konsumentkreditlagens (2010:1846) krav på kreditprövning och som har lämnats av företag som står under Finansinspektionens eller motsvarande utländsk myndighets tillsyn.

Med skuld- och kreditinformation avses enligt *punkten 2* uppgifter om dels betalningsdröjsmål med anledning av en kredit enligt punkten 1, dels betalningsdröjsmål till följd av en övertrassering av

ett betalkonto. I båda fall är en förutsättning att dröjsmålet varat i minst 30 dagar från förfallodagen. I fråga om övertrasseringar av betalkonton ska som förfallodag räknas dagen när övertrasseringen registrerades på kontot. Begreppet betalningsdröjsmål har en annan innebörd än begreppet *betalningsförsummelse* i lagen. Se kommentaren till 7 §.

Övervägandena finns i avsnitt 12.5.1 och 12.5.2.

2 a §

I inkassolagen (1974:182), lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, lagen (2010:751) om betal-tjänster, lagen (2011:755) om elektroniska pengar, lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter och i lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter finns bestämmelser om skyldighet att rapportera skuld- och kreditinformation till företag med tillstånd enligt 4 a § denna lag.

I paragrafen, som är ny, finns en upplysning om att skyldigheten att rapportera skuld- och kreditinformation till företag med tillstånd enligt 4 a § finns i rörelselagstiftningen för de olika finansiella instituten och företagen på marknaden. Det framgår att rapporterings-skyldigheten gäller i förhållande till företag med tillstånd att föra ett Skri-register och i övrigt behandla skuld- och kreditinformation enligt 4 a § denna lag. Övervägandena finns i avsnitt 12.7.1 och 12.7.2.

4 a §

Ett kreditupplysningsföretag kan få tillstånd av Integritetsskyddsmyndigheten att föra register över skuld- och kreditinformation (Skri-register) och i övrigt behandla sådan information.

I paragrafen, som är ny, framgår att ett kreditupplysningsföretag kan få Integritetsskyddsmyndighetens tillstånd att föra ett Skri-register och i övrigt behandla skuld- och kreditinformation. Det handlar alltså om ett särskilt tillstånd som endast kan ges till företag som har tillstånd att bedriva kreditupplysningsverksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 12.8.1 och 12.8.2.

Tillståndsprövningen görs av Integritetsskyddsmyndigheten, som även prövar förutsättningarna för tillstånd enligt 3–4 §§. Inget hind-

rar att Integritetsskyddsmyndigheten prövar båda ansökningarna i ett sammanhang.

4 b §

Tillstånd att föra Skri-register och i övrigt behandla skuld- och kreditinformation får endast ges till ett kreditupplysningsföretag som kan antas komma att driva verksamheten i enlighet med lag och andra författningar. Tillståndet får endast ges om företaget bedöms ha en sådan ändamålsenlig organisation samt den kunskap och erfarenhet i den operativa verksamheten som krävs för uppgiften.

Integritetsskyddsmyndigheten får besluta om villkor för hur verksamheten enligt första stycket ska bedrivas. Myndigheten får även besluta om skyldighet för ett företag med tillstånd enligt 4 a § att anmäla ändring av förhållanden som har betydelse för rätten att föra Skri-register och i övrigt behandla skuld- och kreditinformation.

I paragrafen, som är ny, anges de generella krav som ställs på ett kreditupplysningsföretag som ansöker om tillstånd att föra ett Skri-register och i övrigt behandla skuld- och kreditinformation. Övervägandena finns i avsnitt 12.8.2.

Det är den som ansöker om tillstånd som ska visa att förutsättningarna för tillstånd är uppfyllda. Tillståndet gäller tills vidare. Om ett företag som beviljats tillstånd att föra ett Skri-register och behandla skuld- och kreditinformation, inte längre lever upp till tillståndskraven, kan Integritetsskyddsmyndigheten dock ytterst återkalla tillståndet (17 § andra stycket). De krav som ställs upp gäller vid sidan av de grundläggande kraven för att över huvud taget få bedriva kreditupplysningsverksamhet enligt 3 och 4 §§.

I *första stycket första meningen* anges att tillstånd att föra Skri-register och i övrigt behandla skuld- och kreditinformation endast får ges till ett kreditupplysningsföretag som kan antas komma att driva verksamheten i enlighet med lag och andra författningar. Bedömningen omfattar således både bestämmelserna i denna lag, som t.ex. att verksamheten ska bedrivas så att den inte leder till otillbörligt intrång i personlig integritet, och annan lagstiftning gällande t.ex. skatt och bokföring.

Av *andra meningen* framgår att tillståndet endast får ges om företaget bedöms ha en sådan ändamålsenlig organisation samt den kunskap och erfarenhet i den operativa verksamheten som krävs för uppgiften. Vid bedömningen kan bl.a. beaktas vilken kapacitet som före-

taget förfogar över i form av personal, ledning, arbetsrutiner och andra organisatoriska resurser för att behandla personuppgifter i stor skala och som innebär särskilda integritetsrisker. Det är även ett krav att företaget bedöms ha teknisk kapacitet, både i form av infrastruktur och hög kunskap, för att garantera en it-miljö i vilken personuppgifter kan behandlas på ett säkert sätt. Det inkluderar även nödvändiga säkerhetsarrangemang så att hela verksamheten har förmåga att stå emot cyberattacker. Krav på att en personuppgiftsansvarig som bedriver kreditupplysningsverksamhet är skyldig att vid behandling av personuppgifter se till att det sker på ett korrekt och säkert sätt, framgår även av 5 § tredje stycket. Den bestämmelsen hänvisar i sin tur till EU:s dataskyddsförordning. I artikel 32 i dataskyddsförordningen anges de närmare kraven på säkerhet i samband med behandling av personuppgifter. För att få tillstånd att föra ett Skri-register och i övrigt behandla skuld- och kreditinformation måste sökanden kunna visa att verksamheten kan leva upp även till dessa krav. Företaget ska dessutom ha ekonomiska resurser att bedriva verksamheten med kontinuitet och hög kvalitet.

Enligt 4 § andra stycket får Integritetsskyddsmyndigheten besluta om villkor för hur ett företags kreditupplysningsverksamhet ska bedrivas och om skyldighet för ett företag att anmäla ändring av förhållanden som har betydelse för rätten att bedriva verksamheten. I den nu aktuella paragrafens *andra stycke* ges Integritetsskyddsmyndigheten motsvarande möjligheter i förhållande till den verksamhet som bedrivs enligt det särskilda tillståndet att föra ett Skri-register och i övrigt behandla skuld- och kreditinformation. Ändring av förhållanden som ska anmälas kan handla om att en person med viss juridisk, teknisk eller annan kompetens av betydelse för företaget lämnat företaget, eller att förutsättningarna försämrats i fråga om möjligheten att garantera en säker it-miljö. Även försämrade ekonomiska förutsättningar som allvarligt påverkar möjligheterna att bedriva verksamheten ska anmälas.

5 §

Kreditupplysningsverksamhet ska bedrivas så att den inte leder till otillbörligt intrång i personlig integritet genom innehållet i de upplysningar som förmedlas eller på annat sätt eller till att oriktiga eller missvisande uppgifter

lagras eller lämnas ut. För sådan behandling av personuppgifter som omfattas av EU:s dataskyddsförordning gäller i stället artikel 5 i den förordningen.

Uppgifter om fysiska personer får samlas in *eller registreras* endast för kreditupplysningsändamål.

Vid helt eller delvis automatiserad behandling av uppgifter om juridiska personer ska den som bedriver kreditupplysningsverksamhet vidta lämpliga tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärder för att hindra att behandlingen sker på ett otillåtet sätt och att uppgifterna utsätts för otillåten insyn. Bestämmelser om säkerheten vid behandling av personuppgifter finns i EU:s dataskyddsförordning.

I kreditupplysningsverksamhet får personuppgifter behandlas utan samtycke. Den registrerade har inte rätt att göra invändningar enligt artikel 21.1 i EU:s dataskyddsförordning mot behandlingen.

Andra stycket tillämpas inte i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

Till följd av den skyldighet som företag under Finansinspektionens eller motsvarande utländsk myndighets tillsyn har att rapportera skuld- och kreditinformation till kreditupplysningsföretag görs ett tillägg i *andra stycket*. Av tillägget framgår att uppgifter om fysiska personer får samlas in *eller registreras* endast för kreditupplysningsändamål. Tillägget utgör ett förtydligande av att all registrering i verksamheten ska göras för kreditupplysningsändamål. Övervägandena finns i avsnitt 12.8.3.

5 a §

Paragrafen tas bort eftersom det inte längre ges möjlighet att på frivillig väg utväxla information om krediter, kreditmissbruk och betalningsförsummelser. Övervägandena finns i avsnitt 12.12.2.

5 b §

Företag med tillstånd att föra Skri-register och i övrigt behandla skuld- och kreditinformation ska underlätta för företag enligt 2 a § att kunna fullgöra sin rapporteringsskyldighet. Så snart informationen tas emot ska den registreras.

I paragrafen, som är ny, föreskrivs i *första meningen* att företag med tillstånd att föra ett Skri-register och i övrigt behandla skuld- och kreditinformation ska underlätta för företag enligt 2 a § att fullgöra inrapporteringskyldigheten. Det kan exempelvis handla om att göra

lämpliga anpassningar av tekniska system. Bestämmelsen ska läsas tillsammans med rapporteringsskyldigheten till registret som stadgas i den rörelselagstiftning som nämns i 2 a §.

Av *andra meningen* framgår den plikt som finns för företag enligt första meningen att registrera skuld- och informationen så snart den tas emot. Det innebär att Skri-register kontinuerligt ska hållas uppdaterade.

Övervägandena finns i avsnitt 12.8.3.

6 §

Personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter) får inte behandlas i kreditupplysningsverksamhet.

Uppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden får inte utan medgivande av Integritetsskyddsmyndigheten behandlas i kreditupplysningsverksamhet. Ett medgivande får lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det.

Andra stycket hindrar inte att uppgifter om betalningsförsummelser, *skuld- och kreditinformation*, eller näringsförbud behandlas i kreditupplysningsverksamhet.

Tredje stycket ändras till följd av att begreppet kreditmissbruk tas bort ur lagen. Begreppet kreditmissbruk ersätts i paragrafen av begreppet skuld- och kreditinformation. Bakgrunden till det är att uppgifter om betalningsdröjsmål kan vara uppgifter om brott enligt andra stycket. I bestämmelsen anges nu därför att andra styckets förbud mot behandling av uppgifter om brott inte hindrar att uppgifter om, utöver betalningsförsummelser och näringsförbud, skuld- och kreditinformation behandlas i kreditupplysningsverksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 12.12.3.

7 §

Kreditupplysningar om fysiska personer som inte är näringsidkare får inte innehålla uppgifter om andra betalningsförsummelser än sådana som

1. har slagits fast genom en domstols eller en annan myndighets avgörande eller åtgärd, eller
2. har lett till ett inledandebeslut om skuldsanering eller F-skuldsanering eller till betalningsinställelse, konkursansökan eller ackord.

Om det finns särskilda skäl får Integritetsskyddsmyndigheten besluta att företag ska undantas helt eller delvis från första *stycket*.

Uppgifter som enligt första *stycket* inte får lämnas ut får inte heller lagras i register som används i kreditupplysningsverksamhet.

Denna paragraf gäller inte uppgifter om betalningsförsummelser i allmänna mål om verkställighet. Bestämmelserna om sådana uppgifter finns i 7 a §.

I paragrafen, som reglerar vad kreditupplysningar om fysiska personer som inte är näringsidkare får innehålla, görs ändringar i andra- fjärde styckena. Övervägandena finns i avsnitt 12.12.3.

Andra stycket tas bort som en följd av att begreppet kreditmissbruk utmönstras ur lagen. Som en följd av det ändras även *tredje och fjärde styckena*.

7 b §

Kreditupplysningar om fysiska personer som inte är näringsidkare får innehålla skuld- och kreditinformation endast om de lämnas för kreditupplysningsändamål till

1. svenska kreditinstitut, betalningsinstitut, institut för elektroniska pengar, värdepappersbolag och företag som med tillstånd driver verksamhet enligt lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter eller lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter,

2. utländska kreditinstitut som avses i 4 kap. 1, 2, 4 och 6 §§ lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, utländska företag som avses i 3 kap. 26 och 27 §§ lagen (2010:751) om betaltjänster, utländska företag som avses i 3 kap. 26–28 §§ lagen (2011:755) om elektroniska pengar, utländska företag som avses i 4 kap. 1 och 4 §§ lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, utländska företag som avses i 2 § lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter och utländska företag som avses i 1 kap. 3 § lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter.

Skuld- och kreditinformation får inte lämnas ut på annat sätt eller för andra ändamål än enligt första stycket.

I paragrafen, som är ny, regleras under vilka förutsättningar skuld- och kreditinformation får ingå i kreditupplysningar om fysiska personer som inte är näringsidkare. Övervägandena finns i avsnitt 12.7.7.

I första *stycket* anges att kreditupplysningar om fysiska personer som inte är näringsidkare endast får innehålla skuld- och kreditinformation om upplysningarna lämnas för kreditupplysningsändamål. Det innebär att informationen ska användas av mottagaren för att göra en egen kreditbedömning (prop. 1996/97:65 s. 66). Vidare krävs att kreditupplysningen, för att få innehålla skuld- och kreditinfor-

mation, lämnas till något av de svenska eller utländska företagen eller instituten som räknas upp i paragrafen.

I *andra stycket* markeras att skuld- och kreditinformation inte får lämnas ut på annat sätt eller för andra ändamål än enligt första stycket. Uppgifterna får exempelvis inte användas i marknadsföringssyfte.

8 §

En uppgift om en fysisk person ska gallras när det inte längre är nödvändigt att bevara uppgiften med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

En uppgift om en fysisk person som inte är näringsidkare ska, om uppgiften inte gäller skuldsanering eller F-skuldsanering, gallras senast tre år efter den dag då den omständighet inträffade eller det förhållande upphörde som uppgiften avser. Om uppgiften rör en begäran om eller ett utlämnande av en kreditupplysning, ska den dock gallras senast ett år efter den dag då begäran framställdes.

En uppgift om skuldsanering ska gallras senast fem år efter den dag då inledandebeslutet meddelades eller, om uppgiften gäller F-skuldsanering, senast tre år efter den dagen. Om en betalningsplan löper ut senare, ska dock uppgiften gallras senast den dag då planen löper ut.

En uppgift som har inhämtats från Kronofogdemyndigheten i dess verksamhet med indrivning och utsökning ska gallras när den inte omfattas av undantaget från sekretess i 34 kap. 1 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). En uppgift som har inhämtats från Kronofogdemyndigheten ska också gallras när den har blockerats av Kronofogdemyndigheten med stöd av 3 kap. 3 a § lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

En uppgift om betalningsdröjsmål enligt 2 § tredje stycket 2 ska gallras så snart dröjsmålet inte längre föreligger.

Femte stycket, som är nytt, anger att en uppgift om betalningsdröjsmål enligt 2 § tredje stycket 2 ska gallras så snart betalningsdröjsmålet inte längre föreligger. Det kan antingen röra sig om att konsumenten betalat sin skuld eller att betalningsdröjsmålet av annat skäl upphört, t.ex. genom att skulden preskriberats eller skrivits av. Genom bestämmelsen i femte stycket föreskrivs alltså en skyldighet att kontinuerligt gallra bort uppgifter om inaktuella betalningsdröjsmål. Det ska inte finnas möjlighet att lagra historisk information om betalningsdröjsmål.

Övervägandena finns i avsnitt 12.9.

14 §

Den som är eller har varit verksam i kreditupplysningsverksamhet får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han *eller hon* till följd därav fått veta om enskildas personliga förhållanden eller om yrkes- eller affärshemligheter.

En språklig ändring görs i paragrafen. Ingen ändring i sak avses.

17 §

Om den som har rätt att bedriva kreditupplysningsverksamhet åsidosätter en bestämmelse i denna lag eller ett villkor som har meddelats med stöd av 4 § andra stycket *eller 4 b § andra stycket*, får Integritetsskyddsmyndigheten förelägga *denne* att vidta rättelse, besluta om att ändra ett villkor som tidigare har meddelats eller meddela ett nytt villkor.

Om rättelse inte kan åstadkommas på något annat sätt, när det gäller någon som har tillstånd enligt 3 § första stycket *eller 4 a §*, får Integritetsskyddsmyndigheten återkalla tillståndet. Detsamma gäller om förutsättningarna för *respektive tillstånd* i övrigt inte längre är uppfyllda.

Om ett företag som avses i 3 § andra stycket 1 eller 3 inte vidtar rättelse, ska Integritetsskyddsmyndigheten underrätta Finansinspektionen.

Om ett företag som avses i 3 § andra stycket 2 inte vidtar rättelse, ska Integritetsskyddsmyndigheten underrätta den behöriga myndigheten i företagets hemland. Om rättelse ändå inte sker, får Integritetsskyddsmyndigheten förbjuda företaget att göra nya åtaganden här i landet. Innan förbud meddelas ska Integritetsskyddsmyndigheten underrätta den behöriga myndigheten i företagets hemland. I brådskande fall får Integritetsskyddsmyndigheten meddela förbud utan föregående underrättelse till hemlandsmyndigheten. Denna ska då underrättas så snart det kan ske.

Ändringar görs i första och andra styckena. Övervägandena finns i avsnitt 12.10.1.

I *första stycket* införs en hänvisning till 4 b § andra stycket. Genom tillägget ges Integritetsskyddsmyndigheten rätt att förelägga ett företag med tillstånd enligt 4 a §, som åsidosätter en bestämmelse i lagen eller ett villkor som meddelats företaget, att vidta rättelse, besluta om att ändra ett villkor som tidigare har meddelats eller meddela ett nytt villkor.

I *andra stycket* införs en hänvisning till 4 a §. Genom ändringen ges Integritetsskyddsmyndigheten rätt att som yttersta åtgärd, för företag med tillstånd enligt nämnda paragraf, återkalla tillståndet. I sista meningen görs en ändring som medför att ett tillstånd enligt

4 a § – liksom enligt 3 § – får återkallas om förutsättningarna för det inte längre är uppfyllda.

19 §

Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. bedriver kreditupplysningsverksamhet utan att ha rätt till det enligt 3 eller 4 a §,

2. bryter mot 6–9 §§, 13 § första stycket eller andra stycket första meningen eller 16 § tredje stycket,

3. bryter mot ett villkor som har meddelats enligt 4 § andra stycket, 4 b § andra stycket, 13 § andra stycket andra meningen eller 17 § första stycket, eller

4. lämnar en osann uppgift i sådana fall som avses i 10 § eller 16 § andra stycket eller i ett meddelande enligt 11 §.

Till böter döms den som genom oriktiga uppgifter uppsåtligen föranleder att någon som bedriver kreditupplysningsverksamhet, i annat fall än de som undantas i 9 § andra stycket, lämnar ut en kreditupplysning utan att ha grund till detta enligt 9 § första stycket. Till samma straff döms den som genom att utnyttja uppgifter hos någon som bedriver kreditupplysningsverksamhet uppsåtligen bereder sig tillgång till en kreditupplysning utan att ha grund till detta enligt 9 § första stycket. I ringa fall döms dock inte till ansvar.

Paragrafen innehåller flera straffbestämmelser vid överträdelser av vissa bestämmelser i lagen.

Ett tillägg görs i *första stycket 1* genom att en hänvisning görs till 4 a §. Det innebär att det är straffbart att föra register över skuld- och kreditinformation och i övrigt behandla sådan information utan Integritetsskyddsmyndighetens tillstånd.

Ett tillägg görs i första stycket 3 genom att en hänvisning görs till 4 b § andra stycket. Det innebär att det är straffbart att bryta mot ett villkor som har meddelats med stöd av den bestämmelsen.

Övervägandena finns i avsnitt 12.11.

20 §

Har kreditupplysnings-verksamhet bedrivits av någon som inte haft rätt till det enligt 3 eller 4 a §, ska register som använts i verksamheten *förverkas* om det inte är uppenbart *oskäligt*. Detsamma gäller, om ett register överläts

eller upplåtits i strid med 13 § första stycket eller om vad som bestämts enligt 13 § andra stycket andra meningen inte *har* följts.

Paragrafen ändras genom att en hänvisning till den nya bestämmelsen i 4 a § läggs till. Det innebär att om register över skuld- och kreditinformation förts av någon som inte haft rätt till det enligt 4 a §, ska registret förverkas om det inte är uppenbart oskäligt. Paragrafen har även moderniserats språkligt utan att någon ändring i sak är avsedd. Övervägandena finns i avsnitt 12.11.¹

22 §

Om den som bedriver kreditupplysningsverksamhet inte fullgör sina skyldigheter enligt 5 b, 10, 11 eller 12 §, får Integritetsskyddsmyndigheten förelägga vite. Detsamma gäller om den som bedriver sådan verksamhet underlåter att ge tillgång till en handling eller att lämna en upplysning i fall som avses i 16 § första eller andra stycket.

Paragrafen ändras genom att en hänvisning till den nya bestämmelsen i 5 b § läggs till. Ändringen innebär att Integritetsskyddsmyndigheten ges möjlighet att vid vite förelägga företag med tillstånd att föra ett Skri-register att fullgöra sina skyldigheter enligt nämnda paragraf. Övervägandena finns i avsnitt 12.10.1.

Bemyndiganden

24 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilka närmare krav på ändamålsenlig organisation samt kunskap och erfarenhet som ska ställas på företag enligt 4 b § första stycket,

2. vad ett företag med tillstånd enligt 4 a § ska iakttä för att uppfylla skyldigheterna enligt 5 b §,

3. när rapporteringskyldigheten för företag enligt 2 a § inträder, hur den närmare kan uppfyllas, vilka specifika uppgifter som ska rapporteras in, hur ofta de ska uppdateras och vilken gemensam teknisk standard som ska användas,

4. vilka uppgifter från ett Skri-register som endast får lämnas ut till den registrerade.

¹ Även i SOU 2021:100 har det föreslagits språkliga och redaktionella ändringar i paragrafen. Förslaget bereds i Regeringskansliet.

Paragrafen anger vilka föreskrifter som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela. Paragrafen och rubriken närmast före paragrafen är nya. Övervägandena finns i avsnitt 12.5.1, 12.5.2 12.7.3, 12.7.5, 12.7.7, 12.8.2 och 12.8.3.

16.3 Förslaget till lag om ändring i inkassolagen (1974:182)

Rapporteringskyldighet

11 a §

Den som bedriver verksamhet enligt denna lag och som har övertagit en fordran för indrivning, ska rapportera skuld- och kreditinformation till de företag som har tillstånd enligt 4 a § kreditupplysningslagen (1973:1173) enligt vad som sägs i den lagen och i kreditupplysningsförordningen (2025:000).

Detsamma gäller också den som har förvärvat en kreditfordran från någon som avses i första stycket, samt för förvärvare i senare led.

Paragrafen och rubriken närmast före paragrafen är nya. Övervägandena finns i avsnitt 12.7.2.

Första stycket innebär en rapporteringskyldighet för den som bedriver verksamhet enligt lagen och som övertagit en fordran för indrivning. Rapporteringskyldigheten innebär en skyldighet att rapportera skuld- och kreditinformation till företag med tillstånd att föra ett skuld- och kreditinformationsregister (Skri-register) enligt 4 a § kreditupplysningslagen (1973:1173) i enlighet med vad som närmare föreskrivs i kreditupplysningslagen och kreditupplysningsförordningen (2025:000).

Andra stycket innebär att rapporteringskyldigheten även gäller för den som förvärvat en kreditfordran från någon enligt första stycket och för den som i sin tur förvärvat en fordran från denne.

15 §

Om Integritetsskyddsmyndighetens tillsyn föranleder det, kan myndigheten meddela föreskrifter om hur inkassoverksamheten ska bedrivas och om skyldighet att anmäla ändring av förhållanden som har haft betydelse för tillståndet att bedriva inkassoverksamheten. Föreskrifter om hur inkassoverksamheten ska bedrivas får förenas med vite.

Om den som har fått tillstånd att bedriva inkassoverksamhet åsidosätter någon bestämmelse i denna lag eller föreskrift som har meddelats med stöd av lagen och inte vidtar rättelse, eller om förutsättningarna för tillståndet i övrigt inte längre är uppfyllda, får Integritetsskyddsmyndigheten återkalla tillståndet.

Den som inte uppfyller sin rapporteringsskyldighet enligt 11 a § ska föreläggas att fullgöra den. Föreläggandet får förenas med vite.

Tredje stycket, som är nytt, innebär en möjlighet för Integritetsskyddsmyndigheten att vid vite förelägga den som inte uppfyller sin inrapporteringsskyldighet till företag med tillstånd att föra ett Skri-register att fullgöra den. Övervägandena finns i avsnitt 12.10.2.

16.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning

11 §

I en ansökan om betalningsföreläggande *ska fordrans* belopp, förfallodagen och den ränta som begärs *anges*.

Begär sökanden dröjsmålsränta på *huvudfordran*, behöver grunden för ränteyrkandet *anges* endast om det avser högre ränta än som följer av räntelagen (1975:635). Framgår det inte av *ansökan* från vilken dag räntan yrkas, *ska* yrkandet anses gälla ränta från den dag då *ansökan* delges svaranden.

I en ansökan ska det anges om fordran grundar sig på en kredit för vilken bestämmelserna om ett räntetak och ett absolut kostnadstak i 19 a–b §§ konsumentkreditlagen (2010:1846) är tillämpliga. Sökanden ska även ange det belopp som kostnaderna högst får uppgå till enligt 19 b § samma lag, samt vilket belopp som återstår för svaranden att betala innan taket för kostnaderna nås.

Första och andra styckena ändras språkligt. Ingen ändring i sak avses.

I *tredje stycket*, som är nytt, föreskrivs att det i en ansökan om betalningsföreläggande ska *anges* om fordran grundar sig på en kredit som omfattas av räntetaket i 19 a § konsumentkreditlagen (2010:1846) och det absoluta kostnadstaket i 19 b § samma lag. Sökanden ska även ange det belopp som kostnaderna högst får uppgå till med hänsyn till det absoluta kostnadstaket och vad svaranden har kvar att betala innan kostnaderna når upp till taket. Övervägandena finns i avsnitt 11.6.10.

Att konsumenten – enligt det absoluta kostnadstaket – inte är skyldig att betala mer i kostnader än ett belopp motsvarande kredit-

beloppet innebär att konsumenten inte behöver betala mer än det lånade beloppet. Ett exempel: om en konsument har lånat 1 000 kronor, ska han eller hon inte behöva betala kreditgivaren mer än totalt 2 000 kronor. I en ansökan om betalningsföreläggande ska sökanden ange 2 000 kronor som det högsta belopp som svaranden behöver betala för krediten, dvs. 1 000 kronor avseende kreditbeloppet och 1 000 kronor avseende kostnaderna för krediten. Sökanden ska även ange vad svaranden har kvar att betala innan kostnaderna når upp till 1 000 kronor.

23 §

Om det kan antas att sökandens yrkande i ett mål om betalningsföreläggande eller vanlig handräckning är ogrundat eller obefogat, ska *ansökan* behandlas som om svaranden bestritt den.

Ett yrkande om ersättning för åtgärder som avses i 2 eller 3 § lagen (1981:739) om ersättning för inkassokostnader m.m. eller om ersättning enligt 4 a § samma lag ska alltid antas vara ogrundat eller obefogat, i den mån ersättningen inte kan utgå enligt den lagen.

Ett yrkande om ränta eller kostnader ska alltid antas vara ogrundat eller obefogat om yrkandet överstiger de begränsningar som gäller enligt 19 a–b §§ konsumentkreditlagen (2010:1846) och om yrkandet avser en sådan fordran som omfattas av dessa bestämmelser.

Första stycket ändras språkligt. Ingen ändring i sak avses.

Av *tredje stycket*, som är nytt, framgår att ett yrkande om ränta och kostnader alltid ska anses vara ogrundat eller obefogat om yrkandet överstiger vad som är tillåtet enligt räntetaket (19 a §) och det absoluta kostnadstaket (19 b §) i konsumentkreditlagen (2010:1846). Övervägandena finns i avsnitt 11.6.10.

Om sökanden framställer ett yrkande där den begärda räntan går utöver räntetaket ska hela yrkandet anses vara ogrundat eller obefogat.

Med kostnader enligt första stycket menas kreditkostnader och kostnader enligt lagen (1981:739) om ersättning för inkassokostnader m.m. Med ränta enligt först stycket avses kreditränta och dröjsmålsränta.

Ett exempel: Enligt kostnadstaket får kostnaderna inte överstiga kreditbeloppet. Kostnaderna för en kredit på 1 000 kronor får således uppgå till maximalt 1 000 kronor. Om sökanden för en sådan kredit ansöker om betalningsföreläggande för ränta och kostnader som

överstiger 1 000 kronor ska hela yrkandet anses vara ogrundat eller obefogat.

16.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse

Uppgifts- och rapporteringsskyldighet

1 kap.

10 §

Enskildas förhållanden till kreditinstitut får inte obehörigen röjas. Detsamma gäller en uppgift i en anmälan eller en utsaga om en misstänkt överträdelse av en bestämmelse som gäller för kreditinstitutets verksamhet, om uppgiften kan avslöja anmälares eller den anmäldes identitet.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Ansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken ska inte följa för den som bryter mot förbudet i första stycket.

Fjärde stycket tas bort som en följd av den rapporteringsskyldighet som införs i 11 a § och som en följd av att 5 a § kreditupplysningslagen (1973:1173) tas bort. Övervägandena finns i avsnitt 12.12.2.

11 a §

Den som bedriver verksamhet enligt denna lag ska rapportera skuld- och kreditinformation till företag med tillstånd enligt 4 a § kreditupplysningslagen (1973:1173) enligt vad som sägs i den nämnda lagen och i kreditupplysningsförfordningen (2025:000).

Detsamma gäller för den som förvärvat en kreditfordran från någon enligt första stycket och för förvärvare i senare led.

För en fordran som övertagits för indrivning gäller bestämmelserna i inkassolagen (1974:182).

Paragrafen är ny. Rubriken före 11 a § ändras så att den även omfattar rapporteringsskyldighet. Övervägandena finns i avsnitt 12.7.1 och 12.7.2.

Första stycket innebär en skyldighet för den som bedriver verksamhet enligt lagen att rapportera skuld- och kreditinformation till företag med tillstånd att föra ett skuld- och kreditinformationsregi-

ster (Skri-register) enligt 4 a § kreditupplysningslagen (1973:1173) enligt vad som närmare föreskrivs i kreditupplysningslagen med förordning.

Andra stycket innebär att rapporteringsskyldigheten även gäller för den som förvärvat en kreditfordran från någon enligt första stycket och för den som i sin tur förvärvat fordran från denne.

Tredje stycket innehåller en upplysning om att inkassolagen (1974:182) reglerar rapporteringsskyldigheten för fordringar som övertagits för indrivning.

15 kap.

18 §

Om någon driver sådan rörelse som omfattas av denna lag utan att vara berättigad till det, ska Finansinspektionen förelägga denne att upphöra med rörelsen. Inspektionen får besluta hur avvecklingen av rörelsen ska ske. I ett föreläggande som ställs till ett svenskt aktiebolag eller en svensk ekonomisk förening ska Finansinspektionen upplysa om att rätten efter ansökan av inspektionen kan komma att besluta att bolaget eller föreningen ska gå i likvidation om föreläggandet inte följs.

Finansinspektionen får även ingripa mot den som driver rörelsen, genom beslut om sanktionsavgift enligt bestämmelserna i detta kapitel.

Om det är osäkert om lagen är tillämplig på viss rörelse, får inspektionen förelägga den som driver rörelsen att lämna de upplysningar om rörelsen som inspektionen behöver för att bedöma om så är fallet. Vidare är den som är revisor i ett företag skyldig att på begäran av Finansinspektionen lämna sådana upplysningar om företagets rörelse som revisorn fått kännedom om vid fullgörandet av sitt uppdrag.

I fråga om utländska företag får ett föreläggande enligt denna paragraf riktas mot såväl företaget som den som här i landet är verksam för företagets räkning.

Finansinspektionen ska förelägga den som enligt 1 kap. 11 a § andra stycket inte uppfyller sin rapporteringsskyldighet, och som inte står under myndighetens tillsyn i övrigt, att fullgöra den.

Femte stycket är nytt. Övervägandena finns i avsnitt 12.10.2. Bestämmelsen innebär en skyldighet för Finansinspektionen att ingripa mot den som inte fullgör sin rapporteringsskyldighet enligt 1 kap. 11 a § andra stycket att fullgöra den. Av 20 § framgår att ett föreläggande får förenas med vite. Bestämmelsen gäller i förhållande till företag för vilka Finansinspektionen inte redan har rätt att ingripa mot. För

företag som Finansinspektionen redan har en sådan ingripandemöjlighet, medför bestämmelsen ingen ändring.

16.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden

1 kap.

11 §

Den som är eller har varit knuten till ett värdepappersbolag, en börs, en leverantör av datarapporteringstjänster eller en clearingorganisation som anställd eller uppdragstagare får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon i anställningen eller under uppdraget har fått veta om någon annans affärsförhållanden eller personliga förhållanden.

Uppgift i en anmälan eller en utsaga om en misstänkt överträdelse av en bestämmelse som gäller för verksamheten får inte obehörigen röjas, om uppgiften kan avslöja anmälarens eller den anmäldes identitet.

I det allmänna verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Fjärde stycket tas bort som en följd av den rapporteringsskyldighet som införs i 12 a § och som en följd av att 5 a § kreditupplysningslagen (1973:1173) tas bort. Övervägandena finns i avsnitt 12.12.2.

Uppgifts- och rapporteringsskyldighet

12 a §

Den som bedriver verksamhet enligt denna lag ska rapportera skuld- och kreditinformation till företag med tillstånd enligt 4 a § kreditupplysningslagen (1973:1173) enligt vad som sägs i den nämnda lagen och i kreditupplysningsförordningen (2025:000).

Detsamma gäller för den som förvärvat en kreditfordran från någon enligt första stycket och för förvärvare i senare led.

För en fordran som övertagits för indrivning gäller bestämmelserna i inkassolagen (1974:182).

Paragrafen är ny. Rubriken före 12 a § ändras så att den även omfattar rapporteringsskyldighet. Övervägandena finns i avsnitt 12.7.1 och 12.7.2.

Första stycket innebär en skyldighet för den som bedriver verksamhet enligt lagen att rapportera skuld- och kreditinformation till företag med tillstånd att föra ett skuld- och kreditinformationsregister (Skri-register) enligt 4 a § kreditupplysningslagen (1973:1173) enligt vad som närmare föreskrivs i nyss nämnda lag med förordning.

Andra stycket innebär att rapporteringsskyldigheten även gäller för den som förvärvat en kreditfordran från någon enligt första stycket och för den som i sin tur förvärvat fordran från denne.

Tredje stycket innehåller en upplysning om att inkassolagen (1974:182) reglerar rapporteringsskyldigheten för fordringar som övertagits för indrivning.

25 kap.

17 §

Om någon driver sådan verksamhet som omfattas av denna lag eller av förordningen om marknader för finansiella instrument utan att vara berättigad till det, ska Finansinspektionen ingripa genom att förelägga denne att upphöra med verksamheten eller genom beslut om sanktionsavgift enligt bestämmelserna i detta kapitel. Detsamma gäller om någon i handel med finansiella instrument använder beteckningen börs utan att ha tillstånd att driva en reglerad marknad.

Om det är osäkert om denna lag eller förordningen om marknader för finansiella instrument är tillämplig på en viss verksamhet, får inspektionen förelägga den som driver verksamheten att lämna de upplysningar om verksamheten som inspektionen behöver för att bedöma om så är fallet.

Ett föreläggande enligt denna paragraf som avser ett utländskt företag får riktas mot såväl företaget som den som i Sverige är verksam för företagets räkning.

Finansinspektionen ska förelägga den som enligt 1 kap. 12 a § andra stycket inte uppfyller sin rapporteringsskyldighet, och som inte står under myndighetens tillsyn i övrigt, att fullgöra den.

Fjärde stycket är nytt. Övervägandena finns i avsnitt 12.10.2. Bestämmelsen innebär en skyldighet för Finansinspektionen att ingripa mot den som inte fullgör sin rapporteringsskyldighet enligt 1 kap. 12 a § andra stycket att fullgöra den. Av 29 § framgår att ett föreläggande får förenas med vite. Bestämmelsen gäller i förhållande till företag för vilka Finansinspektionen inte redan har rätt att ingripa mot. För företag som Finansinspektionen redan har en sådan ingripandemöjlighet, medför bestämmelsen ingen ändring.

16.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster

3 kap.

12 §

Den som är eller har varit knuten till ett betalningsinstitut eller en registrerad betaltjänstleverantör som anställd eller uppdragstagare får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon i anställningen eller under uppdraget i verksamheten med betaltjänster har fått veta om enskildas förhållanden till institutet eller leverantören.

Ansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken ska inte följa för den som bryter mot förbudet.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

I 6 kap. 9 § finns särskilda bestämmelser om tystnadsplikt vid behandling av personuppgifter i register som förs av en betaltjänstleverantör eller den som ansvarar för ett betalningssystem enligt 6 kap. 1 §.

Femte stycket tas bort som en följd av den rapporteringsskyldighet som införs enligt 12 a § och som en följd av att 5 a § kreditupplysningslagen (1973:1173) tas bort. Övervägandena finns i avsnitt 12.12.2.

Rapporteringsskyldighet

12 a §

Den som bedriver verksamhet enligt denna lag ska rapportera skuld- och kreditinformation till företag med tillstånd enligt 4 a § kreditupplysningslagen (1973:1173) enligt vad som närmare föreskrivs i nämnda lag och i kreditupplysningsförordningen (2025:000).

Detsamma gäller för den som förvärvat en kreditfordran från någon enligt första stycket och för förvärvare i senare led.

För en fordran som övertagits för indrivning gäller bestämmelserna i inkassolagen (1974:182).

Paragrafen, liksom rubriken närmast före paragrafen, är nya. Övervägandena finns i avsnitt 12.7.1 och 12.7.2.

Första stycket innebär en skyldighet för den som bedriver verksamhet enligt lagen att rapportera skuld- och kreditinformation till företag med tillstånd att föra ett skuld- och kreditinformationsregister (Skri-register) enligt 4 a § kreditupplysningslagen (1973:1173) enligt

vad som närmare föreskrivs i kreditupplysningslagen med förordning. Inrapporteringskyldigheten omfattar ett bolags samtliga lämnade krediter till konsumenter, såväl krediter som beviljats i bolagets verksamhet med betaltjänster som i övrigt.

Andra stycket innebär att rapporteringskyldigheten även gäller för den som förvärvat en kreditfordran från någon enligt första stycket och för den som i sin tur förvärvat fordran från denne.

Tredje stycket innehåller en upplysning om att inkassolagen (1974:182) reglerar rapporteringskyldigheten för fordringar som övertagits för indrivning.

8 kap.

24 §

Om någon driver sådan verksamhet som omfattas av denna lag utan att vara berättigad till det, ska Finansinspektionen förelägga denne att upphöra med verksamheten.

Om det är osäkert om lagen är tillämplig på en viss verksamhet, får inspektionen förelägga den som driver verksamheten att lämna de upplysningar om verksamheten som inspektionen behöver för att bedöma om så är fallet.

Ett föreläggande enligt första eller andra stycket som avser ett utländskt företag får riktas mot såväl företaget som den som i Sverige är verksam för företagets räkning.

Finansinspektionen ska förelägga den som enligt 3 kap. 12 a § andra stycket inte uppfyller sin rapporteringskyldighet, och som inte står under myndighetens tillsyn i övrigt, att fullgöra den.

Fjärde stycket är nytt. Övervägandena finns i avsnitt 12.10.2. Bestämmelsen innebär en skyldighet för Finansinspektionen att ingripa mot den som inte fullgör sin rapporteringskyldighet enligt 3 kap. 12 a § andra stycket att fullgöra den. Av 25 § framgår att ett föreläggande får förenas med vite. Bestämmelsen gäller i förhållande till företag för vilka Finansinspektionen inte redan har rätt att ingripa mot. För företag som Finansinspektionen redan har en sådan ingripandemöjlighet, medför bestämmelsen ingen ändring.

16.8 Förslaget till lag om ändring i konsumentkreditlagen (2010:1846)

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,

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 överenskommelse 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, inklusive nödvändiga kostnader för värdering, 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, tomträtt 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,

referensvärde: det som anges i artikel 3.1.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1011 av den 8 juni 2016 om index som an-

vänds som referensvärden för finansiella instrument och finansiella avtal eller för att mäta investeringsfonders resultat, och om ändring av direktiven 2008/48/EG och 2014/17/EU och förordning (EU) nr 596/2014.

Paragrafen ändras genom att definitionen av högkostnadskredit tas bort som en följd av att begreppet utmönstras ur lagen. Övervägandena finns i avsnitt 11.6.9.

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 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 kreditprovning i 12 och 13 §§.

För en kredit som avser ett kreditköp, som inte överstiger två procent av det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalcken som var gällande vid kreditavtalets ingående, gäller inte bestämmelsen om ett absolut kostnadstak i 19 b §.

För en kontokredit gäller inte bestämmelsen om ett absolut kostnadstak i 19 b §. Om en sådan kredit är räntefri och inte förbunden med mer än en obetydlig avgift och ska betalas tillbaka inom tre månader gäller inte heller 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 *taket för uppläggningsavgifter i 18 § tredje stycket, om ett ränte- och absolut kostnadstak i 19 a–b §§*, om ångerrätt i 21–25 §§, om *förlängning av löptiden i 36 a §* 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 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 §.

Andra stycket är nytt och anger att för en kredit som avser kreditköp till ett belopp som inte överstiger två procent av det prisbasbelopp som var gällande vid kreditavtalets ingående gäller inte bestämmelsen om det absoluta kostnadstaket i 19 b §. Vad som avses med ett kreditköp framgår av 2 §. Övervägandena finns i avsnitt 11.6.7.

Tredje stycket ändras och anger att det absoluta kostnadstaket i 19 b § inte gäller för kontokrediter. Övriga ändringar är endast redaktionella. Övervägandena finns i avsnitt 11.6.7.

Även *femte stycket* ändras på så sätt att det anges att bostadskrediter är undantagna taket för uppläggningsavgifter i 18 § tredje stycket, räntetaket i 19 a §, det absoluta kostnadstaket i 19 b § och bestämmelsen om förlängning av löptiden i 36 a §. Vad som avses med en bostadskredit framgår av 2 §. Övervägandena finns i avsnitt 11.6.1, 11.6.3 och 11.6.7.

6 a §

Marknadsföring av krediter ska *vara måttfull. I kravet på måttfullhet ligger att marknadsföring av krediter inte får vara påträngande eller locka konsumenten till att fatta oöverlagda beslut. Det innebär också att marknadsföringen ska vara saklig, balanserad och neutral.*

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om krav på måttfullhet vid marknadsföring av krediter. Övervägandena finns i avsnitt 8.7.3.

Paragrafen ändras i *första stycket första meningen* på så sätt att det anges att *marknadsföringen av krediter ska vara måttfull*, vilket är en språklig justering.

Första stycket ändras också genom att det införs en andra och tredje mening som ska förtydliga vad kravet på måttfullhet innebär genom att vissa begrepp anges direkt i paragrafen. Förtydligandet avser inte någon ändring i sak utan är till för att ge vägledning vid bedömning av kravet på måttfullhet. De begrepp som införs i lagtexten behandlas i tidigare förarbeten till paragrafen (se prop. 2017/18:72 s. 49 ff. och s. 62 f.) och till kravet på god kreditgivningssed i

6 § (se prop. 1991/92:83 s. 107). De tidigare förarbetena ska fortfarande tjäna som vägledning vid bedömningen av om en marknadsföringsåtgärd är måttfull eller inte.

Trots att vissa krav lyfts fram i paragrafen ska det alltid göras en helhetsbedömning av om en marknadsföringsåtgärd är måttfull eller inte. Avgörande vid bedömningen är hur marknadsföringen är ägnad att uppfattas med hänsyn till den krets till vilken den riktar sig, det medium som används och det innehåll som marknadsföringen har. Det bör även fortsättningsvis ankomma på rättstillämpningen att närmare utveckla de omständigheter som enligt paragrafen ska beaktas vid bedömningen av om marknadsföring av en kredit kan anses vara måttfull eller inte.

I *andra meningen* anges det att i kravet på måttfullhet ligger att marknadsföring av krediter inte får vara *påträngande eller locka konsumenten till att fatta oöverlagda beslut*. Direktmarknadsföring, i form av e-post eller sms-utskick, är exempel på marknadsföring som kan vara påträngande. Om en näringsidkare har fått uppgifter om t.ex. konsumentens e-post i samband med försäljning finns undantag från det krav på samtycke som annars gäller för sådan kommunikation (se 19 § marknadsföringslagen [2008:486]). Även om näringsidkaren har rätt att marknadsföra en kredit direkt till konsumenten kan det anses som påträngande om konsumenten får marknadsföring direkt riktad till sig, särskilt om det sker vid upprepade tillfällen. Marknadsföring genom s.k. takeover-annonser som tar över och täcker hela bildskärmen när konsumenten besöker en webbplats som inte har med krediten att göra kan även det vara påträngande och därmed inte måttfullt.

Att locka konsumenten till att fatta oöverlagda beslut kan handla om att näringsidkaren i sin marknadsföring anspelar på ett humoristiskt tema eller att kredittagandet framställs som en enkel och bekymmersfri lösning på konsumentens ekonomiska problem. Det kan också handla om att marknadsföringen utformas som ett lukrativt erbjudande eller uppmuntrar konsumenten att använda ett outnyttjat kreditutrymme. Exempelvis anspelningar på att konsumentens drömmar kan uppfyllas om konsumenten tecknar en kredit kan innebära att konsumenten lockas till att fatta oöverlagda beslut och sådan marknadsföring är därmed inte måttfull. Det kan vidare handla om att en näringsidkare i sin marknadsföring försöker få konsumenten att fatta snabba beslut eller att skapa uppfattningen hos konsumenten

ten om att betalningsanmärkningar inte behöver vara ett hinder för att ingå nya kreditavtal.

Av *tredje meningen* framgår att måttfullhetskravet även innebär att marknadsföringen ska vara *saklig, balanserad och neutral*. Genom dessa krav framhålls att marknadsföringen inte får missleda konsumenten om de ekonomiska konsekvenserna av krediten. Det kan exempelvis vara missledande – och därmed inte måttfullt – om en månadskostnad framhålls som ett avgörande villkor i förhållande till andra kreditvillkor. Särskilt ett litet månadsbelopp i förhållande till ett stort kreditbelopp kan riskera att missleda konsumenten om det framhålls på ett inte måttfullt sätt. Att framhålla en frånräntesats framför annan information om krediten kan också bedömas som obalanserat och därmed inte måttfullt.

7 b §

I de fall som avses i 7 § ska näringsidkaren även lämna en särskild upplysning med information om att *det medför kostnader för konsumenten att teckna en kredit*. Upplysningen ska också innehålla information om riskerna med skuldsättning och om vart konsumenten kan vända sig för att få stöd i budget- och skuldfrågor.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om innehållet i upplysningen och om hur den ska lämnas i marknadsföringen.

Paragrafen ändras i *första stycket* så att hänvisningen till högkostnads-krediter tas bort. I stället omfattas alla krediter av bestämmelsen. Paragrafen gäller dock inte vid marknadsföring av annan räntefri kredit än kontokredit som inte är förbunden med mer än en obetydlig avgift och som ska betalas tillbaka inom tre månader (4 § första stycket). Paragrafen gäller inte heller för en räntefri kontokredit som inte är förbunden med mer än en obetydlig avgift och som ska betalas tillbaka inom tre månader (4 § andra stycket). Övervägandena finns i avsnitt 8.7.4.

Enligt första stycket ska näringsidkaren vid marknadsföring lämna en särskild upplysning med information om att det medför kostnader för konsumenten att teckna en kredit. Utöver denna information ska upplysningen innehålla information om riskerna med skuldsättning och om vart konsumenten kan vända sig för att få stöd i budget- och skuldfrågor.

Skyldigheten gäller vid marknadsföring av ett *kreditavtal*. Det innebär att den särskilda upplysningen ska lämnas samtidigt som övrig information enligt 7 § ska lämnas. För att en åtgärd ska anses utgöra marknadsföring av ett kreditavtal måste det föreligga ett något så när bestämt eller individualiserat krediterbjudande (jfr prop. 2009/10:242 s. 92).

Andra stycket innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om innehållet i upplysningen och om hur den ska lämnas i marknadsföringen.

I 11 § finns bestämmelser om påföljder vid utebliven information.

12 §

Näringsidkaren ska *alltid* 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. *När det behövs för att kunna bedöma konsumentens kreditvärdighet ska kreditprövningen inkludera aktuella och relevanta uppgifter från en extern databas.* Krediten får beviljas endast om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra sitt åtagande.

Vid en ökning av krediten som är väsentlig ska en ny kreditprövning göras.

I paragrafen görs tillägg i första stycket. Övervägandena finns i avsnitten 10.6.1 och 10.6.2.

I *första stycket första meningen* görs ett tillägg om att näringsidkaren *alltid* ska pröva om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra vad han eller hon åtar sig enligt kreditavtalet. Tillägget förtydligar och preciserar vikten av att en kreditprövning alltid görs inför ingåendet av ett kreditavtal. I de flesta fall är det näringsidkarens, dvs. kreditgivarens, ansvar att göra kreditprövningen. Ansvaret kan även vila på en kreditförmedlare, men endast om det rör sig om förmedling av krediter från privatpersoner på en plattform för lånebaserad gräsrotsfinansiering, s.k. "person till person"-lån. En näringsidkare som är kreditgivare kan aldrig överlåta kreditprövningsansvaret till en kreditförmedlare. Tillägget innebär inte ett krav på att en kreditprövning ska göras 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, jfr 4 § första stycket sista meningen.

Av tredje meningen, som är ny, framgår att kreditprövningen ska inkludera aktuella och relevanta uppgifter från en extern databas, när det behövs för att kunna bedöma en konsuments kreditvärdighet.

Med en extern databas menas en databas eller ett register som förs av t.ex. ett kreditupplysningsföretag eller en myndighet. Däremot avses inte en databas eller ett register som förs internt av kreditgivaren, såvida inte uppgifterna i denna kommer från en extern databas (prop. 2009/10:242 s. 102 och prop. 2015/16:197 s. 261).

För att en näringsidkare ska kunna bedöma en konsuments kreditvärdighet är det normalt alltid nödvändigt för denne att känna till om konsumenten har andra kreditåtaganden och om han eller hon visat tecken på bristande betalningsförmåga eller betalningsovilja. Utan sådan information kan näringsidkaren i de flesta fall inte med tillräcklig grad av säkerhet dra slutsatsen att konsumenten kan fullgöra villkoren i kreditavtalet. Även uppgifter om konsumentens inkomst är väsentliga. Därtill finns det ofta skäl att inhämta även andra uppgifter inför en kreditprövning för att få en helhetsbild av konsumentens ekonomiska förutsättningar att fullgöra sitt åtagande. För näringsidkare som har tillgång till skuld- och kreditinformation från ett kreditupplysningsföretag med tillstånd enligt 4 a § kreditupplysningslagen (1973:1173) är utgångspunkten därför att regelmässigt inhämta kreditupplysningar med sådan information.

Det kan finnas situationer när näringsidkaren kan bedöma konsumentens kreditvärdighet utan att uppgifter inhämtas från en extern databas. Det kan exempelvis handla om att konsumenten helt saknar inkomster eller har en alltför låg inkomst i förhållande till den kredit som han eller hon ansökt om. Men även andra situationer där det är uppenbart att konsumenten inte kommer att kunna betala enligt kreditavtalet är tänkbara.

Med att uppgifterna ska vara *relevanta* menas att de ska ha betydelse för att bedöma konsumentens ekonomiska förutsättningar att fullgöra sitt åtagande. Omfattningen av uppgiftsinsamlingen kan skilja sig åt beroende på bl.a. kredittyp, kreditens storlek och löptiden för krediten.

Att uppgifterna ska vara *aktuella* innebär att näringsidkaren inte kan grunda kreditprövningen på en kreditupplysning som har inhämtats vid en tidigare ansökan från konsumenten. I sådana fall finns det risk för att konsumenten har ingått kreditavtal med andra kreditgivare som inte framgår av den sedan tidigare lagrade kreditupplys-

ningen. Har näringsidkaren helt nyligen inhämtat en kreditupplysning kan den dock vara tillräcklig i de fall där näringsidkaren har skäl att utgå från att informationen fortfarande är aktuell.

18 §

Kredittagaren är skyldig att, utöver eller i stället för ränta, betala särskild ersättning för krediten (avgift) endast om det har avtalats och om sådan ersättning avser kostnader som kreditgivaren har för krediten. Om kostnader kan särskiljas, får avgift tas ut särskilt för varje sådan kostnad.

Avgifter för krediten får ändras till konsumentens nackdel endast om det har avtalats och i den utsträckning som det motiveras av ökning av de kostnader som ska täckas av avgifterna.

Trots vad som sägs i första stycket får den uppläggningsavgift som kredittagaren är skyldig att betala inte vara högre än en procent av det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde vid kreditavtalets ingående.

Tredje stycket, som är nytt, innebär att det införs ett tak för hur stor uppläggningsavgift som kredittagaren är skyldig att betala för en kredit. Övervägandena finns i avsnitt 11.6.3 och 11.6.4.

Taket för uppläggningsavgiften gäller för alla krediter. Bostadskrediter undantas dock, vilket framgår av 4 §. Bestämmelsen innebär att kredittagaren inte är skyldig att betala en uppläggningsavgift som överstiger en procent av det prisbasbelopp som gällde när kreditavtalet ingicks.

Med uppläggningsavgift avses en administrativ kostnad som kreditgivaren initialt kan ta ut för att teckna en ny kredit. I uppläggningsavgiften ingår bl.a kostnader för att göra en kreditprövning. I uppläggningsavgiften ingår inte kostnaden för värdering av säkerhet, en sådan avgift omfattas dock av första stycket.

Taket för uppläggningsavgifter innebär att det finns en yttersta gräns för hur hög uppläggningsavgift konsumenten är skyldig att betala. Taket gäller vid sidan av regleringen i första stycket. Det krävs alltså fortfarande att skyldigheten att betala uppläggningsavgift har avtalats och att avgiften avser en kostnad som kreditgivaren har för krediten. Det ankommer på kreditgivaren att styrka att den påminnelseavgift som tas ut för krediten motsvarar kostnader för densamma.

Uppläggningsavgiften är en kreditkostnad som faller under det absoluta kostnadstaket i 19 b §.

Ett räntetak och ett absolut kostnadstak

19 a §

Varken krediträntan eller dröjsmålsräntan för en kredit får per år överstiga den vid varje tid gällande referensräntan enligt 9 § räntelagen (1975:635) med ett tillägg av 20 procentenheter.

En konsument som är i dröjsmål med betalningen av en kredit är inte skyldig att betala någon annan form av ersättning med anledning av dröjsmålet än dröjsmålsränta.

Paragrafen ändras i både *första och andra stycket* på så sätt att räntetaket omfattar alla krediter. Bostadskrediter är dock undantagna, vilket framgår av 4 §. Rubriken närmast före paragrafen ändras också så att det framgår att räntetaket och det absoluta kostnadstaket tillämpas på alla krediter.

Paragrafen ändras även i *första stycket* på så sätt att nivån på taket sänks. Varken krediträntan eller dröjsmålsräntan för en kredit får – årligen – överstiga referensräntan enligt 9 § räntelagen (1975:635) med ett tillägg av 20 procentenheter. I övrigt ska paragrafen tillämpas på samma sätt som tidigare (se författningskommentaren till paragrafen i prop. 2017/18:72 s. 65). Övervägandena finns i avsnitt 11.6.1 och 11.6.2.

19 b §

De totala kostnaderna för en kredit får inte överstiga ett belopp som motsvarar kreditbeloppet.

Med kostnader i första stycket avses

1. kreditkostnader,
2. dröjsmålsränta, och
3. kostnader enligt lagen (1981:739) om ersättning för inkassokostnader m.m.

Om kreditgivaren, eller någon annan som kreditgivaren har nära förbindelser med i den mening som avses i 1 kap. 6 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, lämnar konsumenten en ny kredit som helt eller delvis finansierar återbetalning av den befintliga krediten, avses med *kostnaderna* i första stycket för den nya krediten även sådana kostnader som är hänförliga till den befintliga krediten.

Paragrafen ändras på så sätt att den omfattar alla krediter med vissa undantag. Krediter som avser kreditköp under två procent av prisbasbeloppet, kontokrediter och bostadskrediter är undantagna det

absoluta kostnadstaket vilket framgår av 4 §. Övervägandena finns i avsnitt 11.6.5 och 11.6.6.

Första stycket ändras på så sätt att det föreskrivs att de totala kostnaderna för en kredit inte får överstiga ett belopp som motsvarar kreditbeloppet. Förutom att kostnadstaket inte längre ska tillämpas på kontokrediter ska paragrafen i övrigt tillämpas på samma sätt som det tidigare kostnadstaket för högkostnadskrediter (se författningskommentaren till paragrafen, prop. 2017/18:72 s. 66 f.).

Förlängning av löptiden

36 a §

Löptiden för en *kredit* får inte förlängas mer än en gång.

Trots första stycket får löptiden förlängas, om

1. förlängningen inte medför en kostnad för konsumenten, eller
2. konsumenten beviljas en skälig avbetalningsplan för att kunna betala sin skuld.

Om kreditgivaren, eller någon annan som kreditgivaren har nära förbindelser med i den mening som avses i 1 kap. 6 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, lämnar konsumenten en ny *kredit* som helt eller delvis finansierar återbetalning av den befintliga *krediten*, ska den nya krediten vid tillämpning av första stycket anses vara en förlängning av löptiden för den befintliga krediten.

Paragrafen ändras på så sätt att den avser alla krediter. Bostadskrediter är undantagna vilket framgår av 4 §. I övrigt ska paragrafen tillämpas på samma sätt som tidigare (se författningskommentaren till paragrafen, prop. 2017/18:72 s. 68 f.). Övervägandena finns i avsnitt 11.6.8.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft
 - a) den dag som regeringen bestämmer i fråga om 12 §,
 - b) i övrigt den 1 januari 2025.
2. För kreditavtal som har ingåtts före ikraftträdandet gäller 19 b och 36 a §§ i den äldre lydelsen.

Enligt *första punkten* träder lagen i kraft den dag som regeringen bestämmer i fråga om 12 § och i övrigt den 1 januari 2025.

I *andra punkten* klargörs att de äldre bestämmelserna i 19 b och 36 a §§ ska fortsätta att gälla för kreditavtal som har ingåtts före ikraftträdandet. Övergångsbestämmelsen innebär att det absoluta kostnadstaket (19 b §) och bestämmelsen om förlängning av löptiden (36 a §) inte gäller i förhållande till kreditavtal som har ingåtts före ikraftträdandet. Kreditavtal som inte avser högkostnadskrediter och som har ingåtts före ikraftträdandet omfattas alltså inte av de nya bestämmelserna. Övervägandena finns i avsnitt 15.2.

16.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (2011:755) om elektroniska pengar

3 kap.

12 §

Den som är eller har varit knuten till ett institut för elektroniska pengar eller en registrerad utgivare som anställd eller uppdragstagare får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon i anställningen eller under uppdraget i verksamheten med utgivning av elektroniska pengar eller betaltjänster har fått veta om enskildas förhållanden till institutet eller utgivaren.

Ansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken ska inte följa för den som bryter mot förbudet.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

I 6 kap. 9 § lagen (2010:751) om betaltjänster finns särskilda bestämmelser om tystnadsplikt vid behandling av personuppgifter i register som förs av en betaltjänstleverantör eller den som ansvarar för ett betalningssystem enligt 6 kap. 1 § lagen om betaltjänster.

Femte stycket tas bort som en följd av den rapporteringsskyldighet som införs i 12 a § och som en följd av att 5 a § kreditupplysningslagen (1973:1173) tas bort. Övervägandena finns i avsnitt 12.12.2.

Rapporteringsskyldighet

12 a §

Den som bedriver verksamhet enligt denna lag ska rapportera skuld- och kreditinformation till företag med tillstånd enligt 4 a § kreditupplysningslagen (1973:1173) enligt vad som sägs i den nämnda lagen och i kreditupplysningsförfordningen (2025:000).

Detsamma gäller för den som förvärvat en kreditfordran från någon enligt första stycket och för förvärvare i senare led.

För en fordran som övertagits för indrivning gäller bestämmelserna i inkassolagen (1974:182).

Paragrafen, liksom rubriken närmast före paragrafen, är nya. Övervägandena finns i avsnitt 12.7.1 och 12.7.2.

Första stycket innebär en skyldighet för den som bedriver verksamhet enligt lagen att rapportera skuld- och kreditinformation till företag med tillstånd att föra ett skuld- och kreditinformationsregister (Skri-register) enligt 4 a § kreditupplysningslagen (1973:1173) enligt vad som närmare föreskrivs i kreditupplysningslagen med förordning.

Andra stycket innebär att rapporteringsskyldigheten även gäller för den som förvärvat en kreditfordran från någon enligt första stycket och för den som i sin tur förvärvat fordran från denne.

Tredje stycket innehåller en upplysning om att inkassolagen (1974:182) reglerar rapporteringsskyldigheten för fordringar som övertagits för indrivning.

5 kap.

24 §

Om någon driver sådan verksamhet som omfattas av denna lag utan att vara berättigad till det, ska Finansinspektionen förelägga denne att upphöra med verksamheten.

Om det är osäkert om en viss verksamhet omfattas av lagen, får inspektionen förelägga den som driver verksamheten att lämna de upplysningar om verksamheten som inspektionen behöver för att bedöma om så är fallet.

Ett föreläggande enligt första eller andra stycket som avser ett utländskt företag får riktas mot såväl företaget som den som i Sverige är verksam för företagets räkning.

Finansinspektionen ska förelägga den som enligt 3 kap. 12 a § andra stycket inte uppfyller sin rapporteringsskyldighet, och som inte står under myndighetens tillsyn i övrigt, att fullgöra den.

Fjärde stycket är nytt. Övervägandena finns i avsnitt 12.10.2. Bestämmelsen innebär en skyldighet för Finansinspektionen att ingripa mot den som inte fullgör sin rapporteringsskyldighet enligt 3 kap. 12 a § andra stycket att fullgöra den. Av 25 § framgår att ett föreläggande får förenas med vite. Bestämmelsen gäller i förhållande till företag

för vilka Finansinspektionen inte redan har rätt att ingripa mot. För företag som Finansinspektionen redan har en sådan ingripandemöjlighet, medför bestämmelsen ingen ändring.

16.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter

Ersättningssystem

12 a §

Kreditgivares och kreditförmedlares system för ersättning till personal som sätter samman, erbjuder, beviljar, eller förmedlar konsumentkrediter eller ger råd om konsumentkrediter, inklusive de som direkt leder eller ansvarar för detta arbete, ska vara uppbyggt på ett sätt som inte negativt påverkar skyldigheten enligt 12 §.

Paragrafen och rubriken närmast före paragrafen är nya. Övervägandena finns i avsnitt 8.7.6.

Av paragrafen följer att kreditgivare och kreditförmedlare ska utforma sitt interna ersättningssystem på visst sätt. Bestämmelsen gäller ersättning till personal som sätter samman, erbjuder, beviljar eller förmedlar konsumentkrediter eller ger råd om konsumentkrediter, inklusive de som direkt leder eller ansvarar för det arbetet.

Ett ersättningssystem får inte vara utformat så att det negativt påverkar skyldigheten att beakta konsumentens rättigheter och intressen. Det ska vara uppbyggt på ett sätt som uppfyller kravet på sundhet i 12 §. Ersättningssystem som ger personalen incitament att rekommendera eller annars framhålla mindre lämpliga eller riskfyllda kreditavtal ska alltså inte få förekomma. Ersättningssystem som baseras på olika försäljningsmål såsom på antalet beviljade krediter, och storleken på dessa, är otillåtna enligt bestämmelsen.

13 §

Enskildas förhållanden till ett företag som driver verksamhet enligt denna lag får inte obehörigen röjas.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Ansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken ska inte följa för den som bryter mot förbudet i första stycket.

Fjärde stycket tas bort som en följd av den rapporteringsskyldighet som införs enligt 13 a § och som en följd av att 5 a § kreditupplysningslagen (1973:1173) tas bort. Övervägandena finns i avsnitt 12.12.2.

Rapporteringsskyldighet

13 a §

Den som driver verksamhet enligt denna lag ska rapportera skuld- och kreditinformation till företag med tillstånd enligt 4 a § kreditupplysningslagen (1973:1173) enligt vad som sägs i den nämnda lagen och i kreditupplysningsförelagningen (2025:000).

Detsamma gäller för den som förvärvat en kreditfordran från någon enligt första stycket och för förvärvare i senare led.

För en fordran som övertagits för indrivning gäller bestämmelserna i inkassolagen (1974:182).

Paragrafen och rubriken närmast före paragrafen är nya. Övervägandena finns i avsnitt 12.7.1 och 12.7.2.

Första stycket innebär en skyldighet för den som bedriver verksamhet enligt lagen att rapportera skuld- och kreditinformation till företag med tillstånd att föra ett skuld- och kreditinformationsregister (Skri-register) enligt 4 a § kreditupplysningslagen (1973:1173) enligt vad som närmare föreskrivs i kreditupplysningslagen med förordning.

Andra stycket innebär att rapporteringsskyldigheten även gäller för den som förvärvat en kreditfordran från någon enligt första stycket och för den som i sin tur förvärvat fordran från denne.

Tredje stycket innehåller en upplysning om att inkassolagen (1974:182) reglerar rapporteringsskyldigheten för fordringar som övertagits för indrivning.

24 §

Om någon driver verksamhet enligt denna lag utan att vara berättigad till det, ska Finansinspektionen förelägga denne att upphöra med verksamheten. Inspektionen får besluta hur avvecklingen av verksamheten ska ske.

Finansinspektionen får förelägga den som driver verksamheten att lämna de upplysningar om verksamheten som inspektionen behöver för att bedöma om lagen är tillämplig på en viss verksamhet.

Finansinspektionen ska förelägga den som enligt 13 a § andra stycket inte uppfyller sin rapporteringsskyldighet, och som inte står under myndighetens tillsyn i övrigt, att fullgöra den.

Tredje stycket är nytt. Övervägandena finns i avsnitt 12.10.2. Bestämmelsen innebär en skyldighet för Finansinspektionen att ingripa mot den som inte fullgör sin rapporteringsskyldighet enligt 13 a § andra stycket att fullgöra den. Av 32 § framgår att ett föreläggande får förenas med vite. Bestämmelsen gäller i förhållande till företag för vilka Finansinspektionen inte redan har rätt att ingripa mot. För företag som Finansinspektionen redan har en sådan ingripandemöjlighet, medför bestämmelsen ingen ändring.

34 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilket innehåll en ansökan om att få driva verksamhet enligt denna lag ska ha,
2. hur kravet på sundhet som avses i 12 § kan uppfyllas,
3. vilka upplysningar ett företag som driver verksamhet enligt denna lag ska lämna till Finansinspektionen för dess tillsynsverksamhet enligt 17 och 18 §§,
4. sådana avgifter som avses i 33 §, och
5. ersättningssystemen enligt 12 a §.

Punkten 5, som är ny, anger att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om ersättningssystem enligt 12 a §. Övervägandena finns i avsnitt 8.7.6.

16.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter

4 kap.

15 §

Enskildas förhållanden till ett företag som driver verksamhet enligt denna lag får inte obehörigen röjas.

I det allmänna verksamhet tillämpas offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) i stället för första stycket.

Ansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken ska inte följa för den som bryter mot förbudet i första stycket.

Fjärde stycket tas bort som en följd av den rapporteringsskyldighet som införs enligt 16 § och som en följd av att 5 a § kreditupplysningslagen (1973:1173) tas bort. Övervägandena finns i avsnitt 12.12.2.

Rapporteringsskyldighet

16 §

Den som bedriver verksamhet enligt denna lag ska rapportera skuld- och kreditinformation till företag med tillstånd enligt 4 a § kreditupplysningslagen (1973:1173) enligt vad som sägs i den nämnda lagen och i kreditupplysningsförordningen (2025:000).

Detsamma gäller för den som förvärvat en kreditfordran från någon enligt första stycket och för förvärvare i senare led.

För en fordran som övertagits för indrivning gäller bestämmelserna i inkassolagen (1974:182).

Paragrafen och rubriken närmast före paragrafen är nya. Övervägandena finns i avsnitt 12.7.1 och 12.7.2.

Första stycket innebär en skyldighet för den som bedriver verksamhet enligt lagen att rapportera skuld- och kreditinformation till företag med tillstånd att föra ett skuld- och kreditinformationsregister (Skri-register) enligt 4 a § kreditupplysningslagen (1973:1173) enligt vad som närmare föreskrivs i kreditupplysningslagen med förordning.

Andra stycket innebär att rapporteringsskyldigheten även gäller för den som förvärvat en kreditfordran från någon enligt första stycket och för den som i sin tur förvärvat fordran från denne.

Tredje stycket innehåller en upplysning om att inkassolagen (1974:182) reglerar rapporteringsskyldigheten för fordringar som övertagits för indrivning.

6 kap.

16 §

Om någon driver verksamhet med kreditgivning, kreditförmedling eller rådgivning i fråga om bostadskrediter utan att ha rätt till det, ska Finansinspektionen förelägga den som driver verksamheten att upphöra med den. Inspektionen får besluta hur avvecklingen av verksamheten ska ske.

Om det är osäkert om lagen är tillämplig på en viss verksamhet, får inspektionen förelägga den som driver verksamheten att lämna de upplysningar om verksamheten som inspektionen behöver för att bedöma om så är fallet.

Ett föreläggande enligt denna paragraf som avser ett utländskt företag får riktas mot såväl företaget som den som i Sverige är verksam för företagets räkning.

Finansinspektionen ska förelägga den som enligt 4 kap. 16 § andra stycket inte uppfyller sin rapporteringsskyldighet, och som inte står under myndighetens tillsyn i övrigt, att fullgöra den.

Fjärde stycket är nytt. Övervägandena finns i avsnitt 12.10.2. Bestämmelsen innebär en skyldighet för Finansinspektionen att ingripa mot den som inte fullgör sin rapporteringsskyldighet enligt 4 kap. 16 § andra stycket att fullgöra den. Av 18 § framgår att ett föreläggande får förenas med vite. Bestämmelsen gäller i förhållande till företag för vilka Finansinspektionen inte redan har rätt att ingripa mot. För företag som Finansinspektionen redan har en sådan ingripandemöjlighet, medför bestämmelsen ingen ändring.

16.12 Förslaget till lag om ändring i spellagen (2018:1138)

14 kap.

8 §

Det är inte tillåtet för en licenshavare eller ett spelombud att erbjuda eller lämna kredit för insatser i spelet. *En licenshavare eller ett spelombud får inte heller främja möjligheterna för någon annan att göra det.*

Spelmyndigheten får för ett visst lotteri medge undantag från förbudet i första stycket, om

1. lotteriet tillhandahålls med licens enligt 6 kap.,
2. krediten avser köp av lotter för en viss tid, och
3. det sammanlagda kreditbeloppet uppgår till högst 1/40 prisbasbelopp.

Första stycket ändras på så sätt att kreditförbudet utökas till att omfatta licenshavare och spelombud som främjar möjligheten för någon annan att erbjuda eller lämna kredit för insatser i spelet. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.1.

Med att främja möjligheten för någon annan att erbjuda eller lämna en kredit för insatser i spelet menas att på olika sätt bidra till, uppmuntra eller underlätta att spelaren erbjuds eller lämnas en kredit som ska användas som insats till spel. Detta kan ske genom att en licenshavare eller ett spelombud exempelvis länkar till en kreditgivare eller en kreditförmedlare som erbjuder spelaren att teckna en kredit för insatsen. Det kan också handla om att lämna information om kreditgivare och kreditförmedlare i anslutning till spelet. Ett exempel på att underlätta spel på kredit är om licenshavaren eller spelombudet tillåter att insatsen till spelet sker via ett mobilabonnemang och att betalningen sedan görs via mobilabonnemangsfaktura.

Kommittédirektiv 2021:108

Motverka riskfylld kreditgivning och överskuldssättning

Beslut vid regeringssammanträde den 3 november 2021

Sammanfattning

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

Utredaren ska bl.a.

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

Uppdraget ska redovisas senast den 3 maj 2023.

Uppdraget att granska marknaden för konsumentkrediter och vid behov föreslå åtgärder

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

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

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

stämmelser följs, förutom när det gäller sådan verksamhet som står under Finansinspektionens tillsyn.

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

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

Utredaren ska därför

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

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

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

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

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

För den som ska göra en kreditprövning av konsumentens ekonomiska förutsättningar är det viktigt att, vid sidan av uppgifter som

konsumenten själv lämnar, ha tillgång till extern information om konsumentens befintliga skulder. Ett vanligt sätt att vid kreditprövningen ta reda på vad konsumenten har för skulder sedan tidigare är att kreditgivaren hämtar in uppgifter från ett kreditupplysningsföretag.

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

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

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

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

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

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

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

Utredaren ska därför

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

riteten i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen, dels relevant dataskyddsreglering, med utgångspunkt i EU:s dataskyddsförordning,

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

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

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

Utredaren ska därför

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

Konsekvensbeskrivningar

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

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från berörda myndigheter, organisationer och företag. Utredaren ska beakta förslaget till och förhandlingarna om ett nytt konsumentkreditdirektiv och i synnerhet de delar som rör kreditprövning och databaser. Vidare ska utredaren samråda med utredningen Statistik över hushållens tillgångar och skulder (Fi 2021:02) och ta del av och beakta de förslag som denna utredning lämnar samt följa annat relevant utrednings- och lagstiftningsarbete, såsom beredningen av förslagen i betänkandet Gräsrotsfinansiering (SOU 2018:20).

Uppdraget ska redovisas senast den 3 maj 2023.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2023:14

Tilläggsdirektiv till Överskudsättningsutredningen (Fi 2021:08)

Beslut vid regeringssammanträde den 26 januari 2023

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 3 november 2021 kommittédirektiv om att motverka riskfylld kreditgivning och överskudsättning (dir. 2021:108). Utredningen ska bl.a. granska marknaden för konsumentkrediter och föreslå åtgärder som motverkar riskfylld kreditgivning och överskudsättning.

Enligt direktiven ska uppdraget redovisas senast den 3 maj 2023. Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 29 juni 2023.

(Finansdepartementet)

Datamaterial och beräkningar

Michael Andersson

Denna bilaga redogör för utredningens beräkningar. Beräkningarna ligger till grund för analyser av behovet av åtgärder mot överskuld-sättning. Dessutom har vi räknat på konsekvenser av de åtgärder som utredningen föreslår. Beräkningarna använder i första hand uppgifter (data) från Finansinspektionens fördjupade analyser av nya konsumtionslån. Vi har även använt uppgifter om betalningsproblem från de analyser som Finansinspektionen och Kronofogdemyndigheten har gjort.¹

En viktig informationskälla för våra konsekvensanalyser är resultat från den utvärdering av de nya reglerna för högkostnadskrediter från 2018 som Finansinspektionen och Konsumentverket genomförde 2020.² Utvärderingen visar, i första hand, hur räntetak begränsar kreditgivningen.

Datamaterial och resultat från tidigare studier

Finansinspektionen har, mellan 2017 och 2021, samlat in stickprovsuppgifter om konsumenter som har tagit nya krediter för konsumtion (konsumtionslån).³ Uppgifterna består av information om krediten, kredittagaren och kreditgivaren.⁴ Kreditinformationen omfattar bland annat typ av kredit, ränta, löptid och storlek. Informationen

¹ Se FI-analys 35 och FI-analys 38.

² Se FI-analys 22.

³ Enligt Finansinspektionens definition är konsumtionslån alla lån som inte har en bostad som säkerhet (bolån).

⁴ De krediter som ingår är blacolån, objektslån (lån med annan säkerhet än bostad), delbetalningar (vid köp av vara eller tjänst), fakturor, kortkrediter, kontokrediter och konverterade delbetalningar (som från början var en faktura). Långivarna är uppdelade i storbanker (SB), nischbanker (NB), objektsfinansieringsbolag (OFB), säljfinansieringsbolag (SFB), kortbolag (KB) och konsumentkreditinstitut (KKrI).

om kredittagarna består av ålder, inkomst, (i vissa fall) storleken på övriga krediter och om kredittagarna har fått betalningspåminnelser eller inkassokrav kort efter de fick den nya krediten. För kreditgivarna har Finansinspektionen uppgifter om vilken information de använder i sin bedömning av kredittagaren och hur de gör sin kreditprövning.

Vid sidan om informationen om enskilda kredittagare har FI samlat in aggregerade uppgifter från kreditgivarna. Dessa uppgifter omfattar bland annat antalet kredittagare, utlånade volymer (i kronor), nya lån under respektive år och antalet kredittagare som har fått betalningspåminnelser eller inkassokrav under året. Uppgifterna har vi i vissa fall ställt mot aggregerad information från Kronofogden om kredittagare. Kronofogdens data omfattar de kredittagare (från de bolag Finansinspektionen samlar in data från) som har fått betalningsförelägganden och de som senare har fått skulden fastställd för indrivning. Uppgifterna består av antalet mål, antalet kredittagare och kapitalbelopp i kronor.

Tidigare studier ger vägledning för nya skattningar

Det är svårt att veta hur en kreditbaserad åtgärd påverkar efterfrågan och utbudet av krediter. Ett sätt att göra uppskattningar av detta är att utgå från skattade effekter av tidigare åtgärder. När det gäller krediter för konsumtion kan vi använda hur reglerna för högkostnadskrediter från 2018 påverkade utlåningen. Det troliga är att det var främst taket för den nominella räntan (på 40 procent utöver referensräntan) som påverkade kredittagarna och kreditgivarna. Det beror på att krediter så gott som aldrig når upp till kostnadstaket (på 100 procent av kreditens storlek).⁵

De nya reglerna för högkostnadskrediter har generellt gjort krediter med de högsta räntorna billigare. Det har i sin tur medfört att de som har tagit nya högkostnadskrediter efter reformen lånade något mer. Storleken på dessa krediter ökade i genomsnitt med 7 procent, jämfört med utan reformen. Samtidigt minskade utlåningen av dyra krediter eftersom utbudet minskade. Efter de nya reglerna minskade antalet högkostnadskrediter med 93 procent och den utlånade

⁵ Kostnadstaket kan ha haft en begränsande effekt på hur mycket kostnaderna för en kredit kan växa och indirekt även påverkat kreditgivarnas vilja att låna ut pengar.

volymer (i kronor) minskade med 79 procent. Samtidigt minskade andelen högkostnadskrediter bland alla blacolån under 50 000 kronor i FI:s fördjupade analys med 85 procent. Dessa siffror kan vi kalla för påverkan (responser) från reglerna för högkostnadskrediter. För att kunna använda de skattade responserna när vi utvärderar nya förslag på åtgärder behöver vi även den händelse (impuls) som ledde till det förändrade beteendet.

I fallet med reglerna för högkostnadskrediter minskade genomsnittliga räntan från 92 till 38 procent – eller med 58 procent. Det är impulsen. Omräknat innebär det att 1 procents sänkning av räntetaket uppskattas leda till

- 1,6 procent färre högkostnadskrediter,
- att andelen högkostnadskrediter (bland alla blacolån) sjunker med 1,5 procent,
- att volymen utlåning av högkostnadskrediter minskar med 1,3 procent,
- de som tar högkostnadskrediter kommer att låna 0,1 procent mer.

Behov av åtgärder

I kapitlet om behov av åtgärder räknar vi på hur storleken på utlåningen påverkar hur många kredittagare som senare får skuld hos Kronofogden. Vi använder att

$$S_{b,t} = \alpha_b \times L_{b,t} \quad (\text{B1})$$

där $S_{b,t}$ är antalet kredittagare hos bolag b som får skuld hos Kronofogden år t , α_b är andelen kredittagare hos bolag b som får skuld hos Kronofogden under ett år och $L_{b,t}$ är antalet kredittagare hos bolag b år t . Vi har använt att $\alpha_{\text{storbank}} = 0,1$ procent, $\alpha_{\text{nischbank}} = 0,4$ procent och $\alpha_{\text{konsumentkreditinstitut}} = 2,3$ procent.⁶ Vi har utgått från långivargruppernas utlåning 2021 och antagit att

⁶ Andelarna har vi hämtat från FI-analys 35. Storbanker lånar vanligen ut stora belopp och har ett brett produktutbud. Nischbanker ger också stora krediter, men är ofta specialiserade inom en viss produkt, till exempel blacolån. Konsumentkreditinstitut ger mindre krediter och deras utlåning är totalt sett liten jämfört med de båda andra kategorierna av kreditgivare.

den var densamma 2022.⁷ Vi har dessutom uppskattningar av hur många kredittagare som fick skuld hos Kronofogden 2021. Med hjälp av detta och ekvation B1 har vi sedan skattat hur många som hade fått skuld hos Kronofogden om utlåningen hade varit på samma nivå som vid tidigare tidpunkter.

Vi kan dessutom använda Finansinspektionens scenarier för att skatta hur många som får skuld hos Kronofogden vid olika ekonomiska utvecklingar. Då låter vi andelen som får skuld hos Kronofogden öka i motsvarande grad som andelen kredittagare med underskott i Finansinspektionens beräkning av kassaflödet ökar.⁸

$$\tilde{\alpha}_{b,Scen,t} = \frac{\delta_{Scen,t}}{\delta_{2021}} \times \alpha_b \quad (B2)$$

där $\tilde{\alpha}_{b,Scen,t}$ är andelen låntagare som får skuld hos Kronofogden i olika scenarier för år t och δ är andelen som får underskott i en kassaflödesberäkning i utgångsläget 2021, och i olika scenarier. Beräkningstekniskt innebär det att vi ersätter α_b i ekvation B1 med $\tilde{\alpha}_b$.

Konsekvenser av föreslagna åtgärder

Detta avsnitt redogör för hur utredningen har beräknat konsekvenser av förslagen att sänka och utvidga taket för den nominella räntan samt utvidga absoluta kostnadstaket. Dessutom visar avsnittet hur vi har räknat på konsekvenser av att införa ett avgiftstak och ett system för Skri-register.

Utvidgat och sänkt räntetak

Den information som ligger till grund för beräkningar av det nominella räntetaket är fördelningen av nya krediter uppdelade på olika intervall för räntan. Vi har gjort uppdelningen både efter antalet nya kredittagare och volym av nyutlåning. Skälet till att vi analyserar nyutlåning är att de åtgärder utredningen föreslår påverkar nya krediter. Uppgifterna avser 2021 och kommer från Finansinspektionens fördjupade analys av konsumtionslån.

⁷ Uppgifter om storbanker och nischbanker kommer från SCB:s MFI-statistik och uppgifter för konsumentkreditinstitut kommer från Finansinspektionen.

⁸ Se rapporten "Svenska konsumtionslån 2022", Finansinspektionen.

Högekostnadskrediter har typiskt sett en nominell ränta på mellan 35 och 40 procent. Dessa krediter utgör hälften av konsumentkreditinstitutens kredittagare med nya blacolån (se tabell B1).⁹ Sett till alla blacolån utgör krediter med en ränta på mellan 35 och 40 procent nästan vart femte. Ett sänkt räntetak innebär att krediter med en ränta mellan 35 och 40 procent skulle upphöra. Men vissa av dessa krediter skulle ges till en lägre ränta.

Ett utvidgat räntetak påverkar i sig inga ytterligare krediter än de från konsumentkreditinstitut. Men ett sänkt räntetak gör att fler krediter omfattas av taket. De flesta av dessa är också blacolån från konsumentkreditinstitut. Utöver de krediterna har 1 procent av nischbankernas nya kredittagare en ränta på mellan 25 och 30 procent. Och 6 procent av alla kontokrediter har en ränta på mellan 20 och 25 procent. De krediterna kommer från säljfinansieringsbolag.

Tabell B1 Andel kredittagare uppdelade i ränteintervall

Procent av kredittagare

Kredit, kreditgivare	Nominell ränta			
	0–20	20–25	25–30	35–40
Blacolån Alla	79	1	2	18
SB	100	0	0	0
NB	99	0	1	0
KB	100	0	0	0
SFB	91	0	0	0
KKRI	39	3	5	53
Objektslån	100	0	0	0
Delbetalning	100	0	0	0
Fakturor	100	0	0	0
Konv. delb.	100	0	0	0
Kortkred.	100	0	0	0
Kontokred. Alla	94	6	0	0
SB	100	0	0	0
NB	100	0	0	0
SFB	91	9	0	0
Kortkred.	100	0	0	0

Källa: FI.

Anm.: Varje rad summerar till 100 procent. Konv. delb. är delbetalningar som har konverterats från annan kredittyp, ofta fakturor.

⁹ Notera att det finns inga krediter som har en nominell ränta på mellan 30 och 35 procent. Sådana krediter skulle också klassas som högekostnadskrediter. Så gott som alla högekostnadskrediter har en nominell ränta på det aktuella räntetak.

Om vi i stället beräknar andel krediter i olika räntekategorier över den utlånade volymen minskar andelarna av blancolån med hög ränta. Det beror på att krediter med högre ränta ofta är små. För kontokrediter från säljfinansieringsbolag gäller det omvända: var tionde kontokredit har en ränta på över 20 procent och de motsvarar drygt 40 procent av volymen.

Tabell B2 Andel av utlåning uppdelade i ränteintervall

Procent av volym i kronor

Kredit, kreditgivare		Nominell ränta			
		0–20	20–25	25–30	35–40
Blancolån	Alla	98	0	0	1
	SB	100	0	0	0
	NB	100	0	0	0
	KB	100	0	0	0
	SFB	100	0	0	0
	KKRI	72	8	6	13
Objektslån		100	0	0	0
Delbetalning		100	0	0	0
Fakturor		100	0	0	0
Konv. delb.		100	0	0	0
Kortkred.		100	0	0	0
Kontokred.	Alla	79	21	0	0
	SB	100	0	0	0
	NB	100	0	0	0
	SFB	58	42	0	0

Källa: FI.

Anm.: De olika raderna summerar till 100 procent. Konv. delb. är delbetalningar som har konverterats från annan kredittyp, ofta fakturor.

Ett sänkt räntetak från 40 till 20 procent innebär en minskning med 50 procent.¹⁰ Den sänkningen leder till 80 procent färre högkostnads krediter och 67 procent lägre utlåning i kronor, om kredittagare och kreditgivare agerar på samma sätt som vid införandet av det nuvarande taket. Och de som tar krediterna kommer att låna 5,8 procent mer. Samtidigt påverkar räntetak vid en sänkning fler krediter än de som i dag är högkostnads krediter. Men de krediterna påverkas

¹⁰ Här antar vi för enkelhetens skull att referensräntan än 0 procent. Om den i stället är 5 procent innebär det nya taket i exemplet att räntan minskar från 45 till 25 procent, eller med 44 procent.

mindre än högkostnadskrediterna. Ett tak på 20 procent innebär att krediter som i dag har en nominell ränta på 25 procent skulle få 20 procent lägre ränta.¹¹ Enligt våra beräkningar leder den sänkningen till 32 procent lägre utlåning (av krediter som i dag har en ränta på 25 procent).

Konsumentkreditinstituten lånar ut cirka 2 miljarder kronor varje kvartal. Om instituten i Finansinspektionens fördjupade analys är representativa för alla konsumentkreditinstitut uppgår institutens totala utlåning av högkostnadskrediter till 260 miljoner kronor per kvartal. En sänkning av räntetaket till 20 procent plus referensräntan ger att denna utlåning minskar till knappt 100 miljoner kronor. Nya krediter från konsumentkreditinstitut med en ränta på mellan 20 och 35 procent uppgår till 280 miljoner kronor per kvartal. Vid en sänkning av räntetaket minskar denna utlåning till drygt 200 miljoner kronor. Den föreslagna sänkningen av taket för den nominella räntan leder alltså till att nyutlåningen från konsumentkreditinstitut minskar med cirka 240 miljoner kronor. Det motsvarar 12 procent av institutens nyutlåning.

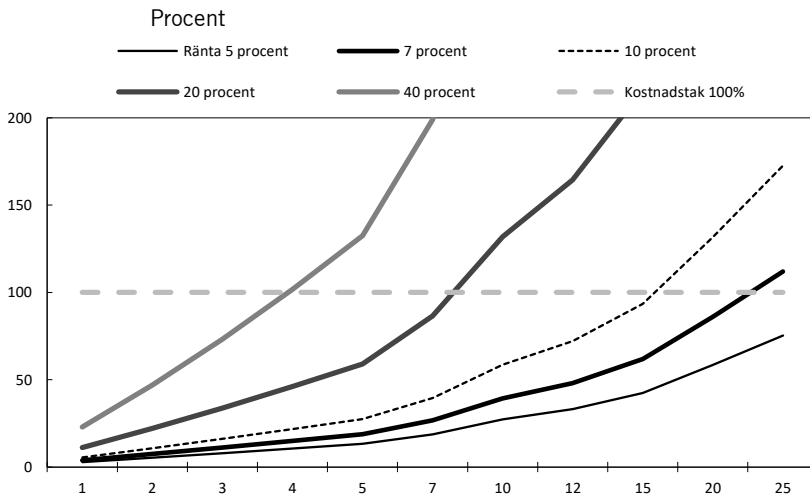
Utvidgat tak för totala kostnader

En kredits totala kostnader beror på avtalade kostnader och avgifter (nominell ränta, uppläggningsavgift och aviavgift) samt eventuella extra kostnader som kan uppstå vid sena betalningar (dröjsmålsränta, påminnelseavgifter, inkassoavgifter och kostnader för betalningsförelägganden). Förutom avtalade och extra kostnader spelar löptiden en viktig roll för kostnaden – en lång löptid innebär att kredittagaren betalar ränta under en lång tid. Ett tak för kreditens kostnader innebär därför kortare löptider i vissa fall. Kostnadstak är alltså ett sätt att begränsa löptider.

Till exempel, en kredit med en nominell ränta på 7 procent och en löptid på 23 år kommer att ha sammanlagda räntekostnader som är lika stora krediten (se diagram B1). Ett kostnadstak på 100 procent av kreditens storlek innebär därför att krediter med en ränta på 7 procent inte kan ha längre löptid än 23 år. Krediter med en ränta på 20 procent begränsas på motsvarande sätt till cirka åtta års löptid.

¹¹ Skillnaden mellan 25 och 20 procent är 5 procentenheter eller $100 \times 5/25 = 20$ procent.

Figur B1 En kredits totala kostnad som andel av kreditens storlek vid olika räntor och löptider (år)



Källa: Egna beräkningar.

Anm.: Beräkningarna bygger på att krediterna återbetalas som annuiter.

Det är få nya krediter som går över ett kostnadstak på 100 procent av lånets storlek, på grund av avtalade kostnader. Högkostnadskrediter, med en ränta på 40 procent, går över kostnadstaket efter nästan fyra år (se diagram B1). Dessa krediter har aldrig har en löptid på över 4 år. Och därför slår inga högkostnadskrediter i kostnadstaket enbart på grund av nominell ränta och löptid. Men vissa högkostnadskrediter har en hög uppläggningsavgift och en stor andel av krediterna får extra kostnader på grund av att kredittagaren får betalningsproblem. Det betyder att kostnadstaket troligen har betydelse för vissa konsumenter med högkostnadskrediter.

Det finns krediter som har en kostnad över taket, vilket inte bryter mot några bestämmelser eftersom det inte rör sig om högkostnadskrediter. Ett utvidgat kostnadstak – som gäller för alla krediter – skulle påverka även dessa krediter.¹² Det är troligt att den typ av krediter som i dag har en kostnad över 100 procent av kreditens storlek fortfarande skulle ges, men till kortare löptider. Men det kan inte utslutas att vissa typer av krediter skulle minska i omfattning.

¹² Krediter där det är svårt att bestämma kreditens storlek och där det är svårt att hänföra kostnader till krediten undantas kostnadstaket. En limit på ett bankkonto är en sådan kredit.

De krediter som skulle påverkas av ett utvidgat kostnadstak kommer från nischbanker, kortbolag och konsumentkreditinstitut (se tabell B3). Krediterna är blacolån som i huvudsak ligger i storleksordningen 50 000 till 500 000 kronor och har längre löptider.

Tabell B3 Andel krediter över ett kostnadstak på 100 procent uppdelade på kreditgivare, kredittyp eller storlek på krediten

Procent

Kreditgivare		Kredittyp		Storlek (tkr)	
SB	0,0	HKK	0,0	0–5	0,0
NB	1,0	Blacolån	2,9	5–10	0,0
OFB	0,0	Objektslån	0,0	10–50	1,0
KB	0,8	Delbet.	0,0	50–100	2,6
SFB	0,0	Fakturor	0,0	100–250	2,3
KKrI	2,6	Konv. delbet.	0,0	250–500	2,4
		Kortkred.	0,0	>500	1,0
		Kontokred.	0,0		0,0
Alla	0,2	Alla	0,2	Alla	0,2

Källa: Finansinspektionen och utredningens beräkningar.

Anm.: HKK är högkostnadskrediter och blacolån är övriga blancokrediter. Konverterade delbetalningar är delbetalningar som ursprungligen har varit en annan typ av kredit, exempelvis fakturor.

Tak för avgifter

Vi har inte haft tillgång till uppgifter om nya krediters uppläggnings- och löpande avgifter. I stället har vi använt publik information om kreditgivarnas uppläggningsavgifter tillsammans med Finansinspektionens data. Högkostnadskrediter har i de flesta fall en uppläggningsavgift över 535 kronor (0,01 prisbasbelopp). Det gäller både sett till antalet krediter och den utlånade volymen i kronor (se tabell B4). Övriga blacolån har nästan alltid en uppläggningsavgift under 535 kronor, och hälften av dessa har 0 kronor i uppläggningsavgift. Krediter för objektsfinansiering har i knappt hälften av fallen en uppläggningsavgift över 535 kronor. Och runt vart tredje objektslån har ingen sådan avgift.

Tabell B4 Krediter fördelade efter uppläggningsavgift

Procent

Avgift	Antal			Volym (i kronor)		
	HKK	Blanco	Objekt	HKK	Blanco	Objekt
0	5,4	46,5	36,7	9,0	40,4	33,6
1–535	17,3	53,2	18,0	6,5	59,2	21,4
>535	77,3	0,3	45,2	84,4	0,4	44,9

Källa: Finansinspektionen och utredningens beräkningar.

Anm.: HKK är högkostnadskrediter, Blanco är övriga blancolån och objekt är krediter för objektsfinansiering. De olika kolumnerna summerar till 100 procent.

Bolagens intjäning

Det föreslagna räntetaket innebär både att utlåningen minskar och att bolagen kan ta ut en lägre ränta på vissa lån. Det medför att intäkterna minskar för de bolag som i dag ger lån till en nominell ränta över 20 procent. Kostnadstaket innebär att vissa krediter får kortare löptider och därför får bolagen ränteintäkter under kortare tid.

Ett sänkt räntetak innebär 12 procent lägre utlåning från konsumentkreditinstituten, vilket motsvarar drygt 1 miljard kronor om året. Det ger uppskattningsvis 300 miljoner mindre i ränteintäkter. Dessutom minskar intjäningen på vissa krediter som instituten ger eftersom räntan blir lägre. Utredningen uppskattar att de leder till att institutens intäkter minskar med ytterligare 80 miljoner kronor. Intjäningen minskar mest för de krediter som i dag har en ränta på 40 procent. Sammantaget innebär förslaget om ett sänkt räntetak att konsumentkreditinstitutens intäkter minskar med cirka 20 procent.¹³

Vi har antagit att ett utvidgat kostnadstak medför att långgivaren erbjuder samma kredit fast till kortare löptid. Så kommer inte alltid att vara fallet. Om konsumenten saknar utrymme i sitt kassaflöde för de högre månadsbetalningarna, som en kortare löptid innebär, kreditprövningen att avslå krediten. När vi bortser från detta finner vi att kortare löptider leder till att nischbankerna tjänar 3 till 4 procent mindre på de blancolån som i dag går över kostnadstaket. Det innebär att nischbankernas totala intjäning minskar med cirka 1 procent. Kortare löptider minskar intjäningen på blancolån med 11 respek-

¹³ Beräkningen bygger på att högkostnadskrediter har en löptid på 10 månader och övriga krediter en antagen löptid på 3 år och en ränta på 20 procent.

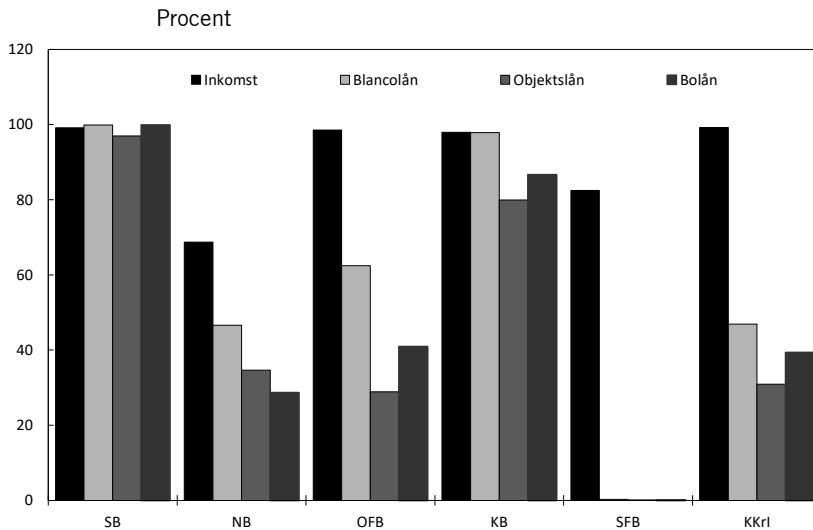
tive 3 procent för säljfinansieringsbolag och konsumentkreditinstitut. Det motsvarar 1 respektive 2 procent av deras totala intjäning.

Skri-register

Kreditgivare ska samla in tillräcklig information för att kunna bedöma kredittagarens ekonomi. Enligt konsumentkreditlagen ska informationen ska vara sådan att kreditgivaren ska, med hög grad av säkerhet, kunna bedöma kredittagarens förmåga att betala tillbaka krediten. De uppgifter som kreditgivaren ska ta in omfattar normalt kredittagarens inkomster, alla krediter och så långt det är möjligt övriga levnadskostnader.

Kreditgivare samlar in olika mycket information om låntagaren. De flesta tar in uppgifter om inkomst. Undantaget är 25 procent av nischbankslånen. Sedan tar vissa kreditgivare in uppgifter om befintliga kontokrediter, blanco-, objekts- och bolån. Typiskt sett så är insamlande av information om bolån ett tecken på att kreditgivaren gör en mer omfattande kreditprövning. Storbanks- och kortbolag använder oftast information om befintliga krediter i kreditprövningen (se diagram B2). Bland övriga kreditgivare är det färre än hälften av kreditprövningarna som har utgått från information om alla befintliga krediter.

Figur B2 Andel låntagare där kreditprövningen har baserats på uppgifter om olika typer av information, uppdelade på kreditgivargrupp



Källa: Finansinspektionen, fördjupad analys av konsumtionslån 2021.

Anm.: Kreditköp – fakturor och delbetalningar – ingår inte i diagrammet eftersom de i regel är undantagna kravet på kreditprövning.

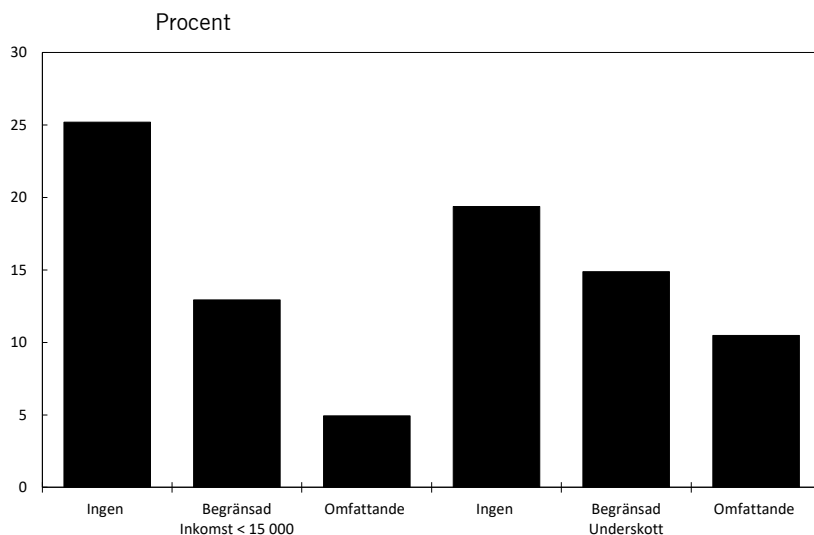
Tidigare analyser visar att kreditprövningar med information om befintliga krediter leder till att färre kredittagare får betalningsproblem.¹⁴ Cirka var femte kredittagare i Finansinspektionens data har en inkomst som är lägre än 15 000 kronor i månaden före skatt. De kreditgivare som gör en kvar-att-leva-på-beräkning med begränsad information/delar av låntagarens krediter har en lägre andel låntagare med låga inkomster än de bolag som inte gör en sådan beräkning (diagram B3).¹⁵ Andelen sjunker ytterligare om långivaren använder information om alla befintliga lån i beräkningarna, dvs. mer omfattande information. Vi ser motsvarande mönster för om kredittagaren

¹⁴ Se ”Varför får vissa konsumtionslånetagare betalningsproblem?”, FI-analys 29, Finansinspektionen.

¹⁵ Exemplet tar inte ställning till metoden för kreditprövning, utan visar snarare att information om kredittagaren leder till färre kredittagare med låga inkomster.

har underskott i en kassaflödesberäkning som ställer inkomster mot utgifter.¹⁶

Figur B3 Andel låntagare med inkomst under 15 000 kronor/månad före skatt eller underskott i kassaflödet, uppdelade på kreditgivarens KALP-beräkning



Källa: FI och egen beräkning.

Anm.: Diagrammet visar andel kredittagare uppdelade på typ av kvar-att-leva-på-beräkning (KALP). Ingen betyder att kreditgivaren inte gjort beräkningen och begränsad betyder beräkning utan information om befintliga krediter. Omfattande innebär att kreditgivaren har använt information om befintliga krediter i beräkningen. Endast krediter med krav på kreditprövning ingår i diagrammet.

Diagram B3 visar enkla samband mellan kreditprövningens informationsanvändning och kredittagarens inkomst eller underskott i en kassaflödesberäkning. För att koppla kreditprövningens omfattning till sannolikheten att kredittagaren senare kommer att få betalningsproblem behöver vi beakta flera faktorer samtidigt. Tidigare studier visar att ålder, inkomst och vem som har gett krediten påverkar om kredittagaren senare får betalningsproblem. Här skattar vi en logistisk regression för effekterna av olika förklaringar till betalningsproblem.¹⁷ Vi använder information om upprepade påminnelser och inkassokrav som indikator för betalningsproblem.

¹⁶ Kassaflödesberäkningen är densamma som i FI-analys 29.

¹⁷ En bilaga i FI-analys 39 beskriver den logistiska regressionen.

Vi finner inga skillnader mellan olika lånetyper när vi samtidigt beaktar kreditprövning, kreditgivargrupp och kredittagarens egenskaper. Däremot är betalningsproblem vanligare bland större lån (tabell B5). Skattningarna ger också att en begränsad KALP-beräkning sänker sannolikheten något. Men skillnaden mot att inte göra en beräkning är inte statistiskt säkerställd. Om KALP-beräkningen innehåller information om alla befintliga lån, från det kreditupplysningsföretag bolaget köper tjänster av, minskar sannolikheten ytterligare. Den skattade minskningen är nästan 40 procent och statistiskt säkerställd. Det visar att det är viktigt att kreditprövningen innehåller så mycket information som möjligt om konsumentens befintliga krediter.

Tabell B5 Skattade skillnader i oddskvoter för betalningsproblem

Procent

Variabelgrupp	Variabel	Alla
Kredittagare	Ålder	-20,4
	Inkomst	-6,2
	Inkomst <12 000 kronor/månad	20,3
Kreditstorlek	Inkomst 12 000–15 000 kronor/månad	21,0
	10 000–100 000 kronor	4,4*
Kreditgivare	över 100 000 kronor	26,2
	Objektsfinansieringsbolag	-26,3
Kreditprövning	Kortbolag	93,6
	Säljfinansieringsbolag	56,1
	Konsumentkreditinstitut	148,1
	Begränsad KALP	-16,2*
Riskklassificering, intern	Mer omfattande KALP	-37,7
	Riskklassificering, intern	-63,6
	Riskklassificering, extern och intern	-62,6

Källa: FI

Anm. Skillnad i oddskvot visar hur mycket den variabeln ökar eller minskar sannolikheten för betalningsproblem jämfört med referensgruppen. Skattade oddskvoter kommer från logistiska regressioner. *Betyder att effekten inte är statistiskt säkerställd. Som referensgrupp i regressionen har vi använt inkomst över 15 000 kronor, krediter under 10 000 kronor, storbank, ingen KALP och extern riskklassificering. Ålder och inkomst visar förändringen när variabeln ökar med en standardavvikelse.

Konsekvenser för konsumenter

Utredningens förslag till åtgärder påverkar konsumenterna. Räntetaket och kostnadstaket innebär att krediterna blir billigare och därför kommer efterfrågan på krediter att öka något (se avsnittet om räntetaket i denna bilaga). Kostnadstaket kan medföra kortare löptider

för vissa krediter. För dessa kan efterfrågan komma att minska eftersom månadsbetalningarna ökar. Taken kan dessutom minska utbudet av krediter. Det gäller speciellt för räntetaket. Utredningens uppfattning är att åtgärderna sammantaget kommer att dämpa utlåningen.

Ränte- och kostnadstaken påverkar män i högre utsträckning än kvinnor (se tabell B6). Taken påverkar även medelinkomsttagare och kredittagare hos konsumentkreditinstitut mer än andra inkomst- och långivargrupper.

Tabell B6 Andel låntagare som påverkas av de föreslagna taken uppdelade på grupper av kredittagare

Procent

		Räntetak		Kostnadstak
		HKK	Övriga	
Kön	Kvinna	0,5	0,3	0,1
	Man	1,3	0,5	0,3
Ålder	18–24	0,8	0,5	0,2
	25–34	1,0	0,4	0,2
	35–44	0,8	0,3	0,2
	45–54	0,7	0,3	0,2
	55–64	0,7	0,4	0,1
	Äldre än 64	0,4	0,3	0
Inkomst	Låg	0,4	0,3	0,1
	Medel	1,2	0,4	0,3
	Hög	0,6	0,2	0,1
Kreditgivare	SB	0	0	0
	NB	0	0,3	1,0
	OFB	0	0	0,0
	KB	0	0,5	0,8
	SFB	0	0,2	0
	KKrl	51,9	7,5	2,6

Källa: FI.

Anm.: Andelarna avser nya kredittagare. Låg inkomst är de första tre decilerna i kredittagarnas fördelning och hög inkomst är de tre översta decilerna. Medelinkomst är de fyra decilerna däremellan.

Statens offentliga utredningar 2023

Kronologisk förteckning

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfordelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggs-skatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna. Del 1 och 2. Fi.
17. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.
18. Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. KN.
19. Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. U.
20. Förbud mot bottenfrålning i marina skyddade områden. LI.
21. Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. U.
22. Datalagring och åtkomst till elektronisk information. Ju.
23. Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. S.
24. Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. A.
25. Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Ju.
26. Översyn av entreprenörsansvaret. A.
27. Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. LI.
28. Samhället mot skolattacker. U.
29. Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? S.
30. Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. S.
31. Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. U.
32. Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. Ju.
33. Ett förbättrat resegarantisystem. Fi.
34. Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. Ju.
35. Nya regler om hållbarhetsredovisning. Ju.
36. Genomförande av minimilöne-direktivet. A.

37. Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldssintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseför-sök. Ju.
38. Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. Fi.

Statens offentliga utredningar 2023

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

På egna ben.

Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]

Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]

Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. [24]

Översyn av entreprenörsansvaret. [26]

Genomförande av minimilönedirektivet. [36]

Finansdepartementet

En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]

Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]

En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]

Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]

Ett förbättrat resegarantisystem. [33]

Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. [38]

Justitiedepartementet

Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]

Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]

Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]

En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. [17]

Datalagring och åtkomst till elektronisk information. [22]

Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. [25]

Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. [32]

Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. [34]

Nya regler om hållbarhetsredovisning. [35]

Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldssintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseförsök. [37]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. [11]

Organisera för hållbar utveckling. [14]

Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. [18]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. [15]

Förbud mot bottenrålning i marina skyddade områden. [20]

Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. [27]

Socialdepartementet

Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. [5]

Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. [9]

Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. [10]

Patientöversikter inom EES och Sverige. [13]

Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. [23]

Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? [29]

Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. [30]

Utbildningsdepartementet

Statlig forskningsfinansiering.
Underlagsrapporter. [19]

Informationsförsörjning på skolområdet.
Skolverkets ansvar. [21]

Samhället mot skolattacker. [28]

Framtidens yrkeshögskola
– stabil, effektiv och hållbar. [31]