

2021-04-12

Finansdepartementet

Via e-post:

fi.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia:

fi.ea.e3@regeringskansliet.se

mats.e.johansson@regeringskansliet.se

## En gemensam angelägenhet (SOU 2020:46)

### Sammanfattning

Svenska Bankföreningens yttrande avser förslaget om absolut preskription för konsumentfordringar (avsnitt 22.3.4). Bankföreningen vill även lyfta fram betydelsen av utbildning och kunskap. I övriga delar avstår Bankföreningen från att yttra sig.

Bankföreningen avstyrker förslaget om att införa en bestämmelse om absolut preskription.

Överskuldsättning är en viktig men också mycket komplex fråga. Det är angeläget att människor inte blir överskuldssatta, med de konsekvenser som det kan få. Det är också viktigt att de som har hamnat i överskuldssättning har möjlighet att ta sig ur sin situation. En sådan möjlighet finns genom skuldsaneringsförfarandet.

Det finns många orsaker till överskuldssättning. I betänkandet saknas bland annat en grundlig analys som ger stöd för att en bestämmelse om absolut preskription kommer att bidra till att lösa detta samhällsproblem på ett bra sätt. Det har inte gjorts en tillräcklig analys av vilka konsekvenser som förslaget kan få, varken för gäldenärerna eller borgenärerna. Mot den fördel som en bestämmelse om absolut preskription möjligen kan få för den enskilde gäldenären måste andra effekter och konsekvenser vägas och noggrant analyseras innan en eventuell ändring sker av villkoren på kreditmarknaden. Det gäller särskilt risken för beteendeförändringar och de effekter och konsekvenser som en bestämmelse om absolut preskription kan få för kreditgivningen. Det är viktigt att den åtgärd som nu föreslås står i proportion till de konsekvenser som åtgärden kan få.

Frågan om att införa en bestämmelse om absolut preskription har utretts tidigare. De argument som lyftes mot en sådan bestämmelse i betänkandet Vägen tillbaka för överskuldssatta (SOU 2008:82) är enligt Bankföreningens mening allttjämt relevanta.

Som Bankföreningen framförde i sitt remissyttrande över betänkandet Överskuld-sättning i kreditsamhället? (SOU 2013:78) är det lämpligare att vidta åtgärder som är direkt inriktade på att hjälpa personer med överskuldssättningsproblem. Skuld-saneringsförfarandet bör vara i fokus. I stället för att införa en bestämmelse om absolut preskription kan det övervägas om det finns anledning att stärka möjligheterna till budget- och skuldrådgivning. Det kan också finnas anledning att vidta andra åtgärder för att dels undvika att människor blir överskuldssatta, dels hjälpa människor att ta sig ur sin situation och att få fler av de som kan komma i fråga för skuldsanering att ansöka om detta.

Konsumentperspektivet är viktigt för frågan om överskuldssättning. I betänkandet konstateras att det har införts strängare krav i konsumentkreditlagen. Bankföreningen anser att effekterna på detta område bör avvaktas och utvärderas innan nya regler övervägs.

Bankföreningen vill också framhålla betydelsen av en jämlik utbildning som håller en hög och jämn kvalitet. Den konsument som har kunskap om privatekonomi bör ha ökade förutsättningar att kunna fatta välinformerade finansiella beslut och ta ansvar för sin ekonomi, vilket bör kunna bidra till en minskad risk för att hamna i överskuld-sättning.

### **Frågan om överskuldssättning**

I betänkandet inleds avsnittet om absolut preskription för konsumentfordringar med konstaterandet att ett ökat utbud av krediter med en mycket aktiv marknadsföring har lett till att fler låginkomsttagare har lockats att finansiera konsumtion på en icke hållbar nivå.

Bankföreningen kan konstatera att enligt uppgifter hos Kronofogden (pressmeddelanden 2021-01-20 och 2021-02-02) har antalet personer med skulder hos Kronofogden inte ökat nämnvärt. Bortsett från 2019 är antalet med skulder hos Kronofogden den lägsta siffran på 29 år.

I Konsumentverkets rapport 2019:06 Fördjupad samverkan mot överskuldssättning konstateras att de bakomliggande orsakerna till överskuldssättning kan vara många och olika. Det kan t.ex. handla om förändrade inkomster på grund av sjukdom, arbetslöshet eller konkurs, en förändrad livssituation t.ex. på grund av skilsmässa eller dödsfall inom familjen och förändrade ekonomiska förutsättningar i samhället till följd av till exempel ränteförändring, bubblor på fastighetsmarknaden eller företagsnedläggningar. I rapporten sägs att den kommunala budget- och skuldrådgivningen har en central roll när det gäller stödet till skuldssatta, men fler funktioner i samhället behöver ha kunskap och beredskap att ställa frågor till enskilda om deras ekonomiska situation.



Bankföreningen vill framhålla att som förslaget om absolut preskription är utformat kommer det att omfatta alla typer av konsumentkrediter och få effekt på långt fler än de som kan anses vara överskuldsatta, trots att krediterna ser väldigt olika ut och prövningen vid dess tillkomst är olika. Överskuldsättningen kan inte enbart förklaras av traditionella bankkrediter. Det är även andra typer av krediter/lån och skulder som gör gäldenärerna överskuldsatta. Trots detta skulle en bestämmelse om absolut preskription träffa alla konsumentkrediter, med motiveringen att det minskar överskuldsättningen.

Bankföreningen menar att kreditgivningen till konsumenter är en del i ett större sammanhang när det gäller överskuldsättning. En central fråga är därför om en bestämmelse om absolut preskription är en åtgärd som förhindrar att personer blir överskuldsatta eller åtminstone bidrar till att lösa överskuldsättning på ett bra sätt. Det är viktigt att åtgärden står i proportion till de effekter och konsekvenser som åtgärden kan få, se mer om detta nedan.

Överskuldsättning är en viktig fråga. Det är angeläget att människor inte hamnar i överskuldsättning med de konsekvenser som det kan få. Det är också viktigt att överskuldsättning hanteras med rätt åtgärder. Bankföreningens uppfattning är att det är andra åtgärder än absolut preskription som behövs. Det handlar om åtgärder som är inriktade på att människor inte ska ta fler krediter än de klarar av att betala. Här spelar givetvis kreditprövningen och kreditgivningen en viktig roll. Som konstateras i betänkandet har det införts strängare krav i konsumentkreditlagen. Bankföreningen anser att det är angeläget att effekterna på detta område avvaktas och utvärderas innan det införs ytterligare regler – med risk för omfattande konsekvenser – på kreditmarknaden. Det kan också behövas åtgärder som är direkt inriktade på att hjälpa människor att hantera sin livssituation och att ta sig ur överskuldsättning. Här är skuldsaneringsförfarandet centralt. Men även andra åtgärder och funktioner är centrala på detta område, inte minst budget- och skuldrådgivningen, vilket också lyfts fram i Konsumentverkets rapport. Se mer om detta nedan.

### **Beteendeförändringar**

Grundprincipen är att avtal ska hållas. Kreditgivningen bygger på denna princip. Den som inte har möjlighet att betala tillbaka sin skuld kan ansöka om skuldsanering.

Det är viktigt för kreditgivningen att det inte införs en reglering som medför oönskade beteendeförändringar. Som framfördes i ett särskilt yttrande till betänkandet Överskuldsättning i creditsamhället? kan en bestämmelse om absolut preskription komma att medföra beteendeförändringar, både hos gäldenärer och borgenärer. I yttrandet framhölls att det finns en risk för minskad betalningsvilja om det finns ytterligare en utväg ur skuldförhållanden. Vidare framhölls att kreditgivare som vet att fordringar blir ogiltiga efter viss tid också måste ändra beteende, såväl avseende riskbedömning

som prissättning för sina tjänster och produkter, se mer om detta nedan i avsnittet om effekter och konsekvenser för kreditgivningen.

I betänkandet Vägen tillbaka för överskuldssatta lyftes som ett argument mot att lösa överskuldssättningsproblem med regler om absolut preskription att sådana regler på intet sätt förutsätter att gäldenären åstadkommer några ändringar i sitt levnads-mönster. Risker för att gäldenären försätter sig i motsvarande situationer på nytt är då uppenbar, inte minst om gäldenären har fått uppfattningen att han eller hon har blivit av med sin skuld relativt lättvindigt. Framför allt torde scenariot kunna upprepas för det fall fristen slår till relativt kort tid efter en fordrans tillkomst. I något hänseende skulle ett regelverk som möjliggör absolut preskription alltså närmast kunna ses som en signal till ökat – eller fortsatt – ekonomiskt risktagande.

Vidare konstaterades att om gäldenären ser att en äldre skuld är på väg att bli föremål för preskription, kan det tänkas att han eller hon avstår från att ansöka om skuld-sanering, eftersom preskription onekligen är en smidigare väg ut ur skuldsättningen. Skuldsanering leder till en samlad skuldavveckling med tillvaratagande av borgenärs-intressena. Preskription av fordringar uppfyller inte något av dessa krav. Enligt Bankföreningen är dessa argument fortfarande relevanta.

Bankföreningens uppfattning är att det inte finns något inslag av lärande i absolut preskription. Personer som får sina skulder preskriberade kan försätta sig i samma situation om och om igen. Det är därför viktigt att det vidtas åtgärder för att få människor att ändra sina levnadsmönster och begränsa sin skuldsättning. En bestämmelse om absolut preskription riskerar att ge signaler om att en skuld bara gäller för viss tid, vilket riskerar att bidra till att ytterligare öka det ekonomiska risktagandet och därigenom också öka skuldsättningen.

En bestämmelse om absolut preskription medför inte bara en risk för att en gäldenär avstår från att ansöka om skuldsanering för att i stället invänta preskription. En sådan bestämmelse medför också en risk för att gäldenären slutar att betala enligt en betalplan som banken har beviljat för att istället invänta preskription. Banken kan därför i sin bedömning av om en betalplan eller anstånd med betalning ska beviljas, behöva väga in att absolut preskription inträder. Det gäller också för den gäldenär som aktivt vill medverka till att betala sin skuld. Även dessa gäldenärs skulder kommer ju att omfattas av den föreslagna bestämmelsen. Att bankerna kan bli mer restriktiva med att bevilja betalplaner och anstånd kan inte vara i linje med syftet med förslaget. Förslaget kan också förväntas få effekter på borgensmäns åtaganden.

En bestämmelse om absolut preskription kan även komma att medföra att bankerna behöver skynda på den exekutiva processen, vilket givetvis också minskar utrymmet för frivilliga uppgörelser mellan banken och gäldenären och motverkar längre betalningsplaner, vilka hade kunnat få gäldenären långsiktigt på fötter.

### **Effekter och konsekvenser för kreditgivningen**

Bankföreningen vill inledningsvis invända mot det som sägs i betänkandet om att förslaget kan medföra att kreditgivare blir mer återhållsamma och att i den mån förslaget gör att kreditgivare blir mer selektiva och ger krediter enbart till personer som har möjlighet och intention att återbetala dem är detta en positiv effekt som talar för en preskriptionsregel. Bankföreningen vill framhålla att banker bedriver ansvarsfull kreditgivning. Överskuldsättning kan, som konstaterats, ha många orsaker och bero på att gäldenärens livssituation har ändrats efter att krediten beviljades. Förslaget innebär att även den som bedriver ansvarsfull kreditgivning riskerar att inte få betalt. Detta skapar en oförutsebarhet, som kan komma att beaktas i bankernas riskbedömning och av det skälet göra att bankerna blir mer återhållsamma. Det är i det sammanhanget viktigt att framhålla kreditgivningens betydelse i samhället. Det får inte glömmas bort att krediter många gånger kan vara nödvändiga för den enskilde, givet dennes livssituation.

Förslaget kommer sannolikt att få den effekten att andelen utlånade medel som betalas tillbaka kommer att minska, eftersom det kan antas att viljan till återbetalning minskar. En minskad återbetalning av skulder på grund av preskription kommer således att minska lönsamheten hos kreditgivarna. Om vinsterna minskar kan det finansiella systemet bli mer skört, eftersom förmågan att skapa nytt kapital minskar. Bankernas möjligheter att lämna krediter minskar om vinsterna minskar. Kreditgivarna kan, som ett alternativ, kompensera kreditförlusterna genom att höja räntan för kredittagarna. Detta är något som kommer att fördelas på alla kredittagare.

Förslaget innebär också att kreditgivarnas finansiärer – när de ser en ökad risk för kreditförluster hos kreditgivarna – kan komma att kräva bättre betalt om de ska finansiera kreditgivaren. För kreditgivare som finansierar sig på kapitalmarknaden och som är beroende av investerares välvilja kan möjligheten till finansiering därmed komma att försämrats. Effekten av detta är antagligen inte så stor på större och väldiversifierade kreditgivare, eftersom de kan generera intäkter på annat sätt. För mindre kreditgivare med en mindre diversifierad produktportfölj kan större bekymmer uppstå.

En bestämmelse om absolut preskription riskerar också att ha avskräckande effekter på ratingfirmor. Kapitalmarknaden påverkas mycket av vilket kreditbetyg som sätts på kreditgivarna. De svenska storbankerna har i dag bland de högsta kreditbetygen i världen. En orsak till detta är den starka betalningsmoralen som finns i Nordeuropa, jämfört med många andra områden i världen. Om det införs en bestämmelse om absolut preskription är det en signal om att återbetalningen av skulder kommer att försämrats. Detta kan leda till att långivare i Sverige kan få sämre kreditbetyg. I detta sammanhang kan det vara värt att poängtera att det främst handlar om att ratingfirmorna kan ha uppfattningen att det kommer att bli ökade problem med återbetalning av skulder. Dessa bedömare kommer sannolikt inte vänta på bevis för att detta sker,

utan kan komma att agera på lagändringen. Med sämre kreditbetyg följer att investerare kan komma att ha lägre vilja att finansiera kreditgivarna och/eller kräva mer betalt för sin finansiering.

En bestämmelse om absolut preskription kan, som förklarats ovan, komma att slå hårdast mot små och specialiserade kreditgivare. Det kan också komma att drabba långivarna extra hårt i svåra tider. I en stressad situation när alltfler får svårare att återbetala lånen kommer risken för preskription snabbare påverka långivarnas möjligheter att finna finansiärer. Detta kan således öka risken för att en finansiell stress snabbare slår över i finansiell kris.

Det är också värt att notera att om investerare får sämre förtroende för det svenska finansiella systemet drabbar det samtliga svenska aktörer som är beroende av ett starkt förtroende för det svenska finansiella systemet. Det gäller givetvis alla företag som är beroende av kapitalmarknaden men även staten och kommuner som finansierar sin verksamhet på kapitalmarknaden och från samma finansiärer som kreditgivare använder.

### **Skuldsanering bör vara i fokus**

Banker gör en god kreditprövning innan de beviljar en kredit. Människor kan ändå på grund av t.ex. olika livshändelser hamna i en situation av överskuldssättning. Den som är överskuldssatt kan behöva någon form av skuldavskrivning. Skuldsanering ger en gäldenär stora möjligheter att reda ut sin situation och är ett långt mycket bättre alternativ än absolut preskription. Skuldsanering omfattar en plan som förklarar och beskriver gäldenärens ekonomi i sin helhet och relationen mellan inkomster och utgifter. Det finns en långsiktighet och ett lärande i skuldsanering som saknas i absolut preskription. En fördel med skuldsanering är dessutom att gäldenären på ett samlat sätt får möjlighet att ta tag i sin situation, jämfört med om gäldenären inväntar preskription för en fordran i taget.

Bankföreningen vill i detta sammanhang kommentera det som sägs i betänkandet om att en borgenär som ansöker om en exekutionstitel bör se till att alla fordringar som denne har mot en och samma gäldenär samlas ihop för att alla fordringar ska få en samlad tidpunkt för när dessa slutligt preskriberas. Bankföreningen kan inte se hur detta skulle beakta borgenärsintresset.

I betänkandet anges att den troligtvis viktigaste orsaken till att inte fler blir skuldfria genom skuldsanering, trots lagändringen 2016, är att skuldsaneringsinstitutet bygger på stränga kriterier för att alls komma i fråga och därmed är tänkt att endast gälla en snäv krets personer (kvalificerat insolventa). Samtidigt anges att en vägledande princip är att överskuldssatta är personer som har skulder som överstiger deras betalningsförmåga och att betalningsförmågan är långvarig. Det är inte tydligt varför

de som anses vara överskuldssatta enligt denna princip inte kvalificerar sig för skuldsanering.

Förslaget om absolut preskription synes också bygga på att gäldenärer inte ansöker om skuldsanering i tillräckligt hög omfattning. I betänkandet Vägen tillbaka för överskuldssatta bedömdes det inte gå att finna något entydigt svar på frågan om varför evighetsgäldenären inte ansöker om skuldsanering. I nu aktuellt betänkande förs också resonemang kring varför gäldenärer inte ansöker om skuldsanering. Något entydigt svar på frågan varför evighetsgäldenärer eller andra överskuldssatta inte ansöker om skuldsanering ges dock inte heller i detta betänkande.

Det kan vara lämpligt att i stället för att införa en bestämmelse som riskerar att medföra att än färre gäldenärer än i dag ansöker om skuldsanering rikta fokus på frågan varför gäldenärer inte ansöker om skuldsanering och att sedan inrikta åtgärderna på detta.

Bankföreningen vill lyfta fram promemorian Insolvensdirektivet och reglerna om skuldsanering (Ds 2021:6). I avsnittet som handlar om skuldsanering för evighetsgäldenärer sägs bland annat följande med anledning av frågan om det finns anledning att ändra betalningsplanens längd: Skuldsaneringslagen tillkom 2016 och hade som syfte bl.a. att fler evighetsgäldenärer skulle erbjudas att starta om på nytt utan en betungande skuldbörda. Statistik från Kronofogdemyndigheten visar att lagen till stor del har uppnått sitt syfte genom att både antalet ansökningar om skuldsanering och beviljandegraden har ökat kraftigt de senaste åren. Det är fortfarande vanligast med en femårig betalningsplan men det finns betalningsplaner som är betydligt kortare än så. I vissa fall förekommer till och med betalningsplaner som understiger ett år. Av detta kan man dra slutsatsen att den tanke om flexibilitet och individuell bedömning som ligger bakom det nuvarande regelverket har fått genomslag i praktiken och att Kronofogdemyndigheten beslutar om en kortare betalningsplan i de fall där det är befogat. Skuldsaneringslagen har endast varit i kraft ett fåtal år och fungerar till synes bra. Det framstår som för tidigt att redan nu göra någon mer heltäckande utvärdering av skuldsaneringslagen eller att på nytt överväga att förkorta längden på betalningsplanen.

I det avsnitt i promemorian som handlar om verktyg för tidig varning görs bedömningen att det i Sverige redan finns flera mekanismer för att fånga upp varningssignaler för överskuldssättning. Det pekas på att varje kommun är skyldig att erbjuda budget- och skuldrådgivning till skuldssatta personer och att Konsumentverket ska stödja och ge vägledning för den budget- och skuldrådgivning som kommunerna ska svara för. Vidare sägs att Konsumentverket tillhandahåller också, genom upplysningstjänsten Hallå konsument, information till allmänheten om budget- och skuldfrågor och vilken hjälp som finns att få för den som är skuldssatt. Upplysningstjänsten finns tillgänglig bl.a. via internet.

Sammanfattningsvis är det Bankföreningens uppfattning att överskuldsättning bör hanteras genom skuldsaneringsförfarandet i kombination med sådana åtgärder eller mekanismer som beskrivs i promemorian. Om det är så att överskuldssatta inte ansöker om skuldsanering i tillräckligt hög omfattning, är det den frågan som bör utredas. Det kan då finnas anledning att överväga om möjligheterna till budget- och skuldrådgivning bör stärkas. Det kan också finnas anledning att inom ramen för befintlig reglering vidta andra åtgärder för att fler av de som kan komma i fråga för skuldsanering ansöker om detta. Givet att ändringar relativt nyligen har gjorts i skuldsaneringslagen, framstår det inte som ändamålsenligt att nu föreslå ytterligare reglering i form av absolut preskription för att komma till rätta med överskuldsättning, särskilt mot bakgrund av de konsekvenser som en sådan bestämmelse riskerar att få.

### **Utbildning och kunskap**

I betänkandet beskrivs att ett väl utbyggt utbildningssystem med en hög lägstanivå på kvaliteten är ett av de starkaste instrumenten för att skapa och vidmakthålla ett jämlikt samhälle. Det jämnar ut skillnader i förutsättningar mellan barn och ungdomar med olika bakgrund och bidrar därmed till mer lika livschanser och ökad social och ekonomisk rörlighet (avsnitt 17).

Bankföreningen vill också framhålla att det ur ett rättviseperspektiv är viktigt att alla ges samma förutsättningar att kunna fatta välinformerade finansiella beslut. Det är därför angeläget att alla elever får grundläggande utbildning och kunskap i privatekonomi och att utbildningen håller en hög och jämn kvalitet. De allra flesta kommer under sin livstid att stå inför många och ibland svåra ekonomiska val, t.ex. när de tar studielån eller lån för att köpa bostad, investerar på börser, tecknar en försäkring eller planerar för sin pension.

I undervisningen finns det möjlighet att dra nytta av den kunskap och information som banker och andra delar av finansmarknaden delar med sig av genom egna initiativ och i samverkan mellan näringsliv, intresseorganisationer och myndigheter.

Bankföreningen arbetar aktivt tillsammans med medlemsbankerna för att tillhandahålla lättbegriplig och neutral finansiell information till konsumenter. Bankerna genomför också egna informationsinsatser inom finanskunskapsområdet, till exempel genom att tillhandahålla informationsmaterial till barn och ungdomar. Bankerna medverkar även i bredare kampanjer inom etablerade nätverk, som Finansinspektionens Gilla Din Ekonomi, där myndigheter och andra intressenter i branschen samarbetar för att ge finansiell information till exempelvis lokala skuldrådgivare. Bankföreningen delfinansierar också Konsumenternas Bank- och finansbyrå, som ger information till svenska konsumenter via webbplatsen [www.konsumenternas.se](http://www.konsumenternas.se), per telefon och e-post. Bankföreningen stödjer dessutom, tillsammans med andra branschorganisationer, projektet Ung privatekonomi. Projektet riktar sig till svenska gymnasieelever genom föreläsningar och bokdistribution.





Det är Bankföreningens uppfattning att den konsument som har fått utbildning och som har kunskap i privatekonomi bör ha ökade möjligheter att kunna fatta välinformerade beslut och ta ansvar för sin ekonomi, vilket också bör kunna bidra till att minska överskuldsättningen.

### **Avslutande synpunkter**

I betänkandet konstateras att det vore önskvärt att alla borgenärer som har konsumentfordran på den gäldenär som håller sig undan kunde samlas inför en preskriptionsförlängning. Här vill Bankföreningen framhålla att det inte finns någon möjlighet att samordna förfarandet borgenärer emellan. Bankerna har tystnadsplikt enligt 1 kap. 10 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

I betänkandet görs jämförelser med den bestämmelse om absolut preskription som finns i Finland. Den absoluta preskriptionen i Finland inträder efter 15 år och kan förlängas med 10 år, vilket kan innebära en preskriptionstid om totalt 25 år. Enligt Bankföreningens mening ter sig en jämförelse svår att göra när förslaget i ett så pass väsentligt hänseende skiljer sig från vad som gäller i Finland. Det ska dock tilläggas att de effekter och konsekvenser som Bankföreningen lyft är aktuella även om förslaget hade inneburit en längre preskriptionstid än 10 år.

Det föreslås inte införas någon övergångsbestämmelse. Förslaget ska alltså ha retroaktiv verkan. Det bör innebära att det finns skulder för vilka preskription kommer att inträda i samband med att den föreslagna bestämmelsen träder ikraft och andra skulder för vilka preskription kommer att inträda inom en snar framtid. Förslaget kan alltså medföra mer eller mindre omedelbara kreditförluster. Det saknas en analys av effekterna som detta kan få. Att ge ett en bestämmelse retroaktiv verkan är ingripande. Som framfördes i ett särskilt yttrande till betänkandet Överskuldsättning i kreditsamhället? strider ett sådant förslag inte endast mot en grundläggande princip i svensk lagstiftning, nämligen att lagar inte ska ha retroaktiv verkan, utan det leder dessutom till ingrepp i enskildas egendomsförhållanden vilket i sig kräver överväganden av grundlagsbestämmelser.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN

Hans Lindberg