



Direktiv om konsumentkrediter

2020/21:FPM124

Justitiedepartementet

2021-07-26

Dokumentbeteckning

COM (2021) 347 final

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV om konsumentkrediter

SWD (2021) 170 final

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT REPORT Accompanying the Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on consumer credits

Sammanfattning

Kommissionen har föreslagit ett nytt konsumentkreditdirektiv som är tänkt att ersätta det nuvarande från 2008. Direktivet föreslås innehålla bestämmelser som harmoniserar ett antal aspekter i ett konsumentförhållande avseende vissa kreditavtal och gräsrotsfinansieringstjänster. Det ska förbättra konsumentskyddet och därmed öka konsumenternas förtroende samt främja en väl fungerande gränsöverskridande inre marknad för konsumentkrediter genom att säkerställa lika villkor för kreditgivare i alla medlemsstater. Vidare avses det nya direktivets bestämmelser beakta den tekniska utveckling som skett efter antagandet av det nuvarande direktivet och som lett till nya produkter på marknaden som inte omfattas av direktivet.

Regeringen välkomnar förslaget till ett nytt konsumentkreditdirektiv. I förhandlingarna avser regeringen verka för ett högt och balanserat konsumentskydd. Regeringen ser det som angeläget att säkerställa att direktivets bestämmelser är moderna, ändamålsenliga och anpassade till digitaliseringen. Regeringen är positiv till att direktivet innehåller bestämmelser som ska bidra till att minska risken för konsumenters överskuldssättning.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionens förslag ska ses i ljuset av att det nuvarande direktivet utvärderades under 2018 och 2019 inom ramen för REFIT (Regulatory Fitness Check). Några slutsatser var att det nuvarande direktivet innebär fragmenterade regler inom EU samt att vissa av direktivets bestämmelser är otydliga och därmed hindrar den inre konsumentkreditmarknadens funktion med resultat att ett enhetligt högt konsumentskydd inte säkerställs. Vidare pekar kommissionen på att digitaliseringen som skett efter antagandet av nuvarande direktiv ändrat beslutsprocesser och konsumentbeteenden i största allmänhet. Konsumenter önskar i dag en enklare och snabbare process för att få kredit och vill att det ofta sker på nätet. Detta påverkar kreditgivningssektorn, som blir alltmer digitaliserad. Nya marknadsaktörer, såsom gräsrotsfinansieringsplattformar erbjuder kreditavtal i olika former. Dessutom har nya produkter såsom högkostnads krediter med kort löptid dykt upp. Digitaliseringen innebär också nya sätt att lämna information digitalt och att kunna göra kreditprovning av konsumenter genom automatiska beslutssystem och icke-traditionell information. Covid-19 krisen har haft en stor påverkan på kreditmarknaden och på konsumenter, särskilt de som är sårbara, vilket lett till att många EU-hushåll blivit mer ekonomiskt utsatta. Krisen har också accelererat den pågående digitaliseringen. Mot den bakgrunden föreslår kommissionen ett nytt konsumentkreditdirektiv.

Förslaget presenterades den 30 juni 2021.

1.2 Förslagets innehåll

Allmänt om direktivet

Direktivet innehåller 50 artiklar fördelat på 15 kapitel. Det är fullharmoniserande inom de områden det reglerar (artikel 42) och tvingande till förmån för konsumenten (artikel 43). Flera av dess bestämmelser finns redan i det nu gällande konsumentkreditdirektivet. Många av de nya förslagen motsvarar bestämmelser i bolånedirektivet för bostadskrediter (2014/17/EG). Direktivet innehåller i huvudsak följande.

Tillämpningsområde m.m.

Tillämpningsområdet utvidgas jämfört med nuvarande direktiv. De flesta av bestämmelserna är tänkta att gälla även när krediter förmedlas till

konsumenter på plattformar för gräsrotsfinansiering (crowdfunding). Vissa befintliga undantag från tillämpningsområdet tas bort eller görs om. Att direktivet inte ska tillämpas på krediter under 200 EUR eller över 75 000 EUR förändras genom att den undre gränsen tas bort och den övre gränsen sätts till 100 000 EUR. Undantag från den övre beloppsgränsen ska gälla krediter utan säkerhet som har till syfte att finansiera renovering av fast egendom så att dessa omfattas av direktivet (artikel 2.3).

Därtill tas de befintliga undantagen avseende hyres- och leasingavtal där det inte finns någon skyldighet att förvärva objektet bort, liksom undantagen avseende kreditavtal i form av kontokredit enligt vilka krediten ska betalas tillbaka inom en månad, samt ränte- och avgiftsfria kreditavtal och kreditavtal enligt vilka krediten ska betalas tillbaka inom tre månader. Detta innebär att direktivet kommer innefatta bland annat krediter av typen ”köp nu – betala senare” och andra kortfristiga krediter.

Det införs i artikel 3 ett flertal nya definitioner, t.ex. anges vad som avses med plattform för gräsrotsfinansiering, bindningsförfarande och paketeringsförfarande. Samtidigt anpassas förslaget till andra EU-rättsakter såsom bolåneavtalsdirektivet.

Marknadsföring och information till konsumenterna m.m.

Liksom enligt befintligt direktiv föreslås att standardinformation ska anges såväl i reklam som tillhandahållas innan avtal som vid avtalets ingående (artikel 8–11). Det föreslås att förhandsinformation ska lämnas minst en dag innan avtalet ingås, och om så inte sker, ska konsumenten en dag efter ingåendet få en påminnelse om möjligheten att frånträda avtalet. Avtalet ska tecknas på papper eller annat varaktigt medium och innehålla viss angiven information (artikel 20–21). Även tillhandahållaren av gräsrotsfinansieringstjänster ska ge konsumenten information. Informationen som ska lämnas omfattar i likhet med nuvarande ordning bland annat typen av kredit, krediträntan, ångerrätt m.m.

Det finns särskilda bestämmelser om information och formkrav vid överskridande av kontokrediter eller checkkonto (artikel 24–25) samt information om ändring av avtalet och krediträntan (art 22–23).

Medlemsstaterna är skyldiga att tillse att marknadsföring av de produkter som omfattas av direktivet är klar och rättvisande. Reklam som ger konsumenten falska förväntningar på tillgänglighet eller avseende kostnader för krediten ska förbjudas (art 7). I förslaget införs vissa undantag för standardinformation i sådan reklam där det inte är möjligt att visa den till följd av reklamens format (artikel 8). Så kan vara fallet vid radioreklam.

Medlemsstaterna ska se till konsumenten får sådana förklaringar som hon eller han behöver för att kunna ta ställning till huruvida det föreslagna kreditavtalet passar konsumentens behov. Konsumenten ska få information

Kreditprövning och åtgärder för att förhindra överskuldssättning m.m.

I nuvarande konsumentkreditdirektivet föreskrivs att kreditgivaren ska göra en bedömning av konsumentens kreditvärdighet. Skyldigheten att utföra en kreditprövning föreslås nu även gälla för den som tillhandahåller tjänster för gräsrotsfinansiering. Enligt förslaget ska kreditprövningen vara grundlig och syfta till att förhindra oansvarigt låntagande och överskuldssättning. Hänsyn ska tas till konsumentens förmåga att återbetala skulden, detta genom att sådana uppgifter om konsumentens inkomster, utgifter och ekonomiska förhållanden som är nödvändiga och proportionerliga ska beaktas. Uppgifterna som kreditprövningen avser ska kontrolleras på lämpligt sätt, vid behov av objektiv och oberoende dokumentation. Krediten får som utgångspunkt bara göras tillgänglig för konsumenten om kreditprövningen resulterar i att konsumenten kommer kunna uppfylla sina förpliktelser enligt kreditavtalet, undantagsfall får dock föreskrivas. Viss dokumentation ska föras av den som utför kreditprövningen. Kreditgivarna eller tillhandahållaren av gräsrotsfinansieringstjänster ska inte kunna upphäva ett kreditavtal med hänvisning till att kreditprövningen var felaktig om den inte grundats på falsk information från konsumenten (artikel 18).

Vid kreditgivning över landsgränserna ska medlemsstaterna tillse att det ges tillgång till sådana databaser som krävs för att en kreditprövning ska kunna göras, detta oavsett om databasen är privat eller offentlig (artikel 19).

Medlemsstaterna ska främja åtgärder som syftar till att utbilda konsumenterna i ansvarsfullt låntagande och skuldhantering och sprida information som guidar konsumenterna om kreditprocessen (artikel 34).

Det finns också en bestämmelse om skyldighet för medlemsstaterna att tillse att kreditgivarna har rutiner för att ge rimligt anstånd med att vidta indrivningsåtgärder. Konsumentens omständigheter ska tas i beaktande och kan enligt förslaget bestå i att erbjuda betalningsuppskov, dela upp återbetalningen eller förlänga avtalets löptid (artikel 35). Därutöver ska medlemsstaterna tillse att konsumenterna har tillgång till skuldrådgivning (artikel 36).

Bindnings- och paketförfarande, avtal för sidotjänster, rådgivningstjänster och önskad kreditförsäljning

Det föreslås att medlemsstaterna får tillåta paketförsäljning (bundling) men ska förbjuda kopplingsförbehåll (tying) (artikel 14). En i huvudsak motsvarande bestämmelse finns i konsumentkreditlagens 13 c § för bostadskrediter. Bestämmelsen innebär ett förbud mot att som förutsättning för krediten kräva att konsumenten även tecknar avtal om andra finansiella

produkter eller sidotjänster. Att erbjuda sidotjänster som är frivilliga för konsumenten i samband med krediten är dock tillåtet. Medlemsstaterna kan, trots förbudet mot kopplingsförbehåll, tillåta att kreditgivarna ställer krav på att konsumenterna öppnar ett betal- eller sparkonto om kontots syfte är åtminstone ett av vissa angivna, så som att ackumulera kapital för att återbetala krediten. Kopplingsförbehåll ska även kunna tillåtas under vissa andra förutsättningar och gällande försäkring för krediten.

Medlemsstaterna ska tillse att eventuella sidoavtal inte får presenteras för konsumenten som ett standardalternativ, inkluderat förkryssade rutor (artikel 15).

Medlemsstaterna ska kräva att kreditgivaren uttryckligen informerar konsumenten, inom ramen för en given transaktion, om rådgivningstjänster kommer, eller kan komma att, tillhandahållas konsumenten (artikel 16). Om rådgivning tillhandahålls finns i direktivet vissa kompletterande bestämmelser, t.ex. hur rådgivningen ska gå till (artikel 16.3).

Förbud mot kreditförsäljning utan föregående beställning förs in i direktivet (artikel 17). Det innebär exempelvis förbud mot att skicka kreditkort till konsumenter utan att konsumenten uttryckligen beställt det.

Ångerrätt, betalning i förtid m.m.

Förslagets bestämmelse om ångerrätt är i huvudsak utformad som nu gällande artikel men omfattar även tillhandahållare av gräsrotsfinansieringstjänster. Liksom enligt nu gällande ordning föreslås konsumenten ha 14 dagars ångerrätt utan att behöva ange skäl (artikel 26). Tidpunkten räknas antingen från den dag som avtalet ingicks, eller om föreskriven information inte har getts till konsumenten, från den dag konsumenten fick sådan information. I artikeln föreskrivs hur konsumenten ska gå tillväga för att utöva sin ångerrätt. Utövandet av ångerrätten ska anses ha gjorts inom rätt tid om konsumenten skickat sitt meddelande om utövande av ångerrätten inom tidsfristen. Kompensation får inte tas ut från konsument som utövat sin ångerrätt, utöver den ränta som löpt fram till utbetalt kreditbelopp återbetalas samt sådana administrativa avgifter som inte går att återbetala. Medlemsstaterna ska tillse att en konsument vid utövande av sin ångerrätt inte ska vara bunden av det avtal om t.ex. köp som kreditavtalet är kopplat till (artikel 27).

Förslaget innehåller en artikel om uppsägning av kreditavtal med obestämd löptid (artikel 28) och en bestämmelse om förtidsåterbetalning (artikel 29).

Beräkning av effektiv ränta och räntetak

Som i nu gällande direktiv finns bestämmelser om beräkning av den effektiva räntan m.m. (artikel 30). I artikel 31 föreslås en bestämmelse om att

medlemsstaterna ska införa ett tak på antingen den tillämpliga räntan, den effektiva räntan eller konsumentens sammanlagda kreditkostnad.

2020/21:FPM124

Tillsyn, sanktioner, tvistelösning och övriga frågor

Medlemsstaterna ska fastställa bestämmelser om sanktioner som ska tillämpas vid överträdelse av de nationella bestämmelser som antas enligt direktivet. Medlemsstaterna ska därtill tillse att när sanktioner införs enligt artikel 21 förordningen 2017/2394, ska de inkludera möjligheten till vite till ett maximalt belopp om åtminstone 4 % av kreditgivarens, kreditförmedlarens eller plattformen för gräsrotfinansierings omsättning. Medlemsstaterna ska föreskriva att beslut om bl.a. vite får göras offentliga med undantag av om det skulle äventyra finansmarknaderna eller orsaka oproportionerliga skador för de inblandade (artikel 44).

Kommissionen föreslås ges vissa möjligheter att utfärda delegerade akter (se artikel 45).

Liksom tidigare ska medlemsstaterna se till att det finns lämpliga och effektiva tvistlösningsförfaranden utanför domstol för att lösa konsumenttvister som gäller kreditavtal och att det utövas tillsyn över att bestämmelserna efterlevs.

Medlemsstaterna föreslås ha antagit och publicerat de nationella bestämmelser som genomför direktivet inom två år från direktivets antagande för att börja tillämpa bestämmelserna sex månader därefter (artikel 48.1).

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

EU:s konsumentkreditdirektiv (2008/48/EG) har i svensk rätt genomförts i konsumentkreditlagen (2010:1846). Lagen är tvingande till förmån för konsumenterna. Eftersom förslaget på nytt konsumentkreditdirektiv är ett fullharmoniseringsdirektiv kan reglerna i konsumentkreditlagen komma att påverkas. Exempelvis görs i konsumentkreditlagen undantag för vissa krediter som kommissionen anser vara riskfyllda för konsumenterna samtidigt som undantaget tagits bort i direktivförslaget så att de nu omfattas av förslagets bestämmelser om information och ångerrätt m.m. Konsumentkreditlagen kan idag vara tillämplig vid gräsrotsfinansiering där en privatperson erbjuder kredit åt andra privatpersoner, om det sker via en plattform som är ombud för kreditgivaren. Direktivförslaget innebär att konsumentkreditlagens tillämpningsområde kan behöva utvidgas. I konsumentkreditlagen finns ingen beloppsbegränsning för vilka krediter lagen ska tillämpas på. Att beloppsbegränsningen utvidgas i direktivförslaget medför därför ingen ändring i svensk rätt.

Regler om paketförsäljning och kopplingsförbehåll finns endast beträffande bostadskrediter i konsumentkreditlagen. Även i detta avseende kan direktivförslaget komma att innebära en förändring, liksom förslaget mot förbud om att erbjuda sidotjänster genom standardval.

Vad avser bestämmelserna om marknadsföring, information till konsumenterna och ångerrätt så motsvarar bestämmelser som finns i konsumentkreditlagen i stor utsträckning förslagets bestämmelser. Informationen är dock tänkt att göras mer lättillgänglig bland annat mot bakgrund av att fler kreditavtal ingås digitalt.

I konsumentkreditlagen anges att en kreditprövning ska göras av den som lämnar en kredit och att den ska baseras på tillräckliga uppgifter. Denna bestämmelse skulle kunna påverkas av förslaget då förslagets bestämmelse om kreditprövning är mer detaljerad. Enligt förslaget ska kreditprövningen ske i konsumentens intresse för att motverka oansvarsfullt låntagande och överskuldssättning och kredit ska som utgångspunkt beviljas endast om konsumenten kan antas uppfylla sina förpliktelser enligt kreditavtalet. Det anges också att kreditprövningen ska baseras på konsumentens inkomst, utgifter och andra ekonomiska förhållanden som är nödvändiga och proportionerliga. Informationen ska erhållas från relevanta interna eller externa källor och vid behov från sådana databaser som föreskrivs i artikel 19.

Tillsynen över att konsumentkreditlagen följs är delad mellan Konsumentverket och Finansinspektionen. I fråga om företag som står under tillsyn av Finansinspektionen har inspektionen normalt tillsyn även över att de följer konsumentkreditlagen. Det gäller till exempel för banker och kreditmarknadsföretag. För andra näringsidkare som ger kredit till konsumenter gäller att Konsumentverket vakar över den verksamhet som faller under konsumentkreditlagen. Bryter någon näringsidkare mot konsumentkreditlagens näringsrättsliga bestämmelser om t.ex. informationsplikt kan det leda till varning eller vitesföreläggande. Det finns i befintligt konsumentkreditdirektiv inte föreskrifter om vite eller storleken på detta utan det är upp till medlemsstaterna att själva tillse att bestämmelserna efterlevs. Även detta skulle kunna medföra ändringar i svensk rätt.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens bedömning i dess konsekvensanalys, SWD (2021) 170, är att förslaget, bortsett från normala administrativa kostnader hänförliga till säkerställandet av förenlighet med EU:s lagstiftning, inte har några budgetära konsekvenser för EU eller dess myndigheter eftersom varken några nya kommittéer skapas eller finansiella åtaganden görs.

Förslaget bygger vidare på befintliga gemensamma regler i EU:s nuvarande konsumentkreditdirektiv och innebär inte någon mer omfattande ny

reglering. Regeringens nuvarande bedömning är därför att eventuella kostnadsökningar för det allmänna bör kunna finansieras inom ramen för myndigheternas befintliga anslag.

I kommissionens konsekvensanalys har olika alternativ övervägts för att uppnå de allmänna målsättningarna att minska konsumentskada och riskerna med att ta krediter i en förändrad marknad samt för att förenkla gränsöverskridande bestämmelser om konsumentkrediter och främja konkurrenskraften på den inre marknaden. Kommissionens valda alternativ innebär att det nuvarande konsumentkreditdirektivet ändras genom att nya bestämmelser tas in i ett konsumentkreditdirektiv. Det valda alternativet bedöms av kommissionen som väldigt effektivt för att uppnå initiativets syften, säkerställa en hög nivå av enhetlighet med EU lagstiftning och effektivitet vad gäller ekonomisk och social påverkan. Förslaget förväntas ha en positiv påverkan på konsumentskyddet, minska skada, bygga förtroende och främja social inkludering. Det kommer enligt kommissionen troligen också stärka konkurrensneutraliteten inom och mellan medlemsstater genom att minska fragmenteringen i det nuvarande rättsliga ramverket. De kvantifierade åtgärderna enligt det valda alternativet skulle enligt kommissionen innefatta en minskning av konsumentskadan med upp till 2 miljarder Euros under perioden 2021–2030. Utöver detta pekar kommissionen på icke kvantifierade åtgärder som är fördelaktiga för konsumenterna, t.ex. räntetak. Påverkan på samhället bedöms också väldigt positiv, tack vare åtgärder som förhindrar överskuldssättning, vilket förbättrar social inkludering. I konsekvensanalysen nämns bl.a. att kreditgivare kommer att bära den största delen av kostnaderna för att implementera det nya direktivet. Några av förslagen i direktivet kommer att vara mer kostsamma för kreditgivare som för närvarande erbjuder kreditprodukter som inte omfattas av det nuvarande direktivet. Kostnaden för de kvantifierade åtgärderna för banker uppskattas till mellan 1,4 och 1,5 miljarder Euros. Det förväntas att kostnader kommer att föras över på konsumenter, även om det inte varit möjligt att ta reda på i vilken omfattning.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar förslaget till ett nytt konsumentkreditdirektiv. I förhandlingarna avser regeringen verka för ett högt och balanserat konsumentskydd. Regeringen ser det som angeläget att säkerställa att direktivets bestämmelser är moderna, ändamålsenliga och anpassade till digitaliseringen. Regeringen är positiv till att direktivet innehåller bestämmelser som ska bidra till att minska risken för konsumenters överskuldssättning.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

2020/21:FPM124

Det är ännu inte känt vilka ståndpunkter medlemsstaterna har.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Det är ännu inte känt vilka ståndpunkter institutionerna har.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Berörda myndigheter och organisationer kommer inom kort att beredas tillfälle att lämna synpunkter på förslaget.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen har som rättslig grund angett artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, med vederbörlig hänsyn till artikel 169 i nämnt fördrag. Artikel 114 behandlar möjligheten att besluta om åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och för att få den att fungera. Det ordinarie lagstiftningsförfarandet tillämpas, vilket innebär att Europaparlamentet och rådet gemensamt antar direktivet. Beslut fattas i rådet med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. Enligt kommissionen kan förslagets syften inte uppnås i tillräcklig omfattning av medlemsstaterna och kan därför bättre uppnås av EU. Åtgärder av EU säkerställer enhetliga regler på hög konsumentskyddsnivå och ett tydligare och mer harmoniserat ramverk för näringsidkare samt skapar lägre barriärer för att tillhandahålla krediter i andra medlemsstater. Med digitaliseringen och det potentiella inträdet på kreditmarknaderna av nya digitala aktörer förväntas det gränsöverskridande tillhandahållandet att öka. Detta kommer att göra gemensamma EU-regler lämpliga för den digitala tidsåldern både mer nödvändiga och mer effektiva för att uppnå EU:s policysyften.

Regeringen konstaterar att förslaget har en tydlig gränsöverskridande karaktär och att dess målsättningar inte skulle kunna uppnås genom en reglering av medlemsstaterna var för sig. Regeringen delar därför kommissionens bedömning att direktivförslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Vidare konstaterar regeringen att förslaget endast reglerar de frågor som är nödvändiga för att åstadkomma förslagets syften.

Förslaget är enligt regeringens bedömning förenligt med 2020/21:FPM124 proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget avses att remitteras och regeringen kommer att analysera förslaget mot bakgrund av inkomna remissvar. Första behandlingen av förslaget i rådsarbetsgruppen (för konsumentskydd och information) påbörjades den 13 och 19 juli. Det är inte känt när frågan tidigast förväntas komma upp på rådsmöte. Det är inte heller känt när Europaparlamentet kommer att påbörja behandlingen av ärendet.

4.2 Fackuttryck/termer