

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
103 33 Stockholm

Yttrande över Stärkt konsumentskydd på marknaden för högkostnadskrediter (SOU 2016:68)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till ändringar i konsumentkreditlagen (2010:1846).

Förslaget anges innebära att sju nya bestämmelser införs i lagen. Vid marknadsföring av högkostnadskredit ska näringsidkaren ge konsumenten en upplysning om att krediten är en högkostnadskredit och hänvisning till mer information om riskerna med skuldsättning. Enligt förslaget ska kreditgivaren inte kunna ta ut en högre kredit- eller dröjsmålsränta för en högkostnadskredit än en räntesats som motsvarar den tillämpliga¹ referensräntan med ett tillägg om 40 procentenheter. Vidare ska konsumenten inte vara skyldig att betala mer i kostnader för krediten än ett belopp som motsvarar kreditbeloppet. En högkostnadskredit ska inte kunna förlängas mer än en gång om förlängningen medför en kostnad för konsumenten. Vid beräkningen av konsumentens förutsättningar att återbetala en högkostnadskredit ska näringsidkaren ta särskild hänsyn till risken att konsumenten redan har, eller kommer att få, andra utgifter än vad underlaget för kreditprövningen visar. Vid marknadsföring av alla sorters krediter ska måttfullhet iakttas. Slutligen föreslås att undantag från krav på kreditprövning ändras så att fristående krediter alltid måste kreditprövas, även om de har kortare löptid än tre månader och även om de är räntefria och inte medför annat än en obetydlig avgift för konsumenten.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen anges bl.a. följande. Syftet med utredningens uppdrag anges vara att stärka konsumentskyddet och minska risken för att konsumentkrediter leder till överskuldsättning. Vidare anges att en målsättning med de åtgärder som övervägs ska vara att minska risken för att en konsument erbjuds och beviljas ett lån som denne inte klarar av att betala tillbaka. Utredningens förslag anges vara avsedda att begränsa dagens utlåning till högriskkonsumenter, skapa rimligare villkor för

¹ Tillämplig enligt räntelagen

konsumenterna och skydda de konsumenter som trots allt beviljas ett lån som de får svårt att betala tillbaka. Det anges att utredningen bedömt att överskuldssättning påverkas av ett stort antal faktorer och att det snarast är det stora utbudet av konsumentkrediter som orsakar överskuldssättning snarare än en enskild kreditprodukt. Utredningens förslag, som är inriktade mot högkostnadskrediter, vilket anges utgöra en mycket liten del av kreditmarknaden, bedöms därför inte minska överskuldssättningens omfattning. Däremot bedöms de minska risken för att konsumenten ansöker om och beviljas en högkostnadskredit som han eller hon sedan inte kan betala tillbaka.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det anges i konsekvensutredningen att de regleringsalternativ som utredningen haft att ta ställning till framgår av utredningens direktiv. Förslagsställaren anger övergripande att det i och för sig hade varit möjligt att föreslå endast åtgärder som skulle ha medfört lägre kostnader och mindre inkomstbortfall för de kreditgivande bolagen. Med beaktande av de konsumentskyddsproblem som förslagsställaren identifierat bedöms att det inte är förenligt med förslagsställarens uppdrag att föreslå mindre långtgående åtgärder än de som föreslås i betänkandet. Utöver detta mer övergripande resonemang om alternativa lösningar återfinns i andra delar av betänkandet, i anslutning till redovisningen av respektive förslag, mer detaljerade resonemang om möjliga åtgärder. Det finns hänvisningar i konsekvensutredningen till de andra avsnitt i betänkandet där alternativa lösningar har analyserats vidare. I konsekvensutredningen anges även att om inga åtgärder alls genomförs, kommer de problem med konsumentskydd som förslagsställaren identifierat troligen att bestå.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen av alternativa lösningar och effekter om ingen reglering kommer till stånd som finns i konsekvensutredning och andra delar av betänkandet är överlag tydlig och utförlig. Det är värdefullt att tydliga hänvisningar görs i konsekvensutredningen till övriga relevanta avsnitt. Mot bakgrund av de synpunkter som lämnas i särskilda yttranden anser Regelrådet att det hade kunnat förbättra konsekvensutredningens kvalitet ytterligare om de överväganden som utredningen anser talar för ytterligare lagstiftning vid denna tidpunkt, snarare än vid ett senare tillfälle då befintligt regelverk kunnat utvärderas, hade utvecklats mer. Befintlig beskrivning är emellertid tillräcklig.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Övergripande anges i konsekvensutredningen att den föreslagna regleringen inte strider mot någon reglering på EU-nivå. Den föreslagna regleringen anges emellertid gå utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU. Ytterligare analys av hur förslagen förhåller sig till relevant EU-lagstiftning har gjorts i anslutning till redovisningen av utredningens förslag. I konsekvensutredningen finns hänvisningar till de andra delar av betänkandet där detta redovisas.

Regelrådet gör följande bedömning. Den redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten som finns i konsekvensutredningen och i betänkandets övriga delar är sammantaget tydlig och utförlig. Det är värdefullt att tydliga hänvisningar görs i konsekvensutredningen till övriga relevanta avsnitt.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I remissen föreslås att de nya bestämmelserna träder i kraft den 1 juli 2018. Valet av datum motiveras bland annat med att branschen ska få tid att anpassa avtalsvillkor. Utredningen bedömer att det inte behövs några särskilda informationsinsatser till följd av att regleringen införs. Denna bedömning motiveras inte.

Regelrådet finner att om utredarens bedömning är att behov av speciella informationsinsatser inte finns, måste detta motiveras för att beskrivningen ska anses fullständig.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att de föreslagna åtgärderna i huvudsak berör kreditgivande företag som erbjuder högkostnadskrediter. Vidare anges att om man ser på marknaden som den ser ut idag innebär definitionens utformning att alla snabblånebolag och vissa andra kreditgivande konsumentkreditinstitut skulle omfattas av regleringen. Med konsumentkreditinstitut avses bolag som har, eller har möjlighet att få, tillstånd att bedriva verksamhet enligt lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter. Det anges vidare att vid tidpunkten för utredningens färdigställande var det ännu osäkert hur många bolag som skulle beviljas tillstånd. Sammanfattningsvis bedömer utredningen att mellan 11 och 20 snabblånebolag kan beröras av förslagen. När det gäller andra konsumentkreditinstitut som ger fristående krediter och som kan komma att beröras anges att det kan röra sig om ca tio företag. Uppgifterna avser bolag som enligt information som lämnas på deras hemsidor erbjuder effektiva räntor som överstiger det gränsvärde som utredningen satt för en högkostnadskredit.

Därutöver anges i konsekvensutredningen att majoriteten av de berörda företagen är sådana som Finansinspektionen brukar beteckna mindre företag, med färre än tio anställda. Två snabblånebolag och två andra konsumentkreditinstitut har mellan tio och drygt 30 anställda. Vidare anges att för bolag med färre än tio anställda varierade omsättningen för det senast redovisade räkenskapsåret från någon miljon till ca 55 miljoner kr. De två snabblånebolagen med fler anställda anges omsätta knappt 70 respektive 250 miljoner kr. Enligt förslagsställaren kan även något enstaka kreditinstitut beröras av förslagen. Det anges idag finnas kreditinstitut som erbjuder kreditprodukter med högre effektiv ränta än 30 procent. Det handlar i sådant fall inte om de s.k. storbankerna, utan mindre kreditinstitut. Slutligen anges att om de ovan beskrivna bolagen kommer att beröras beror på om de väljer att behålla sitt nuvarande utbud av kreditprodukter.

Specifikt när det gäller förslaget om måttfullhet vid marknadsföring anger förslagsställaren att detta berör hela marknaden för konsumentkrediter. Således berörs många, sinsemellan vitt skilda kreditprodukter. Kreditgivare av fristående krediter, blancolån och bostadskrediter (som berörs) anges i första hand vara kreditinstitut. Vidare anges att marknaden för kreditköp i sin tur potentiellt påverkar hela marknaden för varor och tjänster om finansieringsmöjligheten att ta kredit erbjuds konsumenterna.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen av berörda företag är utförlig och tydlig. Det är värdefullt att förslagsställaren anger både vad som är känt och vilka osäkerheter som finns i förutsättningarna för de uppgifter som lämnas. Det är också värdefullt att den storleksmässiga

beskrivning som finns görs i flera avseenden, eftersom det ger en fördjupad bild av de berörda företagen.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I konsekvensutredningen anges att kostnaden för att lägga till en upplysning om att krediten är en högkostnadskredit m.m. i marknadsföring som är av mer permanent karaktär, det vill säga företrädesvis företagets hemsidor, kommer att uppgå till högst 20000 kr per företag. Administrativa kostnader till följd av räntetak, kostnadstak och begränsning av möjligheten att förlänga lån anges innebära att företagen måste ta fram ett nytt programutbud som överensstämmer med kraven och även eventuellt förändra sina kreditgivningsmodeller. Detta anges medföra administrativa kostnader för att ta fram nya avtalsdokument och förändra information på bolagens hemsidor. Sådana kostnader uppskattas till mellan 50000 och 300000 kr per bolag, beroende på arbetets omfattning. Det anges att kostnadstaket inte i sig väntas leda till någon produktutveckling som innebär administrativa kostnader. En viss administrativ engångskostnad anges emellertid kunna uppkomma eftersom bolagen behöver utveckla system eller rutiner för förfallna fordringar, så att kostnadstaket inte överskrids. Kostnaden för detta uppskattas till högst 50000 kr per företag. När det gäller krav avseende säkerhetsmarginal i kvar-att-leva-på-kalkylen anges att alla de grundläggande kraven att göra beräkningar av en konsuments återbetalningsförmåga redan framgår av lag och allmänna råd. Det anges emellertid att bolagen kan komma att behöva i någon mån ändra rutiner och informera personal som gör kreditprövningen. Dessa kostnader anges vara av engångskaraktär och uppskattas till som mest 20000 kr för två dagars administrativt arbete. Det anges inte om denna kostnad är per bolag. Krav på kreditprövning för alla fristående krediter, oavsett om de är räntefria och löper på en kortare tid, bedöms att detta inte medför annat än marginella administrativa kostnader för bolagen, vilket motiveras med att någon form av kreditprövning alltid torde göras, även om det inte finns ett lagkrav idag. Krav på måttfullhet vid marknadsföring anges komma att beröra en vid krets av företag men det anges inte vara förknippat med några administrativa kostnader i sig att framställa mer måttfull reklam.

Regelrådet gör följande bedömning. Som helhet betraktad är beskrivningen av förslagets påverkan på företagens administrativa kostnader tydlig och utförlig. Det hade varit önskvärt att förslagsställaren angav om engångskostnaderna i samband med anpassning till krav avseende säkerhetsmarginalen i kvar-att-leva-på-kalkyler avser kostnad per företag eller total kostnad. Bristen på sådan information är emellertid inte av avgörande betydelse. Det är värdefullt att tydliga hänvisningar görs i konsekvensutredningen till övriga delar i betänkandet där det finns redovisning av påverkan på administrativa kostnader.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens administrativa kostnader godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

När det gäller intäktsbortfall anges följande i konsekvensutredningen. Räntetaket anges innebära ett intäktsbortfall för snabblånebolag och några andra konsumentkreditinstitut. Det anges att en trolig effekt är att bolagen utvecklar sina produkter i syfte att motverka intäktsbortfallen. Vidare anges att eftersom rapportering till Finansinspektionen inte är heltäckande får dagens ränteintäkter uppskattas. Förslagsställaren uppskattar således att ränteintäkterna för de snabblånebolag som fått tillstånd från Finansinspektionen uppgår till 535 miljoner kr per år medan bolagens kreditförluster uppskattas till totalt

115 miljoner kr årligen. Det anges att ett av syftena med det föreslagna räntetaket är att bolagens ränteintäkter ska minska och att bolagen i första hand ska kompensera sig genom att minska kreditförlusterna. Det anges att enbart ett bolag har lämnat en uppskattning till utredningen hur stora inkomstförluster bolaget skulle komma att göra till följd av förslaget. Mot denna bakgrund bedömer förslagsställaren att ränteinkomsterna kommer minska men det anges omöjligt att beräkna hur mycket. När det gäller kostnadstaket anges att detta i första hand kommer att innebära att dröjsmålsränta kommer att kunna löpa endast under en begränsad tid. Utredningen bedömer att ett kostnadstak kommer att innebära ett ekonomiskt incitament att vara restriktiv i utlåningen. Det anges emellertid att utredningen saknar möjlighet att bedöma vilket intäktsbortfall som kan bli följden av kostnadstaket. Det anges vara troligt att fordringar drivs in och slutbetalas före den tidpunkt då kostnadstaket skulle medföra en begränsning av intäkterna. Under denna förutsättning anges att det kommer att handla om en mindre del av de fordringar som överhuvudtaget blir aktuella för indrivning. Förslagsställaren anger att bolagen rapporterar att i genomsnitt 7 procent av deras fordringar blir föremål för en ansökan om betalningsföreläggande, medan en fjärdedel av alla ansökningar som lämnades in till Kronofogdemyndigheten år 2015 betalades innan ett utslag meddelades. Mot den bakgrunden anges att det inte kan röra sig om mer än ca 5 procent av företagets fordringar som berörs av kostnadstaket. Någon mer exakt uppskattning av hur många lån det gäller och till vilka värden anges inte vara möjlig att göra. Det anges att ett kostnadstak kan påverka fordringarnas andrahandsvärde så att de blir svårare att sälja vidare. På kort sikt anges detta kunna påverka bolagens likviditet. Avseende intäktsbortfall till följd av begränsningar i möjlighet att förlänga lån anger förslagsställaren att det kan antas att detta medför visst intäktsbortfall, som emellertid inte bedöms kunna beräknas, mot bakgrund av bl.a. att rapporteringen till Finansinspektionen inte innehåller information som medger att särskilja intäkter från just förlängningar. Det anges också att ett bolag anfört att begränsningarna när det gäller förlängning kommer innebära att det utvecklas nya produkter för att kompensera för intäktsbortfallet som regleringen annars skulle innebära.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen av förslagets påverkan på intäktsbortfall är utförlig och tydlig. Inget anges om påverkan på företagets andra kostnader, men Regelrådet finner det inte troligt att en betydande sådan påverkan skulle finnas. Därför är inte den bristen väsentlig. Åtgärder för att utveckla nya produkter är enligt Regelrådets bedömning att se som förändringar i företagets verksamhet, vilket innebär att Regelrådet finner att en redovisning av sådana effekter också finns.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på andra kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att förslagen berör en liten del av kreditmarknaden. På den del av marknaden som berörs anges att regleringen kommer att gälla lika för alla och på det sättet är konkurrensneutral. Det anges emellertid vara en möjlig konsekvens av förslagen att vissa företag inte längre kommer att finna det lukrativt att bedriva verksamhet. I sammanhanget noterar utredningen att det finska räntetaket lett till att företag har lagt ned sin verksamhet. Att det blir färre företag på marknaden får i sig anses påverka marknaden, konstaterar utredningen, som samtidigt erinrar om att förslagen avses ge stärkt konsumentskydd. Utredningen anser att det stora antalet bolag som finns på marknaden idag ger möjligheter att ansöka om många små krediter, genom att vända sig till flera olika bolag som inte har möjlighet att kontrollera konsumentens övriga kreditengagemang. Utredningens bedömning är att den inverkan på konkurrensen som rimligen kommer att uppstå är acceptabel vid en avvägning mot det syfte som regleringen ska uppnå.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår tydligt vilken påverkan på konkurrensförhållanden som förslagsställaren anser kan komma att följa av förslaget och vilka överväganden som utredningen har gjort med anledning av detta.

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen anges att förslaget om ett räntetak inte bedöms leda till en ökad illegal kreditmarknad. Det hänvisas till att en studie som genomförts på EU-nivå inte ger underlag för några säkra slutsatser om att en sådan risk finns. Brittiska myndigheter anges inte heller ha ansett risken som överhängande.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det anges att större företag som har tillgång till mer kapital troligen kommer att ha lättare att ändra sitt produktutbud mot större krediter med längre löptider. Av det skälet anges att förslaget indirekt kan anses missgynna mindre företag. Att ta hänsyn till det vid utformningen av förslaget har inte bedömts vara möjligt.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i samtliga avseenden utom ett håller tillräcklig kvalitet. Den brist som finns när det gäller behovet av speciella informationsinsatser är inte tillräcklig för att bli avgörande för Regelrådets samlade bedömning.

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 21 december 2016.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, ordförande, Samuel Engblom, Yvonne von Friedrichs och Karin Hellerstedt.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Per Högström
Föredragande