

ANN-SOFIE HENRIKSON OCH  
ANNINA H. PERSSON

# Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskudsättning – en ny utredning med bekanta förslag

ANN-SOFIE HENRIKSON är verksam som universitetslektor i rättsvetenskap vid Juridiska institutionen Umeå universitet.

ANNINA H. PERSSON är professor i civilrätt med inriktning mot fastighetsrätt på Avd. för lantmäteri – fastighetsvetenskap och geodesi vid KTH.

I juli 2023 överlämnade Överskudsättningsutredningen (SOU 2023:38) sitt betänkande med förslag till åtgärder för att stärka konsumentskyddet mot överskudsättning. Utredningen är omfattande – dryga 600 sidor med en utförlig probleminventering och förslag till åtgärder. Strax efter det att förslaget presenterades meddelade Kronofogden i ett pressmeddelande att antalet betalningsförelägganden hos myndigheten ökat med tolv procent sedan förra året och att skuldbeloppen är större än någonsin.<sup>1</sup> Är det en ny era av konsumentskydd mot överskudsättning som inleds med den nya utredningen?

## 1. INLEDNING

När kapitalmarknaden avreglerades i Sverige under senare delen av 1980-talet ökade tillgången och efterfrågan på konsumentkrediter i snabb takt. Från att staten bestämde vem som fick låna och till vad,

<sup>1</sup> Pressmeddelande Kronofogden 2023-08-30.

kunde envar få en kredit utan att behöva redogöra för vilket ändamål pengarna skulle användas. Ett svagt konsumentskydd i kreditreglerna tillsammans med ett billigt och effektivt indrivningsförfarande genom Kronofogdens försorg skapade en lukrativ marknad för kreditgivning till konsumenter i Sverige. Risken för att konsumenten inte skulle kunna betala tillbaka i tid kom att vändas till en lönsam affärsidé. I slutet av 1980-talet började termen överskudsättning att användas i betydelse att människor har så stora skulder att de inte kan förväntas att någonsin kunna betala tillbaka dem. Utvecklingen resulterade bland annat i att den första skuldsaneringslagen (1994:334) trädde i kraft.

Under åren har återkommande konstaterats att svår skuldsättning och överskudsättning drabbar den enskilda individen och hans eller hennes familj, men också samhället i stort. Frågor om konsumentskydd mot överskudsättning har därför utretts och diskuterats vad avser ansvarsfull kreditgivning, möjlighet till skuldsanering och tillsynsfrågor.<sup>2</sup> Den rättsliga regleringen har setts över och ändrats stegvis i syfte att stärka konsumentskyddet för kredittagare, inte sällan till följd av tvingande EU-direktiv.<sup>3</sup> Hösten 2021 var det åter dags och en ny utredning tillsattes, Överskudsättningsutredningen.<sup>4</sup> Utredningen lade i juli 2023 fram sitt betänkande, Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskudsättning.

I utredningens uppdrag ingick att granska marknaden för konsumentkrediter och föreslå åtgärder som motverkar riskfylld kreditgivning och överskudsättning samt även att beakta förslaget till ett nytt direktiv om konsumentkrediter och förhandlingarna om detta.<sup>5</sup> Utredningen är omfattande, dryga 600 sidor, och innehåller en pro-

<sup>2</sup> Se exempelvis från senare tid SOU 2016:68 Stärkt konsumentskydd på marknaden för högkostnadskrediter och prop. 2017/18:72, SOU 2013:72 Ut ur skuldfällan, SOU 2013:78 Överskudsättning i kreditsamhället och prop. 2015/16:125 samt Finansinspektionens rapport Tillsyn och registrering (dnr Fi2011/1948) och prop. 2013/14:107.

<sup>3</sup> Bland andra konsumentkreditdirektiven 87/102/EEG, 90/88/EEG och 2008/48/EU.

<sup>4</sup> Dir. 2021:108, Motverka riskfylld kreditgivning och överskudsättning.

<sup>5</sup> Dir. 2023:14 Tilläggsdirektiv till överskudsättningsutredningen. Konsumentkreditdirektivet är nu antaget, se Europaparlamentets och rådets direktiv 2023/2225 av den 18 oktober 2023 om konsumentkreditavtal och om upphävande av direktiv 2008/48/EG.

bleminventering och ett antal förslag till åtgärder. I denna artikel kommer frågan om de i utredningen framlagda förslagen i nämnvärd omfattning kommer att minska den riskfyllda kreditgivningen och risken för överskuldsättning att analyseras.

## 2. ATT STÄRKA KONSUMENTSKYDDET MOT RISKFYLLD KREDITGIVNING OCH ÖVERSKULDSÄTTNING

Det kan vara värt att inledningsvis stanna upp och fundera över utredningens rubrik, Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldsättning. Under senare år har riskfylld kreditgivning snarare associerats till en fara för att kreditgivarnas utlåning kan leda till att banker och andra kreditinstitut drabbas av ekonomiska problem och försätts i konkurs. En sådan utveckling kan utlösa en finanskris med stora negativa konsekvenser för samhället, som under finanskrisen på 1990-talet eller när den amerikanska investmentbanken Lehman Brothers gick i konkurs 2008.<sup>6</sup> Rättsliga åtgärder för att stärka konsumentskyddet har därför i många avseenden i högre grad syftat till att uppnå systemstabilitet än att skydda den enskilde konsumenten.<sup>7</sup> Exempelvis utgår Finansinspektionens konsumentskydd snarast från att övervaka utbudssidan och inte från att skydda den enskilda konsumenten från överskuldsättning.<sup>8</sup> Systemstabilitet och konsumentskydd är dock nära sammanflätade och har båda betydelse för konsumentintresset.

Efter att ha läst utredningen kan konstateras att den riskfyllda kreditgivningen som utredningen tar sikte på och föreslår åtgärder för att komma till rätta med, är för att skydda den enskilda kon-

<sup>6</sup> Prop. 2002/03:139, s. 1.

<sup>7</sup> Prop. 1991/92:83, s. 35, Ds 1990:84, Ny konsumentkreditlag, s. 55 ff. och SOU 2008:82 Vägen tillbaka för överskuldsetta, s. 215.

<sup>8</sup> Finansinspektionens uppdrag är att verka för ett högt konsumentskydd, men i betydelsen att stabila finansiella företag erbjuder konsumenter ändamålsenliga och kostnadseffektiva tjänster och produkter. Ett högt konsumentskydd innebär enligt myndighetens tolkning dock också att konsumenterna ska kunna lita på att företagen inte utnyttjar sitt informations- och kunskapsöverläge och att produkterna utgår från konsumentens behov och förutsättningar. Finansinspektionens ramverk för konsumentskydd, <https://www.fi.se/sv/publicerat/sarskilda-pm-beslut/2021/ett-ramverk-for-konsumentskydd/>, per 2023-11-17.

sumenten från att drabbas av överskuldssättning. Det är enligt vår mening en positiv utgångspunkt utifrån utredningens uppdrag.

### 3. VILKA ÄR PROBLEMEN ENLIGT UTREDNINGEN?

Snabbt står det klart för läsaren att utredningen kommit fram till att konsumenternas ekonomiska svårigheter bottenar i riskfylld kreditgivning, det vill säga att konsumenter beviljats krediter som är stora i förhållande till deras betalningsförmåga. Utredningen pekar ut nischbankerna och kreditinstituten som ansvariga för denna riskfyllda kreditgivning och att deras verksamhet leder till att konsumenter drabbas av betalningsproblem.<sup>9</sup> Vidare slås fast att riskfylld kreditgivning kan leda till överskuldssättning som medför allvarliga konsekvenser för den enskilde och dennes familj samt orsakar stora kostnader för samhället. Många av de problem som därefter uppmärksammas i utredningen är hänförliga till just dessa kreditgivare. Kreditgivare som erbjuder dyra krediter med långa löptider till personer som inte är kreditvärda.

Uppenbarligen finns det möjlighet att tjäna pengar på att bevilja krediter till kredittagare som inte kan fullfölja avtalet. En första slutsats bör därför vara att ett övergripande problem med den rådande konsumentkreditmarknaden är att det är för lönsamt att låna ut pengar till någon som inte betalar tillbaka enligt avtal, och att det är det problemet som i första hand behöver åtgärdas genom reglering. Ett andra problem som framträder är att kreditgivarna borde ta ett större ansvar och avslå kreditansökningar i de fall kredittagaren saknar ekonomisk förmåga. Slutligen framträder ett tredje problem genom att kreditgivare marknadsför och erbjuder krediter på sätt och platser som gör valet av en kredit till en lockande, snabb och lättlös lösning på allehanda problem.

<sup>9</sup> SOU 2023:38 Att stärka konsumentskyddet mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning, exempelvis s. 23 ff. och 201 ff.

## 4. ÅTGÄRDER FÖR ATT MINSKA LÖNSAMHETEN MED BRISTFÄLLIG KREDITPRÖVNING

För att komma till rätta med det övergripande problemet, att det är för lönsamt att låna ut till kredittagare som inte kan betala i tid, framstår åtgärder för att minska lönsamheten med obetalda krediter som viktiga insatser. Bland utredningens förslag tar två åtgärder direkt sikte på att minska lönsamheten med obetalda konsumentkrediter genom ändringar i konsumentkreditlagen (2010:846) respektive utsökningsbalken.<sup>10</sup> För det första föreslås begränsningar i kreditgivarens rätt att prissätta krediten genom att bestämmelser om så kallade ränte- och kostnadstak införs i konsumentkreditlagen. För det andra föreslås att den så kallade avräkningsordningen i utsökningsbalken ändras så att gäldenärens betalning först avräknas på huvudfordran och inte som idag på räntan. För det tredje återfinns ett förslag som syftar till att förhindra att skulder som tillkommit i strid med det föreslagna ränte- och kostnadstaket inte ska fastställas av Kronofogden.

### 4.1 Räntetak, kostnadstak och begränsad möjlighet till förlängning av krediten

I det nyligen antagna nya konsumentkreditdirektivet föreskrivs att medlemsstaterna ska införa åtgärder, exempelvis ett tak, i syfte att effektivt förhindra missbruk och säkerställa att konsumenter inte debiteras alltför höga krediträntor, effektiva räntor eller sammanlagda kreditkostnader.<sup>11</sup> Räntetak är också sedan länge vanligt förekommande bland många av EU:s medlemsländer.<sup>12</sup> Kravet på ett starkt konsumentskydd kommer således ännu en gång ifrån EU och det finns inget utrymme att frångå reglerna i nationell rätt.

Ränte- och kostnadstak liksom begränsning av förlängning av kreditens löptid finns i konsumentkreditlagen sedan 2018, men om-

<sup>10</sup> SOU 2023:38 Att stärka konsumentskyddet mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning, s. 333 ff. respektive s. 520 ff.

<sup>11</sup> Art 31 (1) Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/2225 av den 18 oktober 2023.

<sup>12</sup> Study on interest rate restrictions in the EU, Final Report, September 2010.

fattar enbart högkostnadskrediter.<sup>13</sup> I den föreliggande utredningen föreslås att de undantagsregler som idag gäller för högkostnadskrediter ska omfatta alla krediter, med undantag bara för bostadskrediter. Att begränsa antalet undantag följer det mönster som förekommit tidigare avseende konsumentkrediter. Bestämmelser som vid införandet endast tagit sikte på en viss kreditform har i allmänhet så småningom kommit att utvidgas till att omfatta fler eller samtliga kreditformer.<sup>14</sup>

Förslaget i konsumentkreditlagen innebär för det första att ett räntetak om 20 procent tillsammans med den vid var tid gällande referensräntan införs. Med införandet av räntetak följer frågan på vilken nivå taket ska läggas. Det nu föreslagna taket innebär en halvering i förhållande till det tak som gäller för högkostnadskrediter enligt 19 a § konsumentkreditlagen, men kan trots det framstå som väl tilltaget. Finland som i många avseenden haft ett starkare konsumentskydd på kreditmarknaden och ett räntetak sedan 2013, kommer enligt utredningen att sänka räntetaket till 15 procent. Mot bakgrund av den finländska sänkningen framstår det svenska förslaget som väl försiktigt.

För att motverka att de minskade möjligheterna att ta ut kreditränta kompenseras genom höjda avgifter föreslås för det andra ett tak för uppläggningsavgifter. Taket ska även det gälla för samtliga konsumentkrediter enligt konsumentkreditlagen med undantag för bostadskrediter. Avgiften får uppgå till högst en procent av prisbasbeloppet som gäller vid kreditavtalets ingående.

För det tredje föreslås ett absolut generellt kostnadstak med innebörd att kostnaderna för krediten inte får överstiga ett belopp som motsvarar kreditbeloppet. Uppgår kreditbeloppet till 3 000 kr

<sup>13</sup> SFS (2018:478).

<sup>14</sup> Exempelvis omfattade 1977 års konsumentkreditlag i princip bara kreditköp medan övriga kreditformer lämnades oreglerade, med ett otillfredsställande rättsläge som följd. Det ändrades genom införandet av 1992 års konsumentkreditlag som kom att i princip omfatta alla krediter. Däremot möjliggjorde några av undantagen i 1992 års konsumentkreditlag, kravet på information, skriftligt avtal och kreditprövning för mindre krediter som skulle återbetalas inom tre månader, lanseringen av sms-lån. Kravet på skriftligt avtal har aldrig återinförts men informationskrav och kreditprövning har utvidgats till att omfatta fler kreditformer.

innebär kostnadstaket att återbetalningsskyldigheten inte kan överstiga 6 000 kr.

Slutligen begränsas kreditgivarens möjligheter att förlänga löptiden. Genom nämnda åtgärder förlorar begreppet högkostnadskredit sin betydelse och tas bort ur konsumentkreditlagen. Förslagen bör kunna minska lönsamheten med obetalda krediter och därmed riskfylld kreditgivning och risken för överskudsättning.

Frågan om införande av ett räntetak har i Sverige diskuterats under många år, men avfärdats som ett för stort ingrepp i avtalsfriheten.<sup>15</sup> Utgångspunkten för argumenten har formulerats i en för-mögenhetsrättslig princip om kredittagarens strikta ansvar för den egna betalningsförmågan. Fri konkurrens har bedömts vara tillräckligt effektivt för att hålla räntenivån på en rimlig nivå genom att kreditgivare med orimliga räntor skulle konkurreras ut. Den mest utsatta konsumentgruppen skulle istället skyddas genom regelverket för kreditprövning. Med det nya konsumentkreditdirektivet finns inget utrymme för nationella avvikelser och det kan därför antas att förslagen kommer att antas. Åtgärderna kan antas bidra till att stärka konsumentskyddet mot överskudsättning.

#### 4.2 Avräkning vid betalning av fordran

Den andra föreslagna åtgärden som direkt kan påverka lönsamheten för obetalda krediter är en ändrad avräkningsregel vid utmätning. Förslaget skulle innebära att de pengar som borgenären ska få genom utmätning först kommer att avräknas mot kapitalbeloppet, i stället för som idag räntan enligt 13 kap. 3 § utsökningsbalken.<sup>16</sup> Borgenären ska dock alltid ha rätt att begära att avräkning ska göras på annat sätt.

I utredningen anges att såväl kreditgivare som inkassobolag uttryckt ett starkt motstånd mot att införa en ändrad avräkningsordning. Frivilliga försök med borgenärer, till exempel skuldavskrivning genom Kantonämnden under slutet av 1980-talet har aldrig varit

<sup>15</sup> Se exempelvis SOU 2008:82, Vägen tillbaka för överskudsatta, s. 214 ff., prop. 2009/10:242, s. 34 och s. 36 ff., Ds 2009:67, Ny konsumentkreditlag, s 61, och Eriksson, Anders, Konsumentskyddet inom det finansiella området, s. 49 ff.

<sup>16</sup> 13 kap. 3 § utsökningsbalken har sitt ursprung i 9 kap. 5 § handelsbalken.

framgångsrika eftersom borgenärerna inte av egen vilja velat medverka. Mot bakgrund av detta är det troligt att den nya huvudregeln blir verkninglös, om den inte görs tvingande.

Inte heller förslaget att ändra avräkningsordningen är nytt utan har också lagts fram tidigare.<sup>17</sup> De argument mot ändringen som presenterats har tagit fasta på att den skulle bryta mot det civilrättsliga avtalet. Å andra sidan sker verkställigheten med hjälp av statliga tvångsmedel, något som kan motivera att låta huvudfordran avräknas först. Den föreslagna avräkningsordningen får till följd att skulden minskar och torde öka gäldenärens incitament att betala. Samtidigt som den felvärdering av kreditrisken, som ligger båda parter till last, kan fördelas mer rättvist. Det talar med styrka för att det är motiverat att göra den föreslagna åtgärden tvingande.

#### 4.3 Nya processuella regler vid ansökan om betalningsföreläggande

Ett ytterligare förslag för att minska lönsamheten gäller nya processuella regler vid ansökan om betalningsföreläggande. När Kronofogden ska fastställa en skuld enligt lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning föreslås att ett yrkande om ränta och kostnader som överstiger ränte- och kostnadstaket alltid ska anses vara ogrundat eller obefogat enligt 23 §. Kreditgivaren ska i ansökan också ange om fordran grundar sig på en kredit som omfattas av taken samt det belopp som kostnaderna högst får uppgå till och vad som återstår att betala.

Förslaget kan låta banalt, men är i själva verket en tydlig förstärkning av konsumentskyddet. Tillämpningen av den nämnda bestämmelsen är nämligen strängt begränsad enligt förarbetena.<sup>18</sup> Förfarandet vid Kronofogden är tänkt att vara snabbt och effektivt och det görs därmed ingen materiell granskning av en ansökan. När ett krav har överlämnats till Kronofogden, men även till inkasso, är det lätt som gäldenär att bli stressad av både den omständigheten att inte ha

<sup>17</sup> Se exempelvis SOU 2008:82 Vägen tillbaka för överskuldssatta, SOU 2013:78 Överskuldssättning i kreditsamhället? s. 256 f. och Skatteverket, Evighetsgäldenärer, 2004.

<sup>18</sup> Prop. 1989/90:85 s. 65 f. och 116.



betalat i tid och av rädsla för att drabbas av en betalningsanmärkning. Många gånger betalas av den anledningen felaktiga krav direkt. I fall konsumenten är passiv och inte hör av sig till myndigheten fastställs skulden och verkställighetsprocessen kan starta, även om skulden skulle ha tillkommit i strid med konsumentkreditlagens regler.

## 5. ÅTGÄRDER FÖR ANSVARFULL KREDITGIVNING

Minskad lönsamhet när krediten inte betalas i tid skulle kunna skapa incitament för kreditgivarna att vara mer ansvarfulla vid själva kreditgivningen. Å andra sidan kan det också befaras att det man förlorar kompenseras genom andra åtgärder, alltså vad ”man förlorar på gungorna tas igen på karusellerna”. Så länge det bara är lönsamheten för varje enskild obetald kredit som minskar, kan den kompenseras genom att öka kreditvolymerna och i stället bevilja fler riskfyllda krediter. Minskad lönsamhet kan då få en motsatt effekt för konsumentskyddet mot överskuldssättning. För att minska riskerna för mer expansiv kreditgivning föreslås i utredningen även åtgärder som syftar till att få kreditgivarna att ta ett större ansvar för ansvarfull kreditgivning. Till åtgärder för mer ansvarfull kreditgivning återfinns förutom förtydligande av kravet på kreditprövning, förslag på förbud mot provisionsbaserad ersättning till personal på konsumentkreditinstitut samt skärpt reglering för att erbjuda online spel på kredit.

### 5.1 Kreditprövning

Kreditprövning är en mycket central åtgärd för att förhindra att konsumenter överskattar sin ekonomiska förmåga och ingår kreditavtal som sedan inte kan fullföljas. Det allra bästa skyddet mot att en kredit inte betalas tillbaka i tid är att den som inte kan eller vill betala tillbaka inte heller får en kredit. Kravet på kreditprövning följer direkt av artikel 8 och (26) i preambeln i konsumentkreditdirektivet och genomförs i 12 § i konsumentkreditlagen och delvis även genom kravet på god kreditgivningssed i 6 §.

När kravet på kreditprövning infördes som ett självständigt krav i konsumentkreditlagen 2004 gjordes detta i anslutning till att tillstånd för finansieringsrörelser avskaffades. Den avregleringen befarades leda till att antalet oseriösa kreditgivare skulle öka. Genom att införa ett kreditprövningskrav skulle näringsidkarens ansvar att förebygga överskuldsättning markeras.<sup>19</sup> Syftet med kreditprövningen är att motverka överskuldsättning och betona näringsidkarens ansvar för att konsumenter inte skuldsätter sig på ett så sätt som överstiger de egna inkomsterna och övriga ekonomiska förhållanden.<sup>20</sup>

Kreditprövning innebär att kreditgivaren ska samla in tillräckliga uppgifter om konsumentens ekonomiska förutsättningar att fullgöra åtagandena enligt kreditavtalet och utifrån dessa uppgifter beräkna konsumentens betalningsförmåga. Med ledning av den beräkningen ska kreditgivaren avgöra om den sökta krediten ska beviljas eller avslås. Hur kreditprövningen rent faktiskt ska gå till är inte preciserat i lagen men utvecklas närmare i förarbetena samt i Konsumentverkets allmänna råd, KOVFS 2020:1 och Finansinspektionens allmänna råd, FFFS 2023:20.<sup>21</sup> De allmänna råden är dock inte rättsligt bindande, men trots det följer att de utgör en rekommendation hur man bör eller kan handla i en viss situation.<sup>22</sup> Den som inte följer ett allmänt råd bör vara beredd på att förklara och motivera sitt alternativa förfarande.<sup>23</sup>

Bestämmelsen om kreditprövning har sedan den infördes återkommande kritiserats för att den inte efterlevs och den har därför även varit föremål för ett flertal revideringar. Konsumentverket har getts rätt att inte bara varna företag utan också förena varningen med en sanktionsavgift om överträdelsen inte är ringa samt även omedelbart förbjuda kreditgivaren att lämna krediter.<sup>24</sup> Vidare har tillståndskrav för vissa kreditgivare införts samt tillsynen skärpts.<sup>25</sup>

<sup>19</sup> Prop. 2002/03:139, s. 251.

<sup>20</sup> Prop. 2002/03:139 s. 253 och 587 f.

<sup>21</sup> Jfr även Europeiska bankmyndighetens riktlinjer – Riktlinjer om kreditgivning och övervakning, EBA/GL/2020/06.

<sup>22</sup> 1 § författningsföreläsningen (1976:725) och prop. 1983/84:119 s. 6.

<sup>23</sup> NJA 1995 s. 693

<sup>24</sup> Genom SFS (2014:83) och (2014:276).

<sup>25</sup> Genom SFS (2016:425) och (2022:1729)

Sedan årsskiftet har tillsynsansvaret även för kreditgivare som bedriver sin verksamhet med tillstånd enligt 16 § lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter flyttats till Finansinspektionen.<sup>26</sup> Trots ett flertal åtgärder för att skärpa kravet på kreditprövning konstateras i utredningen att tillsynen visar att brister i efterlevnaden av bestämmelserna fortfarande förekommer.<sup>27</sup> Kreditgivarna å andra sidan menar att kravet på kreditprövning lämnar utrymme för en omfattande skönsmässig bedömning. Rättsläget kan dock i dagsläget konstateras synnerligen oklart särskilt efter det att Förvaltningsrätten i Stockholm i två domar upphävt Finansinspektionens beslut att ge två olika nischbanker en anmärkning förenad med en sanktionsavgift, då kreditgivarna inte grundat sin kreditprövning på tillräckliga uppgifter och inte heller iakttagit god kreditgivningssed.<sup>28</sup> Vid denna artikels tryckning är det ännu oklart om domarna kommer att överklagas.

Utredningens slutsatser, som inte är svåra att dela, är att det finns problem med kreditprövningen både hos kreditgivarna, men även från kredittagare som utelämnar information eller lämnar oriktiga uppgifter. Enskilda kreditgivare har fortsatt att ta stora risker i sin kreditgivning genom att underlåta att hämta in relevant information eller välja att inte använda de uppgifter som har hämtats in. Åtgärder för att komma till rätta med problemen begränsas dock av att konsumentkreditdirektivet är fullharmoniserande och inte tillåter nationella avvikelser från direktivets krav. Mot bakgrund av detta föreslås i utredningen att kreditprövningskravet enbart ska förtydligas.<sup>29</sup> Förslaget har utformats så att kreditgivaren *alltid* ska pröva konsumentens återbetalningsförmåga samt *när så behövs* för att bedöma kreditvärdigheten, ta information från *en extern databas*.<sup>30</sup>

Det är dock svårt att tro att de föreslagna ändringarna kommer att leda till noggrannare kreditprövningar. Utredningen har konstaterat två brister från kreditgivarnas sida, dels att information inte inhäm-

<sup>26</sup> Genom SFS (2022:1729).

<sup>27</sup> SOU 2023:38 Ett förstärkt skydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning, s. 307 ff.

<sup>28</sup> Förvaltningsrättens i Stockholm domar 2023-11-14 i mål nr 15051-22 respektive 14839-22.

<sup>29</sup> SOU 2023:38 Ett förstärkt skydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning, s. 293 ff.

<sup>30</sup> SOU 2023:38 Ett förstärkt skydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning, s. 91 och

tas i tillräcklig grad, dels också att den inhämtade informationen inte används. Tillägget att kreditgivaren *alltid* ska pröva konsumentens återbetalningsförmåga är, precis som det skrivs i utredningen, bara ett förtydligande. Den nuvarande formuleringen lämnar inget utrymme för kreditgivaren att helt låta bli att göra en kreditprövning, så förslaget påverkar inte rättsläget. Kvarstår då om det andra tillägget ”*när så behövs* för att bedöma kreditvärdigheten, ta information från en *extern databas*”, kommer att förändra hanteringen.

Informationen föreslås hämtas från en extern databas och i detta syfte ska ett skuld- och kreditinformationsregister, Skri-register, införas. Genom registret ska kreditgivarna kunna få en helhetsbedömning av konsumentens krediter och andra skulder. I förslaget anges dock att rapporteringsskyldigheten till registret ska vara begränsad till krediter lämnade av kreditinstitut under tillsyn av Finansinspektionen. Till skillnad från de registeruppgifter som idag finns att tillgå uppges det nya registret komma att även omfatta cirka 20 konsumentkreditinstitut och några utländska kreditgivare som bedriver gränsöverskridande handel som idag inte utbyter information om sina kunder med andra kreditgivare. Det konstateras dock att utlåningen från dessa aktörer är förhållandevis liten.

Från det föreslagna kreditregistret undantas också krediter som även kan vara ekonomiskt betungande för konsumenten och som kan vara centrala för kreditprövningen såsom räntefria kreditköp, leasingavtal, hyresavtal och borgensåtaganden. Inte heller inkassoskulder som inte avser krediter samt krediter från icke finansiella företag som tillhandahåller konsumentkrediter som ett underordnat led i affärsverksamheten, som kontokortskrediter, fakturakrediter och delbetalningar, kommer att omfattas. Sammantaget kommer informationen över konsumentens skuldsättning, som det föreslås, även med det nya registret bara att bli fragmentarisk. Mot bakgrund av den forskning som finns, liksom tidigare utredningar om överskuldsätt-

ning framstår de senare krediterna och beteendet som centrala indikatorer på försämrad ekonomi och därmed lägre kreditvärdighet.<sup>31</sup>

Slutligen föreslås, med hänvisning till den begränsning som följer av lydelsen av det nya konsumentkreditdirektivet, att kontrollen mot registret bara ska göras *när det behövs*. Det tillägget öppnar för en ny bedömning som gör rättsläget fortsatt svårbedömt för tillsynsmyndigheten. Kreditgivare som exempelvis erbjuder en kredit trots att kredittagaren har upp till nio betalningsanmärkningar, anser knappast att mer information behövs, eftersom det torde vara uppenbart att kredittagarens återbetalningsförmåga är av underordnat intresse i beslutsprocessen.<sup>32</sup> Kreditgivare som redan idag nyttjar olika scoring-modeller för att avgöra kreditvärdigheten hos konsumenten kommer sannolikt inte att anse att de behöver göra den kontrollen.<sup>33</sup> De kreditgivare som utredningen konstaterat marknadsför sig med att de inte tar in kreditupplysningar kommer sannolikt inte heller att börja med det för att det tillkommer ett Skri-register.<sup>34</sup>

Utredningens förslag kan jämföras med de åtgärder som redan vidtagits i våra nordiska grannländer. Kreditprövningskravet i den finska bestämmelsen föreskriver att bedömningen ska grundas på tillräckliga kreditupplysningsregisteruppgifter och preciserar var uppgifterna ska hämtas för att kreditgivaren med nödvändighet ska kunna bedöma konsumentens betalningsförmåga.<sup>35</sup> Formuleringen torde inte stå i strid med varken det gällande eller kommande konsumentkreditdirektivet då EU:s årliga samordningsförfarande för den ekonomiska politiken tycks ha godkänt denna 2019.<sup>36</sup> I Danmark tycks en motsvarande tolkning av direktivet gjorts då den danska Finansinspektionen nyligen har beordrat Danske Bank A/S att genomföra en kreditprövning i enlighet med § 7 (c)(1) i kreditavtals-

<sup>31</sup> Se Statistik i SOU 2023:38 s. 133. Se även Ds 2013:26 s. 19 ff. om skuldsättningsgraden i Örebro län särskilt beträffande högkostnadskrediter, tidigare s.k. snabbblån. Enligt Konsumentverket är en typisk snabblånekund en 37-årig ensamstående kvinna med barn. De flesta ansökningar görs i slutet av månaden och 60-70 procent av de som ansöker är återkommande kunder, dvs. de har tidigare ansökt om en sådan kredit.

<sup>32</sup> [www.Moni365.com](http://www.Moni365.com), per 2023-11-19.

<sup>33</sup> Förvaltningsrättens i Stockholm domar 2023-11-14 i mål nr 15051-22 respektive 14839-22.

<sup>34</sup> SOU 2023:38 Ett förstärkt skydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning, s. 208.

<sup>35</sup> Konsumentskyddslagen 7 kap. 14 §.

<sup>36</sup> [https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Documents/RP\\_22+2022.pdf](https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Documents/RP_22+2022.pdf), s. 3.

lagen som grundar sig på tillräcklig information om t.ex. konsumentens inkomst, faktiska fasta kostnader m.m. I beslutet framkommer den tolkningen att konsumentkreditdirektivet, inte lägger hinder för att medlemsstaterna i sin lagstiftning kan behålla borgenärens skyldighet att söka information i en databas.<sup>37</sup>

## 5.2 Sanktioner vid bristande kreditprövning

Överträdelse mot kreditprövningskravet är näringsrättsligt sanktionerad i 57–60 §§ konsumentkreditlagen. Mot bakgrund av den problembeskrivning och slutsats som dras i utredningen, men också lämnas av Finansinspektionen och Konsumentverket, tycks sanktionerna inte vara tillräckligt avskräckande för att få kreditgivarna att efterleva kraven.<sup>38</sup>

Näringsrättsliga sanktioner avser snarast att skydda konsumenterna som kollektiv och inte som enskilda. Till skydd för den enskilda konsumenten finns 36 § i lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens som kan åberopas mot oskäliga avtalsvillkor. Högsta domstolen har dock varit synnerligen restriktiv med den tillämpningen vid bristande kreditprövning och uttalat att en nedsättning av återbetalningsskyldigheten enbart kan aktualiseras i undantagsfall.<sup>39</sup> I förarbetena till 2010 års konsumentkreditlag begränsades tillämpningen ytterligare genom tillägget ”enbart i sällsynta undantagsfall framstår det som befogat att låta kreditgivaren drabbas av den bristande återbetalningsförmågan”.

I utredningen slås fast att det finns starka skäl för att införa en civilrättslig sanktionsregel, dvs. att kredittagarens betalningsskyldighet ska jämkas helt eller delvis vid kreditgivarens bristande kreditprövning. Därefter lämnas förslaget utan djupare analys utan åtgärd med hänvisning till praktiska svårigheter, tveksamheter om en sådan regels effektivitet och bristande förutsebarhet.

<sup>37</sup> Finanstilsynet 2023-09-27, REF SBP, J.Nr.23-000522.

<sup>38</sup> Se även Förvaltningsrättens i Stockholm domar 2023-11-14 i mål nr 15051-22 respektive 14839-22, samt SOU 2023:38 Ett förstärkt skydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning s. 331.

<sup>39</sup> NJA 1996 s. 3 och NJA 1999 s. 304 och prop. 2009/10:246 s. 57 med tillägget ”enbart i sällsynta undantagsfall framstår det som befogat” att låta kreditgivaren drabbas av den bristande återbetalningsförmågan.

Fortsatta problem med bristande efterlevnad talar dock för att en civilrättslig regel som minskar kreditgivarens möjlighet att återfå krediten i de fall kreditprövningen brustit skulle kunna vara effektiv. Konsumentskyddet på det finansiella området utgår från att det föreligger ett kunskaps- och informationsövertag hos kreditgivaren som konsumenten behöver skyddas mot. Näringsidkaren har förutsättningar att kalkylera med riskerna för olika kreditavtal och borde rimligen bära ett större ansvar när kreditprövningen varit otillräcklig.

I den norska finansavtaleloven § 5-5 har införts en civilrättslig sanktion med möjlighet för konsumenten att få kreditavtalet jämkat om kreditgivaren skulle ha beviljat kredit trots att konsumenten saknar kreditvärdighet. Avgörande för frågan om jämkning torde avgöras utifrån vilka uppgifter som legat till grund för beviljandet av krediten. Jämkningsmöjligheten kompletterar på så sätt kravet på kreditprövning i finansavtaleloven § 5-2. En motsvarande regel skulle vara önskvärd även i svensk rätt.

### 5.3 Krav på sundhet vid utformningen av ersättningssystem samt förbud att främja kredit vid spel

Enligt utredningen erbjuder konsumentkreditinstitut som driver verksamhet med tillstånd enligt lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter sin personal provisionsbaserad ersättning utifrån antal beviljade eller förmedlade krediter. Personalen kan också erhålla en procentsats på beviljat kreditbelopp. Ett sådant ersättningssystem skapar osunda incitament och det är märkligt att det överhuvudtaget kan vara tillåtet. Av artikel 32 i det nya konsumentkreditdirektivet följer att arvoderingen till personal inte får inkräkta på efterlevnaden avseende beviljande, förmedling eller underlättande av beviljande av krediter. Följaktligen föreslås att en övergripande regel införs i den nämnda lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter, som föreskriver att ersättningssystemet till personal ska vara uppbyggt i överensstämmelse med kravet på sundhet.

Skuldsättning till följd av spel har tidigare uppmärksammats. I spellagen (2018:1138) finns ett förbud för licenshavare och spelombud att erbjuda eller lämna krediter för insatser i spel. Det förekom-

mer dock att en tredje part erbjuder eller lämnar kredit för insatser i spel på licenshavarens eller spelombudets webbplatser. Det rådande förbudet omfattar inte dessa och utredningen föreslår därför att förbudet utvidgas till att även omfatta dessa.

## 6. ÅTGÄRDER FÖR MÅTTFULL MARKNADSFÖRING

Utredningen konstaterar att den marknadsföring av konsumentkrediter som förekommer inte är måttfull. Det är en slutsats som är svår att ifrågasätta. För att komma till rätta med detta föreslås att det nuvarande kravet på måttfullhet exemplifieras genom tillägg som att krediter inte får vara påträngande eller locka konsumenten till oöverlagda beslut samt att marknadsföringen ska vara saklig, balanserad och neutral. Dessa förklaringar återfinns idag i förarbetena.<sup>40</sup> Därtill ska en särskild upplysning, ”Att låna kostar pengar” anges vid marknadsföring av alla krediter.

Kravet på måttfullhet infördes som ett självständigt krav i konsumentkreditlagen så sent som år 2018. Motiveringen var då densamma som vid införandet av god kreditgivningssed år 1992. Syftet var att förtydliga att kreditgivarna behövde ta större hänsyn och betona riskerna med krediter.<sup>41</sup>

Det får, som nämnts ovan, utifrån utredningens titel antas att det är riskfylld kreditgivning mot den enskilda konsumenten som ska förstärkas. De kreditgivare som ägnar sig åt kreditgivning till konsumenter med betalningsproblem förefaller däremot inte särskilt oroliga för att verksamheten är riskfylld i avseende att konsumenten inte kan betala krediten när den förfaller till betalning. Tvärtom utformas deras marknadsföring på ett sådant sätt att den direkt vänder sig till just dessa konsumenter, och då inte sällan i strid med kravet på måttfullhet.<sup>42</sup> Affärsidén förefaller i många fall vara just den att konsumenten inte ska betala i tid.

<sup>40</sup> Prop. 2017/18:72 s. 49 f. och 62 f.

<sup>41</sup> Prop. 2017/18:72 s. 46 ff. jmf. med prop. 1991/92:83 s. 33 och 107.

<sup>42</sup> Se exempelvis Moni365 som bara är en av flera kreditgivare som just nu marknadsför krediter för den som har upp till tio betalningsanmärkningar.



Det är Konsumentverket som utövar tillsyn över efterlevnaden av 6 och 6 a § § i konsumentkreditlagen. Det kan antas att tillsynsverk-samheten inte styrs av behovet av tillsyn utan av vilka resurser som finns att tillgå på myndigheten. Av utredningen framgår att till-synsärenden sker tematiskt, efter anmälan eller omvärldsbevakning och således inte fortlöpande. Vidare anges att samtliga aktörer som Konsumentverket riktat tillsyn mot rättat sig efter myndighetens krav. Samtidigt konstateras på samma sida att marknadsföringen är mycket omfattande och, i vissa fall, görs av aktörer utan tillstånd och ibland direkt mot konsumenten.<sup>43</sup> Dessa omständigheter får tillsyns-uppdraget att framstå som en i det närmaste omöjlig uppgift. Av utredningen framgår vidare att få fall drivs till domstol. Det kan inte tolkas på annat sätt än att många fall av otillbörlig marknadsföring överhuvudtaget inte kommer att kontrolleras av Konsumentverket och att kreditgivaren inte heller ställs till ansvar. Mot bakgrund av detta förefaller det tandlöst och nästintill löjväckande att som ut-redningen föreslår överlämna till rättstillämpningen att bedöma när marknadsföring ska anses vara påträngande. Det krävs i sådana fall att Konsumentverket tilldelas mer resurser för detta ändamål. Att tro att näringsidkarna skulle börja ta ett större ansvar för marknadsföringen av krediter är inte sannolikt.

Mot bakgrund av att övriga åtgärder som föreslås i utredningen, som ränte- och kostnadstak, kan förväntas riskera minska lönsamheten med varje kredit, finns det anledning att tro att marknadsföringen mot kreditsvaga konsumenter framöver kan bli än mer uppsökande och offensiv för att kompensera den minskade ekonomiska vinsten. Vissa former av marknadsföring är näst intill gratis att genomföra samtidigt som den når ut till väldigt många potentiella kunder som identifierats genom insamling av personliga uppgifter. Konsumenter kan därigenom regelbundet få särskilt riktade och personliga erbjudanden, exempelvis digitalt eller med sms. Den personliga utformningen torde göra konsumenten mindre kritisk och där svaga konsumentgrupper som unga eller personer med ekonomiska problem

<sup>43</sup> SOU Ett förstärkt skydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning s. 228 och 260.

kan antas bli särskilt utsatta. När kreditgivare inte riskerar att bli upptäckta kan det antas att mindre seriösa utövare chansar och helt bortser från reglerna. Ett sådant beteende drabbar inte bara konsumenterna utan även andra kreditgivare genom snedvriden konkurrens.

Vi drar därför slutsatsen att såsom tillsynen och sanktionsbestämmelserna är utformade, är risken att drabbas av en sanktion liten. För att få en avskräckande effekt för kreditgivaren måste överträdelser framstå som en reell risk med kännbara ekonomiska sanktioner eller indraget tillstånd. Först då kommer reglerna att få genomslag. Sanktionsförfarandet behöver också bli snabbare så att kreditgivaren inte kan kalkylera att hinna hämta hem vinsten med en kampanj innan upptäckt eller låta verksamheten byta huvudman för att undkomma ansvar. En tydligare koppling mellan efterlevnad och indraget tillstånd för den fysiska huvudmannen bakom verksamheten skulle också kunna vara ett incitament till bättre efterlevnad. Konsumentverket har hittills bara drivit ett fåtal fall till Patent- och marknadsdomstolen. Det är därför föga troligt att rättstillämpningen, som anges i utredningen, i tillräcklig omfattning kommer att utveckla de omständigheter som enligt bestämmelsen ska beaktas.<sup>44</sup>

## 7. MOT ETT STARKARE KONSUMENTSKYDD MOT ÖVERSKULDSÄTTNING?

Den framlagda utredningen är visserligen en ambitiös produkt som visar att bristen på konsumentskydd mot överskuldssättning tas på allvar och att flera åtgärder behöver vidtas, samtidigt och på bred front i flera olika rättsliga regleringar. Men mot bakgrund av den problembeskrivning som lämnas kan det på goda grunder ifrågasättas om de föreslagna åtgärderna kommer att leda till någon märkbar förändring. Trots det breda uppdrag som utredningen haft med möjlighet att lägga fram nya och kraftfulla åtgärder, stannar resultatet vid ett försiktigt utspel med bekanta förslag.

<sup>44</sup> SOU 2023:38 Ett förstärkt skydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning s. 229 jämförd med s. 605.

De konsumentskyddande insatser som övervägs tar visserligen inte bara sikte på att informera konsumenten om krediten och få kreditgivarna att efterleva gällande regler, utan även på att skydda konsumenten mot överskuldssättning i ett vidare perspektiv. I och med det framträder också en förändrad syn på vilka rättsliga åtgärder som behövs för att stärka konsumentskyddet mot riskfylld kreditgivning.

I utredningens uppdrag ingick inte bara att bedöma vilka företeelser på marknaden som bidrar till riskfylld kreditgivning, utan att även föreslå åtgärder för att ge redan skuldsatta personer bättre förutsättningar att betala sina skulder. Här hade det varit önskvärt att utredningen kommit med fler konkreta bidrag som faktiskt också skulle kunna hjälpa fler skuldsatta. I Finland finns sedan 2015 en bestämmelse om absolut preskription som innebär att fysiska personers penningsskulder som grundar sig på avtal preskriberas, oavsett om preskriptionsavbrott skett, efter 20 år från förfallodagen.<sup>45</sup> I Norge har som nämnts ovan, införts en jämningsregel vid bristande kreditprövning.<sup>46</sup>

Skuldsaneringslagen analyseras inte närmare. Utredningen omnämner skuldsaneringslagen som den del av regelverket som styr konsumentkreditmarknaden men analyserar den sen inte närmare. Därmed nämns inte heller den internationella kritik som Sverige får för att bara cirka 40 procent av ansökningarna om skuldsanering beviljas.<sup>47</sup>

Det går inte heller att bortse från att de människor som av olika skäl idag tar dyra snabblånen även i framtiden kommer att ha ett akut behov av pengar i vissa situationer, samtidigt som de inte beviljas kredit från andra håll. Det saknas uppdrag i direktivet att utreda hur detta problem ska hanteras. Det är en angelägen fråga som borde

<sup>45</sup> Preskriptionstiden om borgenären är en fysisk person är dock 25 år. 13 a § i lag om preskription av skulder, 15.8.2003/728.

<sup>46</sup> Finansavtaleloven § 5-2.

<sup>47</sup> Kronofogdens pressmeddelande 2023 -02-15, och Dubois, Hans et. al, Addressing household over-indebtedness, Eurofound 2020, s.42.

åtgärdas i anslutning till eventuella lagändringar för att undvika uppkomst av avarter av kreditgivning.<sup>48</sup>

Sverige har i ett internationellt sammanhang haft ett gott rykte om att erbjuda ett starkt konsumentskydd. Den utvecklingen tycks numera ha ändrats och det är först när EU initierar åtgärder, t.ex. genom att ett nytt konsumentkreditdirektiv införs, som det verkligen sker förändringar. Den framlagda utredningen förefaller inte att ändra på det. Regering och riksdag behöver lämna ”myrstegen” och ta ett ”elefantkliv” mot ansvarsfullare kreditgivning för att stärka konsumentskyddet mot överskuldssättning.

---

<sup>48</sup> Det finns anledning att omvärdera de argument som har framförts mot sociala lån med utgångspunkt från det nu rådande forskningsläget, se SOU 2008:82 Vägen tillbaka för överskuldssatta, s. 2016 ff.