

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

Justitiedepartementet

Yttrande över Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldsättning

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Betänkandet innehåller förslag till ändringar i följande lagar och förordningar

- Utsökningsbalken
- Kreditupplysningslagen
- Inkassolagen (1974:182)
- Lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning
- Lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse
- Lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden
- Lagen (2010:751) om betaltjänster
- Konsumentkreditlagen (2010:1846)
- Lagen (2011:755) om elektroniska pengar
- Lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter
- Lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter
- Spellagen (2018:1138)
- Förordningen (2014:397) om viss verksamhet med konsumentkrediter

Dessutom föreslås följande nya förordningar

- Kreditupplysningsförordning (2025:000)

- Förordning om näringsidkares upplysningsskyldighet vid marknadsföring av krediter (2025:000)

Betänkandet innehåller flera olika förslag på åtgärder som syftar till att förstärka konsumentskyddet mot riskfylld kreditgivning och överskuldsättning.

För att stärka konsumentskyddet vid marknadsföring och försäljning av krediter föreslås att måttfullhetskravet i konsumentkreditlagen ska förtydligas. En särskild upplysning ska lämnas vid marknadsföring av kreditavtal. Upplysningen ska bland annat innehålla information om att det medför kostnader att teckna en kredit och vilka riskerna med skuldsättning är. Ersättningsystem till personal hos kreditgivare och kreditförmedlare ska begränsas så att ersättningen inte påverkar skyldigheterna att bedriva en sund verksamhet.

Utredningen föreslår även att kreditförbudet i spellagen utvidgas så 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.

För att minska den riskfyllda kreditgivningen föreslår utredningen vidare att det införs flera begränsningar i prissättningen av krediter. Förslagen syftar främst 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.

Dessutom föreslås att det inrättas ett skuld- och kreditregister (Skri-register), dit företag som står under Finansinspektionens eller motsvarande utländsk myndighets tillsyn ska vara skyldiga att rapportera skuld- och kreditinformation. Även företag som förvärvat fordringar från den som beviljat krediten ska vara skyldiga att rapportera in uppgifter. Med skuld- och kreditinformation avses även betalningsdröjsmål avseende 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. Kreditgivare och i vissa fall kreditförmedlare ska, för kreditupplysningsändamål, kunna köpa kreditupplysningar med information från Skri-register. Det föreslås också att den tidigare möjligheten att på frivillig väg växla information om krediter och kreditmissbruk tas bort.

Yttrande fokuserar framför allt på de två senare delarna av betänkandet eftersom dessa delar antas få störst konsekvenser för företag.

Betänkandet innehåller även förslag på åtgärder för de redan skuldsatta. Dessa förslag behandlas inte närmare i yttrandet eftersom de förväntas få begränsade effekter för företag.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

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.

Förslagsställaren menar att för den enskilde kan de ekonomiska problemen leda till en skulduppbbyggnad 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 socialförsäkringssystemen och inom sjukvården. Skuldsättningen 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 skuldsättning 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.

Vad gäller förslaget om att införa ett Skri-register menar förslagsställaren att det 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 en bristande konkurrens på marknaden som bl. a. innebär att det finns sårbarheter i systemet.

Förslagsställaren uppger att ett tjugotal konsumentkreditinstitut och ett tiotal utländska kreditgivare har valt att över huvudet 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 betalningsoförmåga eller betalningsovilja. Sammantaget saknas information om konsumenters betalningsdröjsmål till ett värde av tiotals miljarder kronor. Avsaknaden av information har störst påverkan på kreditprövningar avseende de konsumenter som har de sämsta ekonomiska förutsättningarna

att återbetala sina lån eller i övrigt fullgöra sina kreditåtaganden. Detta gör bristen särskilt allvarlig.

Förslagsställaren uppger att 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.

Förslagsställaren uppger att de förslag som lämnas i betänkandet huvudsakligen syftar till att öka konsumentskyddet på konsumentkreditområdet.

Regelrådet bedömer att det framgår mot vilken bakgrund förslaget lämnas och vilket syfte det avser uppfylla. Beskrivningen är tillräckligt tydlig.

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

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Förslagsställaren utreder frågan om det skulle finnas möjligheter att komma till rätta med bristerna i den nuvarande ordningen på konsumentkreditmarknaden utan lagstiftarens ingripande, exempelvis om det finns förutsättningar för branschinitiativ. Förslagsställaren redovisar i utredningen att 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. Förslagsställaren menar alltså att det inte finns 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.¹ 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 förslagsställarens arbete är att det från många av dessa företag inte finns något större intresse att komma till rätta med de problem som uppmärksammats. Förslagsställaren har exempelvis under

¹ Finansinspektionens och Konsumentverkets hemställan till Justitiedepartementet, den 26 oktober 2021, FI dnr 21-27173.

inledningsskedet av utredningen berett flera konsumentkreditinstitut möjlighet att komma in med eventuella synpunkter till utredningen, men endast ett företag återkom. Detta talar för ett svalt intresse bland dessa aktörer för att bidra till ett förändringsarbete, tillsammans eller på egen hand. Förslagsställaren menar att det till och med är 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. Förslagsställaren menar att det är 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.

Förslagsställaren konstaterar att lagstiftningen i dag ger möjlighet till ett informationsutbyte mellan kreditupplysningsföretagen men att den möjligheten i princip inte utnyttjas alls. Det verkar inte heller finnas 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 konsuments 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 förslagsställarens 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 överskuldsättningsproblematiken. Sammantaget är detta därför inte en lösning som förslagsställaren förordar.

Förslagsställaren uppger att företag med tillstånd att bedriva inkassoverksamhet (inkassoföretag) i dag inte ingår bland de företag mellan vilka uppgifter får utväxlas enligt 5 a § kreditupplysningslagen (1973:1173). Detta medför bl.a. att när en kreditgivares fordran på en konsument överläts till ett inkassoföretag får uppgifter om den inte längre spridas inom den krets av företag som omfattas av paragrafen. Uppgifterna finns därefter inte tillgängliga 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.² 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.

² Jfr prop. 1996/97:65 s. 24 ff. och prop. 2013/14:107 s. 58.

Förslagsställarens anser därför att det inte är lämpligt att utvidga bestämmelsen till att omfatta inkassoföretag.

Utöver de förslag som närmare behandlas i betänkandet har förslagsställaren även övervägt några andra förslag; införandet av ett lånestoppsregister, absolut preskription och insatser för att höja den allmänna kunskapsbildningen om krediter och skuldsättning, är några av de förslag som diskuterats inom ramen för utredningsarbetet. Eftersom samtliga dessa förslag skulle kräva omfattande utrednings- och analysarbete, som inte faller direkt inom den här utredningens arbete, har förslagsställaren avstått från att närmare utveckla dessa förslag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av alternativa lösningar och ett resonemang kring varför dessa lösningar valts bort. Förslagsställaren har valt en lösning där historiken över skulder och krediter raderas så fort skulden är betald och menar att detta blir en bättre lösning för dem som tidigare haft stora skulder, eftersom de inte längre är "märkta" under en lång tid efter att skulderna har betalats. Förslagsställaren nämner dock inte något om vilka konsekvenser en brist på historik skulle kunna få för kreditgivarna. Det skulle kunna leda till att det blir svårare för kreditgivare att förutse risker med att lämna krediter eftersom man riskerar att låna ut till personer som inte skulle ha beviljats kredit om kreditgivaren känt till den tidigare skuldproblematiken. Det skulle i längden skulle kunna innebära förluster för kreditgivarna. Regelrådet förstår syftet med förslaget men anser att det inte går att bortse från att en brist på historik också får konsekvenser för företag. Regelrådet anser att konsekvensutredningens kvalitet hade förbättrats om förslagsställaren även haft med ett resonemang kring konsekvenser av att ta bort historiska uppgifter. Konsekvensutredningen innehåller ingen uttrycklig beskrivning av effekter av om ingen reglering kommer till stånd, men det framgår av bakgrundsbeskrivning och syfte att hushållens skuldsättning är ett växande problem som troligen kommer att kvarstå om ingen reglering kommer till stånd.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Förslagsställaren menar att förslagen i betänkandet är förenliga med det nuvarande konsumentkreditdirektivet, Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Förslagsställaren har vidare bedömt att förslagen inte är oförenliga med det kommande direktivet om konsumentkrediter.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren presenterar de olika EU-rättsliga bestämmelser som är aktuella under respektive avsnitt i betänkandet och hur förslagen är förenliga med dessa. Beskrivningen är tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Förslagsställaren menar att lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt men 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 förslagsställaren 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 förslås. 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. Förslagsställaren 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. Förslagsställaren 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 förslagen i betänkandet. 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 förslagen i betänkandet, 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. Förslagsställaren bedömer att det är lämpligast om regeringen får fatta beslut om den dag när lagändringarna ska träda i kraft.

Förslagsställaren uppger att det ska klargöras i övergångsbestämmelser att de nya bestämmelserna i 19 b och 36 a §§ konsumentkreditlagen inte ska gälla för kreditavtal som har ingåtts före ikraftträdandet. Vidare ska det framgå 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.

Betänkandet innehåller inte några uppgifter om behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet bedömer att det framgår varför förslagsställaren valt den aktuella tidpunkten för ikraftträdande. Det finns även ett resonemang kring vilka utmaningar som finns med att införa ett Skri-register och få detta i drift. Förslagsställaren tar dock inte upp hur det är tänkt att företagen ska förhålla sig till de nya respektive de nu gällande bestämmelserna under en övergångsperiod. Enligt de nuvarande reglerna kan kreditupplysningsföretagen ha tillstånd att föra register med historiska uppgifter om skulder och kreditmissbruk, något som inte kommer att tillåtas i samma utsträckning enligt de föreslagna reglerna. Det skulle då kunna uppstå problem dels för kreditupplysningsföretagen, dels för de företag som efterfrågar dessa upplysningar, eftersom det inte framgår hur övergången ska göras och hur de historiska uppgifterna ska hanteras. Det hade varit intressant om förslagsställaren hade resonerat lite mer kring detta. Betänkandet saknar uppgifter om ifall det finns behov av några speciella

informationsinsatser, vilket är en brist. Om förslagsställaren inte anser att det finns något behov ska detta anges.

Regelrådet finner att redovisningen av tidpunkt för ikraftträdande är godtagbar.

Regelrådet finner att redovisningen av behov av speciella informationsinsatser är bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Förslagsställaren uppger att de förslag 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 labels³. Antalet kreditgivare och kreditförmedlare på den svenska konsumentkreditmarknaden uppgår till omkring 250 aktörer.⁴ 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 måttfullhetsbestämmelsen berör även marknaden för kreditköp, dvs. hela den marknad för varor och tjänster på vilken det erbjuds möjlighet att använda en kredit som betalningslösning.

Förslaget om att utvidga kreditförbudet i spellagen berör licenshavare och spelombud som bedriver sin verksamhet enligt spellagen. Vid årsskiftet 2021/2022 fanns det 92 spelföretag med sådan licens i Sverige och 2 270 spelombud i landet.⁵ Förslagsställaren bedömer att förslaget framför allt kommer att påverka licenshavare som erbjuder kommersiellt spel online. I december 2021 fanns det 66 sådana företag i Sverige.⁶

Förslaget att införa ett skuld- och kreditregister 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. 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 vad som nu föreslås och sker inte från alla aktörer med samma frekvens som den som nu föreslås.

Förslagsställaren uppger att det i dag finns 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

³ White labeling innebär att ett företag tillhandahåller en komplett tjänst eller en produkt åt ett annat företag, som bara sätter sitt namn på den.

⁴ I siffran ingår kreditinstitut, konsumentkreditinstitut, betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer samt bostadskreditinstitut.

⁵ Statskontoret, Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden, slutrapport 2022:5 s. 75 f. och 82.

⁶ Statskontoret, Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden, slutrapport 2022:5 s. 76.

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. Förslagen i betänkandet 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. Det är oklart hur många företag som kommer att söka och beviljas tillstånd att föra ett Skri-register, men utifrån den information utredningen tagit del av är det sannolikt att det rör sig om tre-fyra företag som skulle vara intresserade om en privat modell infördes på den svenska marknaden.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilka branscher som påverkas av förslagen och det finns en redovisning av hur många företag inom respektive kategori som kan beröras. Däremot saknas det uppgifter om hur stora dessa företag är. Även om förslagen i betänkandet uppges påverka i stort sett samtliga företag i de aktuella branscherna ska det enligt Regelrådets uppfattning i princip alltid finnas en storleksindelning avseende de företag som påverkas.

Regelrådet finner att redovisningen av berörda företag utifrån antal och bransch är godtagbar.

Regelrådet finner att redovisningen av berörda företag utifrån storlek är bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Marknadsföring och försäljning av krediter

Förslagsställare menar att de förändringar som föreslås i måttfullhetsbestämmelsen i konsumentkreditlagen (2010:1846) utgör ett förtydligande av vad näringsidkare redan i dag måste iakttä i sin marknadsföring av krediter. Förslagsställaren 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. Förslagsställaren har inte kunnat 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.

Utvidgning av kreditförbudet i spellagen

Förslaget om att utvidga kreditförbudet i spellagen förväntas 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 medföra att licenshavarnas och spelombudens intäkter minskar. Förslagsställaren menar dock att det sannolikt endast rör sig 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.

Begränsningar för prissättningen

Förslagsställaren uppger att ett sänkt och utvidgat räntetak kan förväntas få en påtaglig inverkan på kreditgivningen från framför allt konsumentkreditinstituten. Drygt vartannat nytt blacolån 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 blacolån på marknaden. Sett till nyutlåningen utgör dessa krediter mätt i kronor 13 procent av konsumentkreditinstitutens blacolån och 1 procent av alla blacolån. Sammanlagt motsvarar det en utlåning på 260 miljoner kronor per kvartal.⁷ Dessa krediter kommer att påverkas när taket för krediträntan sänks till 20 procent. För att beräkna hur stor effekten kommer att bli har förslagsställaren använt den skattade effekten av hur införandet av räntetaket för högkostnads krediter påverkade nyutlåningen. Om kreditgivare och kredittagare skulle reagera på samma sätt som de gjorde vid införandet av räntetaket för högkostnads krediter, skulle nyutlåningen av de i dag allra dyraste krediterna uppskattningsvis minska från 260 till 100 miljoner kronor per kvartal med de föreslagna åtgärderna.⁸

Förslagsställaren menar att förslaget om att sänka och utvidga räntetaket även påverkar 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 förslagsställarens 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.

Vidare uppges att 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

⁷ 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.

⁸ I konsekvensanalysen redogörs vissa av resultaten av förslagsställarens beräkningar kvartalsvis bl.a. eftersom den data som Finansinspektionen samlar in redovisas kvartalsvis.

de som blancolånen 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. 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 högkostnads krediter 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 förslagsställaren 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.⁹

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. 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 blancolån med längre löptider. Störst andel krediter – närmare 3 procent – med kostnader som skulle överstiga det kostnadstak utredningen föreslår är blancolån mellan 50 000 och 500 000 kronor. Av blancolån från konsumentkreditinstitutet på mellan 100 000 och 250 000 kronor har 24 procent en kostnad som går utöver det föreslagna kostnadstaket.¹⁰ Även 15 procent av blancolånen från säljfinansieringsbolag på mellan 50 000 och 500 000 kronor når upp till kostnadstaket under kreditens löptid. 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 förslagsställaren 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. Här antar förslagsställaren att de nya blancolån 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. 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 deras totala nyutlåning beaktas. Kortbolagens intjäning på blancolån skulle minska med 4 procent och deras totala intjäning med knappt 1 procent. För säljfinansieringsbolagen skulle möjligheten till intäkter på blancolån minska med 11 procent

⁹ Konsumentkreditinstitutets totala nyutlåning är cirka två miljarder kronor per kvartal. Hälften av denna utlåning är högkostnads krediter enligt Finansinspektionens stickprov. Förslagsställaren antar att resten av utlåningen har en ränta på 20 procent och en löptid på tre år.

¹⁰ Dessa lån är inte högkostnads krediter och omfattas därför inte av det nuvarande kostnadstaket för högkostnads krediter.

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.

Förslagsställaren uppger att den andra konsekvensen av att utvidga kostnadstaket är att det begränsar möjligheten för kreditgivare och inkassoföretagen att ta ut kostnader vid betalningsdröjsmål. I Finansinspektionens fördjupade analyser finns inga uppgifter om krediternas sammanlagda kreditkostnader och kostnader som uppkommer vid dröjsmål såsom dröjsmålsränta, påminnelseavgifter och inkassokostnader. Förslagsställaren kan därför inte bedöma vilket intäktsbortfall som kan bli följden 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.

Vidare uppges att eftersom kreditgivare många gånger säljer sina fordringar till ett inkassoföretag påverkas även 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. 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.

Vidare anger förslagsställaren att 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. Förslagsställaren har inhämtat uppgifter om faktiska uppläggningsavgifter för de krediter som i dag definieras som högkostnadskrediter, övriga blancholån och objektslån.¹¹ 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

¹¹ Uppgifterna kommer från bolagens webbplatser och finns tillgängliga för 21 av 40 bolag i Finansinspektionens fördjupade analys av konsumtionslån.

blancolån har en uppläggningsavgift under 525 kronor. Av dessa saknar nästan hälften uppläggningsavgift. Övriga blancolån 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 blancolån och objektslån en uppläggningsavgift över det föreslagna avgiftstaket på 525 kronor. Dessa krediter kommer att få lägre uppläggningsavgifter till följd av förslaget.

Förslagsställaren uppger att 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.¹² 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 uppskatta 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 förslagsställarens 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.

Kreditprövning och Skri-register

Förslagsställaren uppger att 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

¹² SOU 2016:68 s. 285.

ska även avtal upprättas med nya parter och avtalen ska säkras utifrån alla gällande regelverk, t.ex. utifrån EU:s dataskyddsförordning.¹³ Branschföreningen Svensk Inkasso har 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.

Vidare uppges att 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.

Förslagsställaren anser att den beskrivning som Svenska Bankföreningen gjort i huvudsak framstår som rimlig och balanserad. Sannolikt är beskrivningen relevant även för det stora flertalet kreditgivare i övrigt på konsumentkreditmarknaden. Förslagsställaren förväntar sig dock att ett system för Skri-register, liksom flera av de övriga förslagen, 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.

Förslagsställaren uppger att kostnaderna för att inrätta ett Skri-register i första hand kommer 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. Förslagsställaren lämnar dessutom förslag på att kreditgivare ska ha en skyldighet att inkludera information från en extern databas – exempelvis uppgifter från ett

¹³ 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).

kreditupplysningsföretag – när det behövs för kreditprövningen. Det kommer sannolikt leda till att fler kreditgivare hämtar in kreditupplysningar med information från företag med Skri-tillstånd.

Förslagsställaren uppger att det är svårt att uppskatta kostnaderna för att inrätta ett Skri-register, men gör jämförelser med motsvarande arbete som skett i Norge och Finland. I Norge har arbetet med att utveckla det norska gjeldsregisteret (dvs. själva registerlösningen och inte företaget) 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 positiva¹⁴ kreditupplysningsregistret i Finland uttalat att engångskostnaderna för registret beräknas uppgå till drygt 55 miljoner euro. 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 som föreslås, 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.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren redogör för vilka effekter varje förslag kan komma att få för olika typer av företag. I första hand handlar det om påverkan i form av minskade intäkter om reglerna för bl. a. prissättning skärps, men i vissa fall medför förslagen även kostnader med anledning av att företagen behöver förändra sin verksamhet. Det finns en del beräkningar av hur mycket intäkter kan komma att minska och hur höga kostnader det kan bli fråga om, men det finns också fall där man inte lyckats uppskatta i siffror vilka effekter förslagen kan komma att få. Regelrådet har dock förståelse för att det kan finnas utmaningar med att uppskatta effekter som är beroende av hur olika individer kan komma att agera på de

¹⁴ 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.

föreslagna ändringarna. De högsta kostnaderna kommer troligtvis att träffa de företag som ansöker om tillstånd att föra Skri-register. Det framgår att det kan komma att ta tid att bygga upp ett Skri-register, men det nämns inte något om hur företagen ska agera i övergången mellan befintliga och föreslagna regler. Regelrådet anser att det hade varit intressant om förslagsställaren resonerat mer kring detta. Regelrådet erfar vidare att förslaget om att inrätta ett Skri-register kan komma att få en betydande verksamhetspåverkan för det kreditupplysningsföretag som i dagsläget är ensamt om att erbjuda kreditupplysningsprodukter som även inkluderar information om kreditmissbruk. Detta behandlas inte i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner ändå att redovisningen av påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Förslagsställaren uppger att regleringen för de allra flesta näringsidkare kommer att vara densamma. På det sättet är förslagen konkurrensneutrala. Förslagsställaren bedömer att det föreslagna räntetaket, det 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 blancolån. 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. Förslagsställaren har dock bedömt att det inte är möjligt att låta kostnadstaket omfatta sådana krediter. Eftersom konsumentskyddet förstärks för övriga konsumentkrediter har förslagsställaren godtagit denna effekt.

Vad avser rapporteringsskyldigheten av skulder och krediter uppger förslagsställaren att den gäller för alla kreditgivare och inkassoföretag och att 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 upparbetade 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.

Förslagsställaren uppger att om förslagen genomförs kommer marknaden att bestå av två typer av kreditupplysningsföretag, de som har tillstånd att föra ett Skri-register och de som inte har det. Det finns en viss risk att företag som beviljas tillstånd får svårare att konkurrera. Efterfrågan på deras kreditupplysningsprodukter kan förväntas bli mindre än idag, 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.

Som tidigare nämnts under avsnittet *Bakgrund och syfte med förslaget* råder det en bristande konkurrens på marknaden och ett av förslagsställarens syften med att göra det obligatoriskt att rapportera skuld- och kreditinformation till ett Skri-register är att öka konkurrensen på marknaden och skapa valmöjligheter för kreditgivarna. Det kan förväntas ändra prispå bilden på kreditupplysningar och närliggande produkter. Förslagsställaren bedömer även att ett system för Skri-register skapar ett mindre sårbart system än det nuvarande.

Regelrådet gör följande bedömning. Betänkandet innehåller resonemang kring hur de olika förslagen kan komma att påverka konkurrensen mellan olika företag. Det finns också motiveringar till varför man i vissa fall valt att gå vidare med förslag som kan komma att leda till en konkurrens fördel för vissa företag.

Regelrådet finner att redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I förslaget anges inget om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet bedömer att det inte finns något som uppenbart talar för att förslaget skulle medföra en påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner, med hänsyn till förutsättningarna i ärendet, avsaknaden av information om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Betänkandet innehåller ingen närmare information om särskilda hänsyn till små företag. I inledningen av det kapitel som behandlar konsekvenser ställer förslagsställaren upp vilka krav som ställs på en konsekvensutredning och nämner då att små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags ska beaktas. Förslagsställaren nämner att större aktörer lättare kan absorbera kostnadsökningar, men i övrigt saknas information om hur förslagen påverkar mindre företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Utredningen saknar information om hur förslagen påverkar mindre företag. Enligt Regelrådets uppfattning bör det i princip alltid finnas ett resonemang om sådana överväganden i en konsekvensutredning när ett förslag berör företag.

Regelrådet finner därför att redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

Samman tagen bedömning

Förslagen avser skärpta regler vid kreditgivning, marknadsföring av krediter samt införande av ett skuld- och kreditregister i syfte att stärka konsumentskydd och minska överskuld sättn ing. Konsekvensutredningen saknar uppgifter om ifall det behövs särskilda informationsinsatser, storleken på de företag som kan komma att beröras av förslaget och om särskilda hänsyn tagits till små företag vid reglernas utformning. Enligt Regelrådets uppfattning vore det önskvärt att förslagsställaren resonerat mer kring ikraftträdande och hur det är tänkt att övergången från nuvarande regler till de föreslagna reglerna ska genomföras. Avsaknaden av ett sådant resonemang innebär en osäkerhet för de företag som berörs av

förslagen. Samtliga övriga avsnitt beskrivs på ett godtagbart sätt. Det framgår tydligt vilka branscher som påverkas och vilka konsekvenser förslagen kan komma att få för företagen. Sammantaget bedömer Regelrådet, trots angivna brister, att befintlig redovisning som helhet är att betrakta som tillräcklig.

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

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 11 oktober 2023.

I beslutet deltog: Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjör och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av: Katarina Kjellström



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Katarina Kjellström
Föredragande