

Kommittémotion

Motion till riksdagen 2015/16:2704

av Ewa Thalén Finné m.fl. (M)

Stärkt konsumentpolitik

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om värdet av det konsumentpolitiska målet att ge konsumenter makt och möjlighet att göra aktiva val och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om åtgärder för att förbättra kunskaperna om konsumentfrågor och privatekonomi och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att fortsatt ytterligare stärka arbetet med Hallå konsument! och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att stärka budget- och skuldrådgivningen genom förbättrad samordning mellan relevanta aktörer och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att samma regler ska gälla vid all telefonförsäljning av tjänster som vid telefonförsäljning av finansiella tjänster, dvs. att 14 dagars ångerrätt börjar löpa först sedan man mottagit information och avtalsvillkor i skriftlig form och tillkännager detta för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att vidta krafttag mot oseriös kreditgivning och tillkännager detta för regeringen.
7. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Konsumentverkets allmänna råd bör ses över för att säkerställa att de verktyg som Konsumentverket har, såsom sanktionsavgifter, möjligheten att besluta om varning och att kreditgivningen ska upphöra, är tillräckliga för att garantera att god kreditgivningssed upprätthålls och tillkännager detta för regeringen.

8. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en samlad kontroll av kreditgivningen av en myndighet, Finansinspektionen, och inte som i dag där det är ett delat ansvar mellan Konsumentverket och Finansinspektionen och tillkännager detta för regeringen.
9. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över hur tolkning och definition av skuldsaneringslagens lydelse om ”oförmåga att betala sina skulder under överskådlig tid” har utvecklats i praxis och tillkännager detta för regeringen.
10. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att tillgängliggöra skuldsaneringsinstitutet för evighetsgäldenärer genom bättre informationsgivning kring möjligheten att söka och tillkännager detta för regeringen.
11. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en förbättrad tvistelösning och tillkännager detta för regeringen.
12. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att en regel om full ersättningsskyldighet för rättegångskostnaderna i förenklade tvistemål ska införas vad avser näringsidkare om denne är kärandepart, för att stärka arbetet mot fakturabedrägerier, och tillkännager detta för regeringen.
13. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om behovet av en utredning i syfte att tydliggöra reglerna om preskriptionsavbrott och tillkännager detta för regeringen.

Det konsumentpolitiska målet

Sedan 2007 är regeringens mål för konsumentpolitiken att konsumenter ska ha makt och möjlighet att göra aktiva och medvetna val. Det är ett mål som utgår från konsumentens kapacitet att göra egna val, men också från behovet av ett regelverk som underlättar för konsumenterna att göra medvetna och informerade val.

En viktig utgångspunkt är att konsumenter måste kunna tillgodogöra sig information som är tillförlitlig om produkters pris och egenskaper, om produktionsmetoder, säkerhetsaspekter och vilken påverkan konsumtionen har på människor, miljö och klimat. Genom att kunna vara påläst äger en konsument möjlighet att själv lösa frågeställningar som uppstår i samband med sin konsumtion.

Ökad kunskap hos konsumenter

Överskuldsättningen kostar samhället 30–50 miljarder årligen. De personliga lidandena går inte att mäta. I kölvattnet av trasslig ekonomi och överskuldsättning följer andra problem, som ökad stress, sömnsvårigheter och psykisk ohälsa. Om vi långsiktigt ska kunna komma tillrätta med problemen med överskuldsättning krävs dels att fler

människor lyckas ta sig ur sin svåra ekonomiska situation, dels att färre över huvud taget hamnar i en ekonomisk situation som de inte kan hantera.

Den enskilt viktigaste faktorn för att en individ ska kunna planera sin ekonomi är kunskap. Den alltmer komplexa ekonomiska omvärlden ställer dessutom större krav på konsumenternas kunskap. Om sina rättigheter, och om privatekonomi i stort. De senaste åren har Konsumentverket och kronofogden genomfört riktade åtgärder för att tidigt förstärka ungdomars kunskap om ekonomi via utbildningarna Ekonomismart och Koll på cashen. Det är bra, och arbetet med att förbättra konsumentkunskapen bör fortsätta att utvecklas. Bland annat bör *Hallå konsument!* fortsätta att utvecklas. Inte minst är det viktigt att följa uppkomsten av helt nya branscher.

Ett livskraftigt näringsliv och den nya delningsekonomin

Fler och växande företag innebär större valmöjligheter för konsumenten, och konkurrens bidrar ofta till att sänka priser. Konsumenternas ställning kan stärkas genom satsningar på mer konsumentkunskap eller stärkta regelverk, men på sikt är det viktigaste politiken kan göra för att stärka konsumenterna att främja ett näringsliv där många företag konkurrerar om att ge konsumenter allt bättre produkter för lägre priser – och där ny teknik och innovation inte motarbetas. Därför är sänkta trösklar för företagande och entreprenörskap också en viktig åtgärd för att stärka konsumenternas möjligheter och ställning.

Digitaliseringen och användningen av ny teknik skapar radikalt förändrade förutsättningar för framtiden. Vi kan göra saker på nya sätt, men också helt nya saker. Tekniska framsteg förändrar samhällets ekonomi och påverkar våra institutioner. De kan också ha stort inflytande över de sociala strukturerna. Nya företag har vuxit fram i den nya delningsekonomin och förändrat konsumtionsmönster. Detta är något som i grunden gynnar konsumenter, och politiken bör därför i grunden ha en positiv inställning till den nya delningsekonomin. Samtidigt måste den nya tekniken följas upp och regelverk anpassas till en ny verklighet.

Skuldrådgivning

Kommunerna har enligt skuldsaneringslagen en skyldighet att tillhandahålla budget- och skuldrådgivning. Det beskrivs inte närmare hur kommunerna ska organisera verksamheten. Närheten till någon som kan lämna råd och stöd för privatekonomin är mycket viktig. Människor som befinner sig i stress över sin ekonomi har ett stort behov av att kunna få snar hjälp när det finns behov av det.

Kommunerna har i dag ett ansvar både mot dem som befinner sig i en skuldsaneringsprocess och mot dem som riskerar att hamna i överskuldsättning. Stödet för dem som genomgår skuldsanering är centralt för att skuldsaneringslagen ska fungera som det är tänkt. De som genomgått skuldsanering ska inte behöva hamna i en ny skuldfälla. Uppgiften kräver stor kompetens och stora resurser hos kommunerna om de ska kunna upprätthålla sina skyldigheter. Konsumentverket stöttar i dag kommunerna genom kostnadsfri utbildning, informationsmaterial, metodutveckling, statistisk analys och it-stöd.

Men kommunerna arbetar utifrån helt olika förutsättningar, där det är svårt för de mindre att kunna klara av att bistå med den hjälp som behövs. På sina håll är väntetiderna mycket långa, trots att Konsumentverket rekommenderar att kommunen ska kunna tillhandahålla hjälp inom en månad. En undersökning från Konsumentverket från 2014 kom fram till att det numera endast saknas rådgivning i en kommun, vilket alltså är i strid med lag. Skälet härför sägs från kommunens sida vara att det är svårt att upprätta en tjänst för så få invånare.

75 av landets 290 kommuner hade en heltidsanställd rådgivare, men många kommuner har en rådgivare enbart en dag per vecka. 40 % av kommunerna arbetar inte alls med förebyggande arbete. Det är viktigt att människor, oavsett var de bor, har tillgång till kompetenta rådgivare. Samordningen mellan de olika aktörerna som ansvarar för skuldrådgivning behöver bli bättre.

Telefonförsäljning

Vid telefonförsäljning gäller normalt att man blir bunden av ett avtal när man under samtalet säger ja till att köpa något. Detta följer den allmänna principen att muntliga avtal är giltiga. När man ingår avtal per telefon har man som köpare 14 dagars ångerrätt. Vid köp av varor börjar ångerrätten löpa när man mottagit varan. Detta anser vi vara en rimlig ordning. När man däremot köper en tjänst, som exempelvis ett telefonabonnemang, räknas tiden från den dag man ingår avtal per telefon.

Vid köp av finansiell tjänst eller finansiella instrument finns det specialregleringar som innebär att de 14 dagarna räknas tidigast från den dag köparen fick information och avtalsvillkor i skriftlig form. Här bör kunna godtas information som sänts till exempelvis e-post eller mobiltelefon som konsumenten hänvisat till eller att konsumenten på till exempel en hemsida kan visa att man tagit del av informationen.

Det vill säga vi kan inte lagstifta om hur skriftlig information ska ges, utan att den ska ges.

En del som påstås ha köpt en tjänst per telefon upplever att de har missförstått och att de inte har haft för avsikt att ingå avtal eller har de missuppfattat villkoren. Var sjätte anmälan som kommer in till Konsumentverket rör telefonförsäljning. Vi anser att samma regler bör gälla vid alla tjänsteköp per telefon som vid köp av finansiella tjänster, det vill säga att de 14 dagarnas ångerrätt börjar räknas från att köparen fått information och avtalsvillkor i skriftlig form.

Oseriös kreditgivning

Hushållens skuldsättning har sedan mitten av 90-talet ökat mer än vad den disponibla inkomsten har gjort, d.v.s. hushållens skuldkvot (skuldernas andel av den disponibla inkomsten), är högre än tidigare. Debatten kring detta är viktig och det finns flera förklaringar till detta.

Snabblån har funnits på den svenska marknaden sedan 2006 och det är sedan årsskiftet 26 konsumentkreditinstitut som är godkända av Finansinspektionen (alla ansökningar är dock inte färdigbehandlade). I dag kan man hos flera kreditgivare låna belopp mellan 1 000 kronor och 20 000 kronor. Antalet ansökningar om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten avseende snabblån har ökat under de senaste åren (med undantag för 2010 och 2013). År 2014 kom det in 54 000 ansökningar till kronofogden. Det ska dock noteras att beloppsgränserna ändrades mellan 2013 och 2014, vilket gör statistiken osäker.

Detta ska jämföras med exempelvis de ca 100 000 ärenden som kommer in till kronofogden och som avser trafikförsäkring eller de nästan 120 000 ärendena som avser mobiltelefoni.

Alliansregeringen införde en rad olika åtgärder för att komma tillrätta med oseriös kreditgivning till konsumenter. År 2011 infördes krav på att det även ska göras en kreditprövning vid snabblån och den nya konsumentkreditlagen som infördes gäller i dag i princip alla krediter som näringsidkare lämnar till konsumenter.

Ytterligare förändringar skedde under 2014 då dels Konsumentverket fick starkare muskler i form av möjlighet att ta ut en hög sanktionsavgift vid exempelvis bristande kreditprövning. Den kanske viktigaste förändringen är att det numera krävs tillstånd för att bedriva denna typ av utlåningsverksamhet samt att kontrollen av dessa företag sker

av Finansinspektionen. Den senare förändringen började gälla fullt ut vid årsskiftet 2015.

Ytterligare relevant lagstiftning på området är marknadsföringslagen (2008:486), som gäller även för marknadsföring av konsumentkrediter. Därutöver regleras även detta i konsumentkreditlagen. Det är Konsumentverket som utövar tillsyn, och det har under åren fått fler verktyg för att stävja oseriösa företag.

Sedan 2014 finns det en branschorganisation, Svenska Konsumentkreditföretagens Ekonomiska förening (SKEF). Enligt föreningens egen uppskattning är 60 % av kreditgivarna i branschen medlemmar. Branschorganisationen har upprättat etiska regler som medlemmarna ska följa och ett oberoende råd som granskar anmälningar.

Snabblånen är en mycket liten del av alla konsumentkrediter som finns i Sverige i dag. Förutom snabblån, finns fakturakrediter eller delbetalning, kortkrediter och konsumtionskrediter (t.ex. e-handel). Mobiltelefoni nämns ofta också som en del av kreditsamhället i dag. Enligt SKEF står snabblånen för 1 % av samtliga blancolån.

Det ska inte förringas att det alltjämt finns problem med marknaden. Konsumentverkets granskningar av branschen visar på brister vad gäller såväl kreditprövningen som marknadsföringen. Det är inte acceptabelt, men vi menar att den nya lagstiftning som trädde ikraft sommaren 2014 förhoppningsvis har gett effekt, men att det är för tidigt att analysera detta. Men vi noterar att regeringen tillsatt utredning som ska komma med förslag på skärpta regler för konsumentkrediter.

Den avgörande faktorn tror vi är att alla näringsidkare som lånar ut pengar till konsumenter, oavsett i vilken form, gör en ordentlig och lagenlig kreditprövning. Enligt lagen får kredit enbart beviljas för det fall konsumenten har ekonomiska förutsättningar att betala tillbaka krediten.

Lagtexten anger inte exakt hur näringsidkaren ska göra denna kreditprövning, men förarbetena och Konsumentverkets allmänna råd ger vägledning om vad som ska anses vara tillräckliga uppgifter.

Såväl av Konsumentverket som av medierna har det framkommit exempel där det kan anses tveksamt om det verkligen skett en tillräcklig kreditprövning. Även hos andra konsumentkreditgivare inom handeln har framkommit allvarliga brister. Detta är

allvarligt och alliansregeringen införde flera åtgärder för att stoppa detta, bland annat höga sanktionsavgifter. Dessa är relativt nyligen införda och det finns liksom ovan anledning att avvakta och se om dessa får avsedd effekt på konsumentkreditmarknaden.

Ett problem som anförts från flera kreditgivare är att det ibland kan vara svårt att få en aktuell helhetsbild av konsumentens ekonomiska situation. Många uppgifter kan vara föråldrade och situationen kan snabbt förändras.

Konsumentverkets allmänna råd bör vidare ses över för att säkerställa att de verktyg som Konsumentverket har, såsom sanktionsavgifter, möjligheten att besluta om varning samt att kreditgivningen ska upphöra, är tillräckliga för att garantera att god kreditgivningssed upprätthålls.

För en tydligare och säkrare tillsyn över kreditmarknaden föreslår vi att det sker en samlad kontroll från en myndighet, Finansinspektionen, och inte som i dag där det är ett delat ansvar mellan Konsumentverket och Finansinspektionen. Finansinspektionen bör få i uppdrag att stödja branschen med kunskap och information samt främja samarbetet med andra myndigheter, till exempel Konsumentverket och Kronofogdemyndigheten, för att minska osund kreditgivning.

Förbättrad skuldsanering

De svenska hushållens skuldsättning är hög, såväl i ett internationellt som i ett historiskt perspektiv. Sedan 90-talet har hushållens skuldsättning ökat från 90 % till 170 % av den disponibla inkomsten. Detta lämnar svenska hushåll med en 1,5 gånger högre skuldsättning än den genomsnittliga skuldsättningen för hushåll i eurozonen.

Under samma tidsperiod har dock hushållens tillgångar ökat mer. Rädslan för belåning för såväl konsumtion som boende tycks ha minskat bland hushållen. Detta förklaras sannolikt till del av ett ökat utbud av kreditfinansieringslösningar såväl som en förändrad samhällssyn på skuldsättning.

Krediter är en naturlig del av den moderna ekonomins funktionssätt och lån uppmuntras dessutom på många sätt ifrån samhällets sida. Gränsen mellan att vara skuldsatt och att vara överskuldsatt är inte alltid tydlig, ej heller hur man på ett precist sätt ska definiera överskuldsättning. Vad som dock kan konstateras är att överskuldsättning ur ett socialt perspektiv är väldigt hårt stigmatiserat.

Gränsen mellan hög skuldsättning och överskuldsättning är dock många gånger hårfin och kräver inte sällan bara en mindre negativ oförutsedd händelse för att en hög skuldsättning ska övergå i överskuldsättning. Skillnaden i hur samhället betraktar överskuldsatta i förhållande till vanlig skuldsättning är dock stor och blir därmed en dubbel börda för dem som drabbats av att inte kunna betala sina löpande skulder. Samhällsinformationen kring skuldsättning måste därför bli bättre, redan från tidiga år i skolan. Därtill måste ibland högre krav ställas på den som tillhandahåller en kreditgivning såväl som på själva kreditprövningen.

I Sverige finns av tradition en hög betalningsmoral. Det är angeläget att den består även i en tid då en allt större del av vår konsumtion är kreditbaserad. Tillgången på snabba krediter har aldrig varit större än i dag. Med detta ökar också skuldsättningen och tyvärr även överskuldsättningen. Denna utveckling kan dock inte bara mötas med att kraven för att bevilja skuldsanering ensidigt sänks så drastiskt att det riskerar urholka den höga betalningsmoral som finns i Sverige. Strategin mot överskuldsättning måste därför också inbegripa åtgärder i tidigare led, som gör att överskuldsättningen aldrig blir ett faktum. Kraven på borgenärer och gäldenärer måste vara ömsesidigt högt ställda men också ta hänsyn till styrkan i partsförhållandet. Därför är ett starkt konsumentskydd på kreditmarknader som många gånger präglas av aggressiv marknadsföring och otydlig informationsgivning angelägen.

Skuldsaneringsinstitutet måste göras mer attraktivt och tillgängligt för dem som verkligen behöver det. I dag söker bara en bråkdel av alla de evighetsgäldenärer som egentligen borde vara kvalificerade för skuldsanering detta. Statistik från kronofogden visar att ett vanligt skäl till att ansökningar om skuldsanering avslås är bristande uppfyllande av det så kallade skälighetskravet.

Personerna som söker uppfyller alltså i hög utsträckning det uppställda kravet på att inte kunna betala sina skulder inom överskådlig tid. Detta vittnar om att skälighetskravet behöver ses över eftersom en stor grupp gäldenärer som i dag av såväl personliga som samhällsekonomiska skäl kanske borde beviljas skuldsanering inte blir det.

Förbättrad tvistlösning

Det är viktigt att Sverige lever upp till nyligen antagen EU-lagstiftning om förbättrad tvistlösning på konsumentområdet och att det svenska systemet för hantering av konsumenttvister utanför domstol fungerar väl och stärks. ARN bör inte meddela bindande beslut, men myndighetens roll och ställning ska vara stark.

Konsumenterna möter stora förändringar som innebär nya möjligheter men också svårigheter. Exempel är den ökande e-handeln inom Sverige och över gränserna, ett ökat utbud av lågprisprodukter inom vissa sektorer samt uppkomsten av nya produkter och tjänster till följd av den snabba tekniska utvecklingen. Detta stärker behov av effektiv och högkvalitativ utomrättslig tvistlösning.

Fakturabedrägerier

Moderaterna prioriterar att stärka rättsväsendet, bekämpa brott och att värna brottsoffren. I mars i år gjorde riksdagen, på allianspartiernas initiativ, ett tillkännagivande om att återkomma med förslag till ny straffbestämmelse om systematiska fakturabedrägerier. För Moderaterna är det prioriterat med stärkt straffrättslig lagstiftning. Vidare är det viktigt med fortsatta informationsinsatser. För att förhindra att rättegångar missbrukas för att driva in oriktiga krav bör en regel om full ersättningskyldighet för rättegångskostnaderna i förenklade tvistemål införas vad avser näringsidkare om denne är kändepart.

Preskriptionsavbrott

Enskilda fordringar löper med en preskriptionstid om antingen tre eller tio år. Preskriptionstiden förlängs från den tidpunkt som preskriptionsavbrott sker. Preskriptionsavbrott kan bland annat ske genom att gäldenären får ett skriftligt krav eller en skriftlig erinran om fordringen från borgenären.

Högsta domstolen har tidigare uttalat att ett kravbrev som ostridigt har sänts till gäldenärens adress utan att komma i retur inte innebär att preskriptionsavbrott har uppkommit (NJA 1996 s. 809).

Den princip som har gällt har varit att det är borgenären som står risken för att ett kravbrev inte når gäldenären och att det är borgenären som ska styrka att preskriptionsavbrott har skett.

Preskriptionsavbrott ansågs då styrkt exempelvis om gäldenären kvitterade ut ett kravbrev som sänts med rekommenderad försändelse eller då mottagningsbevis skrivits under.

År 2007 (NJA 2007 s. 157) lättade Högsta domstolen väsentligen på beviskravet genom att slå fast att preskriptionsavbrott kunde anses ha uppkommit då ett flertal försändelser avsänts till gäldenärens folkbokföringsadress utan att ha kommit i retur. Målet gällde en konsumentfordran. Inom ordinarie preskriptionstid hade borgenären skickat fem

kravbrev och därefter ytterligare nio kravbrev till gäldenärens folkbokföringsadress. Högsta domstolen uttalade att möjligheten att inte åtminstone något av breven skulle ha nått gäldenären kunde anses vara försumbar.

I stället för att borgenären ska styrka preskriptionsavbrott ska numera alltså, enligt Högsta domstolen, en sannolikhetsbedömning göras. Högsta domstolen har dessutom godtagit utdrag ur inkassobolags datasystem som bevisning för att brev har avsänts. Det krävs inte ens faktiska kopior av avsända brev.

År 2012 gick Högsta domstolen ännu längre (NJA 2012 s. 172) och införde en regel om att gäldenären har en skyldighet att bevaka posten på sin folkbokföringsadress och att en försändelse som har delats ut där ska anses ha kommit honom tillhanda, oavsett om han faktiskt har bott på adressen eller inte. I och med det räckte det alltså inte att gäldenären lämnade en förklaring till varför han inte hade tagit emot försändelser på sin folkbokföringsadress.

En rad frågeställningar har uppkommit till följd av Högsta domstolens avgöranden. Hur många kravbrev behövs? Spelar det någon roll om det rör sig om en treårig eller tioårig preskriptionstid? Från vilket kravbrev anses preskriptionsavbrott ha skett – det första (vilket är mest gynnsamt för gäldenären) eller det sista (vilket gynnar borgenären)?

Frågorna har vållat mycket stora problem i praktiken, inte minst hos landets kronofogdar som i första instans har att avgöra om en fordran går att verkställa eller inte. När det finns oklarheter kring hur reglerna ska tolkas ökar också risken för olika tillämpning vid olika hovrätter. Kronofogdemyndigheten har i ett ställningstagande slagit fast att det ska krävas fyra kravbrev inom ordinarie preskriptionstid för att preskriptionsavbrott ska anses ha skett. Samtidigt har i hovrätt även endast två kravbrev godtagits. Detta skapar en rättsosäkerhet där frågan om en skuld går att verkställa kan bli beroende av var i landet gäldenären bor.

I förarbetena till preskriptionslagen uttrycktes att kravet måste vara att gäldenären har fått del av kravet eller erinran. Motivet till det är att det är betydligt enklare för borgenären att visa att gäldenären tagit del av ett brev än för gäldenären att visa att han inte har gjort det. Detta är en rimlig avvägning som stämmer överens med de allmänna principerna om bevisbörda.

Dessutom har i förarbetena framhållits att det är viktigt att preskriptionsreglerna är så enkla och lättförståeliga som möjligt. Preskriptionsreglerna är numera, i och med HD:s senare avgöranden, i vart fall inte enkla och lättförståeliga. Det är inte heller helt oproblematiskt att de har verkan retroaktivt, på så sätt att krav som tidigare skulle ha ansetts preskriberade numera kan väckas till liv.

För att bringa klarhet kring reglernas innebörd och politiskt lyfta frågan om en eventuell återgång till ordningen att borgenären genom mottagningsbevis eller dylikt ska styrka preskriptionsavbrott, behövs en översyn av aktuella bestämmelser i preskriptionslagen. En utredning bör mot den bakgrunden tillsättas för att se över lagstiftningen.

Ewa Thalén Finné (M)

Jessika Roswall (M)

Thomas Finnborg (M)

Mats Green (M)

Carl-Oskar Bohlin (M)

Maria Malmer Stenergard (M)