

2021-09-27

R E M I S S V A R



Justitiedepartementet
Enheten för familjerätt och allmän förmögenhetsrätt
ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.L2@regeringskansliet.se

FI dnr 21-23138

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 408 980 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Europeiska kommissionens förslag till direktiv om konsumentkrediter (Ju2021/03087)

Europeiska kommissionen har presenterat ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om konsumentkrediter KOM(2021) 347. Förslaget ska ersätta det befintliga direktivet 2008/48/EG. Förslaget är omfattande och sträcker sig över ett stort antal frågor som rör konsumentkreditmarknaden. På grund av den korta remisstiden har Finansinspektionen (FI) inte haft möjlighet att göra någon fördjupad analys av förslaget utan lyfter fram delar av förslaget och vissa frågeställningar som aktualiseras som inspektionen bedömer är viktiga att bevaka eller förtydliga under de kommande förhandlingarna.

En generell kommentar gäller harmoniseringsnivån och vilket utrymme som finns för nationell reglering. Det är utomordentligt viktigt att det framgår tydligt av direktivet vad som faller inom respektive utanför det harmoniserade området så att det inte uppstår oklarheter när det i ett nästa steg ska genomföras i Sverige. I de fall det framgår av direktivet att det finns utrymme för medlemsstaterna att göra nationella avvikelser kommenterar FI inte i sitt remissvar den valda regleringens utformning. Exempelvis anser FI att det svenska regelverket även fortsättningsvis ska omfatta krediter större än 100 000 euro. Då det enligt förslaget är möjligt med en sådan nationell reglering eftersom den ligger utanför det harmoniserade området framför FI inga synpunkter på den i förslaget valda taknivån och undantag från denna.

Artikel 2: Tillämpningsområde

FI välkomnar att direktivet föreslås utsträckas till att omfatta lånebaserad gräsrotsfinansiering där dessa tjänster inte tillhandahålls av kreditgivare eller kreditförmedlare. Det saknas i nuläget ett konsumentskydd på detta område och den nya regleringen kommer att komplettera EU-förordning 2020/1503 om europeiska leverantörer av gräsrotsfinansieringstjänster för företag.

FI uppfattar att alla typer av leasingavtal kommer att omfattas av den föreslagna regleringen jämfört med det nuvarande direktivet där ett undantag görs för leasingavtal som inte föreskriver någon skyldighet att förvärva objektet. Bil- och båtleasing är de vanligast förekommande leasingavtalen för

svenska konsumenter och de skulle alltså täckas av förslaget från att vanligen ha omfattats av undantaget i nuvarande direktiv. FI anser att det bör tydliggöras om det endast är leasingavtal som tillhandahålls av kreditgivare, kreditförmedlare och leverantörer av tjänster för lånebaserad gräsrotsfinansiering som täcks av förslaget eller även sådana som erbjuds av handlare med annan huvudsaklig verksamhet. Det senare skulle få vittgående konsekvenser som bör analyseras. Bland annat uppstår frågor kring tillståndsplikt för och tillsyn av nya grupper av i grunden icke-finansiella företag.

Kreditavtal enligt vilka krediten ska betalas tillbaka inom tre månader och för vilka endast obetydliga avgifter ska betalas – fakturor – omfattas av förslagets bestämmelser. Dessa undantas i det nuvarande direktivet. FI noterar att det får stora konsekvenser om fakturor generellt skulle omfattas av alla delar av direktivet. Exempelvis tillkommer nya informationskrav och krav på kreditprövningar. FI konstaterar att det finns en skuldsättningsproblematik kopplad till e-handel med faktura och att det kan finnas skäl att överväga åtgärder hur detta kan motverkas. Det skulle dock skapa praktiska svårigheter i många sektorer, bland annat för hantverkstjänster, om fakturor omfattades av regelverkets alla delar. Därför vore det inte lämpligt att utsträcka konsumentkreditregleringen att allmänt gälla fakturor såsom föreslås. I sammanhanget väcks även frågor om hur krav på tillstånd ska hanteras och tillsyn ska gå till.

För både förslaget om att direktivet ska omfatta leasingavtal och fakturor krävs enligt FI:s mening en fördjupad analys och en ordentlig konsekvensbedömning.

Artikel 9: Allmän information

På ett allmänt plan tycker FI att det är viktigt att konsumenter får tydlig, relevant och lättillgänglig information i de olika stegen i besluts- och kreditavtalsprocessen. FI finner det dock något oklart vilken funktion den allmänna informationen som ska tillhandahållas på papper eller annat varaktigt medium ska fylla i förhållande till annan information kreditgivare, kreditförmedlare och leverantörer av tjänster för lånebaserad gräsrotsfinansiering tillhandahåller exempelvis på sina webbplatser.

Artikel 12: Tillräckliga förklaringar

Förslaget motsvarar tidigare reglering och i punkt 3 finns utrymme för nationella anpassningar. För att motsvara nuvarande svenska reglering skulle Sverige exempelvis behöva utsträcka förklaringskyldigheten till hela avtalstiden och inte endast inför att kreditavtalet ska ingås.

Artikel 14: Kopplingsförbehåll och paketförsäljning

FI stödjer på ett allmänt plan grundtanken att tillåta paketförsäljning och att som huvudregel inte tillåta kopplingsförbehåll. Det förhindrar att konsumenten tvingas ingå avtal om tjänster som han eller hon inte behöver eller skulle föredra att teckna hos en annan leverantör. Artikeln måste dock tydliggöras på

ett antal punkter. Betydelsen av ”en klar fördel” som skulle motivera att kopplingsförbehåll får göras (artikel 14.3) respektive ”proportionalitetsöverväganden” rörande försäkringar (artikel 14.4) är oklar. Det öppnar för tolkningar vilket kan leda till att bestämmelsen kringgås. Enligt den sistnämnda bestämmelsen ska vidare enligt förslaget en försäkring från en annan leverantör godtas om den har en garantinivå som motsvarar den i den försäkring kreditgivaren erbjuder. Även i denna del behövs förtydliganden om att försäkringarna ska motsvara varandra vad gäller deras huvudsakliga egenskaper men inte nödvändigtvis på samtliga punkter. I annat fall kan kreditgivare lägga in mindre betydelsefulla moment i sina försäkringar som inte erbjuds av andra aktörer på marknaden i syfte att frånhända konsumenten sina valmöjligheter.

En viktig fråga är hur artikeln ska tillämpas i förhållande till leasingavtal. Ett vanligt kopplingsförbehåll är serviceavtal vid leasing av bilar. Här krävs analys för att få en tydlig uppfattning om förslagets konsekvenser och om det finns behov av särskilda bestämmelser för denna kredittyp.

FI anser att en viktig aspekt i att säkerställa konsumentskyddet vid paketförsäljning är att konsumenter kan utvärdera värdet av paketet och jämföra vad det skulle kosta att köpa dess beståndsdelar var för sig och från olika tillhandahållare. På värdepappers- och försäkringsmarknaderna återfinns krav på att lämna separata uppgifter om kostnader och avgifter för respektive beståndsdel i EU:s direktiv om värdepappersmarknaden (Mifid 2)¹ respektive försäkringsdistributionsdirektivet (IDD).² I förslaget finns, liksom i det befintliga direktivet, krav på att informera om huruvida kompletterande tjänster kan köpas från en annan tillhandahållare (artikel 9.2 j) samt att ge tillräckliga förklaringar om huruvida varje beståndsdel av ett erbjudet paket kan avslutas separat (artikel 12.1 d). Däremot saknas krav på att lämna separata uppgifter om kostnader och avgifter för varje komponent i det erbjudna paketet. FI anser att ett sådant krav bör införas – både för att möjliggöra för konsumenter att jämföra vad det kostar att köpa kompletterande tjänster direkt från kreditgivaren och från en annan tillhandahållare och för att säkerställa ett likartat konsumentskydd som vid köp av investeringstjänster eller försäkringar.

Artikel 15: Kompletterande tjänster

FI stödjer förslaget att om andra tjänster säljs tillsammans med krediten så ska de inte vara förvalda. Det är viktigt att konsumenten gör ett aktivt val och inte ingår avtal om tjänster utan att förstå det. FI anser att artikeln bör utsträckas att även omfatta det omvända fallet, dvs. att krediter inte får vara förvalda vid köp av en vara eller tjänst när det finns betalningsalternativ som inte innefattar en kredit.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av direktiv 2011/61/EU

² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/97 av den 20 januari 2016 om försäkringsdistribution

Artikel 16: Rådgivningstjänster

Rådgivaren ska enligt artikel 16.3 a inhämta ”strikt nödvändig information” om konsumenten för att kunna rekommendera ett lämpligt kreditavtal. Skrivningen kan tolkas som att rådgivningen ska ske på ett begränsat informationsunderlag vilket FI bedömer kan leda till att råd lämnas som inte motsvarar konsumentens behov. Det bör istället handla om att inhämta ”relevant information” eller liknande ordval.

I artikel 16.5 finns skäl att precisera vad som avses med ”särskild risk” när en varning ska utfärdas.

Artikel 17: Förbud mot kreditförsäljning utan föregående beställning

FI stödjer grundtanken att konsumenter inte t.ex. ska bli uppringda eller få direktadresserad e-post med erbjudanden om krediter. Vid utformningen av artikeln bör dock beaktas vad förbudet får för praktiska konsekvenser vid olika typer av krediter och säljsituationer. Då fakturor föreslås omfattas av direktivet uppstår exempelvis frågan vad som gäller för erbjudanden om köp på faktura där konsumenten inlett köpprocessen utan att efterfråga ett kreditköp. Likaså bör beaktas om bestämmelsen får praktiska konsekvenser exempelvis vid ett fysiskt möte mellan en konsument och en säljare på ett institut som initierats av konsumenten för att tala om andra finansiella produkter än krediter men där frågan om att ta en kredit likväl får relevans under mötets gång.

Artikel 18: Skyldighet att bedöma konsumentens kreditvärdighet

Det blir viktigt att under förhandlingarna utröna om syftet är att göra ändringar i förhållande till gällande praxis och på vilket sätt. Skäl 46 och 47 ger viss vägledning och FI uppfattar att avsikten är att Europeiska bankmyndigheten, EBA:s, riktlinjer ska vara av fortsatt relevans vilket tyder på att förslaget inte skulle innebära några större förändringar i kreditprövningsprocessen mot i nuläget. Detta bör dock klargöras. Noterbart är skäl 46 som fastställer att medlemsstaterna kan utfärda ytterligare vägledning om kriterier och metoder för att bedöma en konsuments kreditvärdighet. Det betyder att det finns utrymme för nationell reglering vilket i så fall bör återspeglas i artikeln.

I artikeln används begreppet ”kreditvärdighet”. Begreppet som inte definieras i förslaget riskerar öppna för tolkningar varför ett annat ord bör väljas, t.ex. ”återbetalningsförmåga”.

Utgångspunkten vid en kreditprövning är att en konsument ska ha ekonomiska förutsättningar att återbetala krediten. Visar uppgifterna vid kreditprövningen att betalningsförmågan på grund av inkomst är osäker kan förmögenhetsförhållanden ha betydelse (prop. 2009/10:242, s. 100). Hänvisningen till ”ekonomiska tillgångar” i artikel 18.2 i förslaget kan utan vidare förklaring felaktigt ge intryck av att konsumentens tillgångar alltid skulle vara av betydelse vid kreditprövningen.

Artikel 18.4 andra stycket gör det möjligt för kreditgivare och leverantörer av tjänster för lånebaserad gräsrotsfinansiering att undantagsvis bevilja en kredit även när konsumenten inte har ekonomiska förutsättningar att klara sina åtaganden enligt kreditavtalet. I skäl 47 ges exempel på särskilda och motiverade omständigheter för kreditgivaren och leverantörerna av tjänster för lånebaserad gräsrotsfinansiering att beakta, såsom att de har haft långvariga förbindelser med konsumenten eller att det gäller lån för att finansiera särskilda hälso- och sjukvårdskostnader, studielån eller lån till konsumenter med funktionsnedsättning. FI motsätter sig denna del av förslaget och anser att möjligheten till undantag i förhållande till vad som anges i skälet bör begränsas betydligt och att texten i artikeln bör förtydligas. En jämförelse kan göras med den svenska konsumentkreditlagen där exemplet ges i förarbetena att om konsumenten bara har studiemedel saknas i princip betalningsförmåga för krediten samt att en konsument som saknar inkomst vid lånet dock skulle kunna beviljas ett lån om han eller hon kan visa på kommande inkomster, t.ex. från feriearbete (prop. 2009/10:242, s. 101). Exempelen i skäl 47 är betydligt mer långtgående. Det finns en påtaglig risk att lagstiftningen kringgås, att konsumenter som inte har förutsättningar att få lån likväl beviljas sådana och att utsatta grupper drabbas av överskuldssättning. Skäl som långvariga förbindelser med konsumenten bör undvikas i kreditprövningen. Ska det på något sätt inkluderas är det en parameter om betalningsförmåga som kan styrkas historiskt, men som inte bör kunna användas för ett aktuellt och därmed framåtblickande kreditbeslut.

Beträffande automatiserad behandling av personuppgifter i relation till kreditprövningar i artikel 18.6 noterar FI att det finns kopplingar till pågående diskussioner om kommissionens förslag till förordning om harmoniserade regler för artificiell intelligens, KOM(2021) 206.

I den ingående redogörelsen av förslaget på s. 11 uppges att det krävs att krediter görs tillgängliga för konsumenter. FI finner meningens innebörd oklar men uppfattar inte att den reflekteras i artikelförslaget.

Artikel 19: Databaser

FI utgår från att artikeln gäller både befintliga databaser för kreditupplysningar och sådana som tillkommer och utvecklas efter att direktivet trätt ikraft.

I Sverige får kreditupplysningar inte innehålla uppgifter om kreditmissbruk utom när krediten har lämnats av ett företag som står under Finansinspektionens tillsyn och konsumenten i avsevärd utsträckning överskridit gällande kreditgräns eller på något annat sätt allvarligt missbrukat krediten. Information om en betalningsförsummelse får endast delas om den slagits fast av domstol eller annan myndighet. Det kan enligt FI:s mening finnas skäl att överväga om även vissa, men inte alla, inkassoskulder skulle kunna ingå i en kreditupplysning men den frågan behöver utredas i särskild

ordning då frågan är komplex.³ Även med en sådan framtida ändring av svensk lagstiftning kan det av integritets- och rättssäkerhetsskäl aldrig vara fråga om att dela information om alla konsumentens försenade betalningar vilket kan uppfattas skulle ske enligt artikel 19.3. FI anser att en avgränsning är nödvändig eller att punkten annars bör utgå.

Artikel 26: Ångerrätt

FI finner det oklart vad som avses i skäl 56 med att ångerrätt inte får utövas i ond tro. Konsumentens ångerrätt ska gälla oavsett eventuella bakomliggande avsikter.

Artikel 27: Kombinerade kreditavtal

Artikel 27.3 möjliggör för Sverige att behålla nuvarande ordning med solidariskt ansvar enligt 29 § konsumentkreditlagen vilket är positivt.

Artikel 31: Räntetak, effektiv ränta och konsumenternas sammanlagda kreditkostnad

I Sverige finns idag ett räntetak för s.k. högkostnadskrediter. FI har analyserat räntetakets effekt i en rapport.⁴ FI har inga synpunkter på förslaget. Det krävs dock en grundlig utredning och analys om exempelvis nuvarande svenska reglering skulle utsträckas till fler kredittyper. Det går inte att utläsa om en utvidgning av det svenska regelverket skulle vara nödvändig med anledning av förslaget.

Artikel 33: Kunskaps- och kompetenskrav för personal

Artikeln bör formuleras så att medlemsstaterna ges möjlighet att t.ex. använda sig av ett licensieringsförfarande av ett icke-statligt organ för att genomföra kravet. Detta kan exempelvis formuleras så att medlemsstaterna ska ”säkerställa att det fastställs” minimikrav på kunskap och kompetens. Förslaget kan annars tolkas som att det är en statlig uppgift att fastställa kraven. Av skäl 68 framgår att kunskaps- och kompetenskraven rör frontoffice och backoffice-personal inbegripet ledningspersonal. Här kan ytterligare precisering behöva göras. För att hålla ner kostnaderna för berörda institut och därmed i förlängningen kostnaden för konsumenterna finns inte skäl att inkludera större personalgrupper än dem för vilka kunskaps- och kompetenskraven är relevanta.

Artikel 34: Finansiell utbildning

FI anser generellt att det är bra med finansiell utbildning kring krediter. Direktivet måste dock lämna utrymme för nationella lösningar då finansiell utbildning skiljer sig mellan länderna. Det ska inte nödvändigtvis vara myndigheter som tar fram och sprider den information som nämns i artikeln. I Sverige finns ett fungerande nätverk mellan organisationer, branschen och myndigheter som bör värnas.

³ FI har utvecklat förslaget i Konsumentskyddsrapport 2021, Finansinspektionen, 2021.

⁴ FI-analys 22: Färre högkostnadskrediter efter nya regler, Finansinspektionen, 2020.

Artikel 41 Behöriga myndigheter

I artikel 41.2 uppges bl.a. att tillsynsmyndigheternas personal ska ha tystnadsplikt. Det blir viktigt att under förhandlingarna tillse att artikeln är i linje med den lagstiftning svenska myndigheter har att följa i sin myndighetsutövning.

Artikel 42 Harmoniseringsnivå

Se inledande kommentar.

Artikel 44 Sanktioner

FI ser inget hinder mot att det i direktivet fastställs att det högsta beloppet för sanktionsavgifter ska vara minst 4 procent av den årliga omsättningen för kreditgivaren, kreditförmedlaren eller leverantören av tjänster för lånebaserad gräsrotsfinansiering. Vid genomförandet av direktivet i Sverige kan det emellertid bli nödvändigt att göra ändringar i lagstiftningen för vissa företagstyper.

För kreditinstitut där sanktionerna regleras i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och för företag med tillstånd under lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden har sanktionsnivåerna anpassats till EU:s kapitalkravsregelverk varvid 10 procent av årsomsättningen utgör ett av tre tak för sanktionsavgiftens storlek. Artikelförslaget medför därmed inga krav på ändringar i den delen. Däremot kan det bli nödvändigt att göra en översyn av bestämmelserna om sanktionsavgiftens storlek i företag som har tillstånd enligt lagen (2010:751) om betaltjänster, lagen (2011:755) om elektroniska pengar, lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter samt lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter för att säkerställa att det inte uppstår omotiverade skillnader i hur sanktionsavgifter beräknas för sådana företag

FINANSINSPEKTIONEN

Erik Thedéen
Generaldirektör

Anders Dölling
Rådgivare