



Konsument
verket · KO

2021-10-26

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

FI Dnr 21-27173
KOV Dnr 2021/914

Via e-post till:
ju.registrator@regeringskansliet.se

Kopia:
Finansdepartementet:
Finansmarknadsavdelningen
Avdelningen för offentlig förvaltning/Konsumentenheten

Via e-post till:
DL_RK_Fi_FMA@regeringskansliet.se
fi.ofa.ko@regeringskansliet.se

Hemställan om utredning av förutsättningarna för ett system med uppgifter om konsumenters totala skuldsituation

Hemställan

Finansinspektionen och Konsumentverket hemställer om att regeringen tillsätter en utredning om att införa ett system som ger kreditgivare och konsumenten själv möjlighet att få en helhetsbild av konsumentens skulder (skuldregister) i samband med en kreditprövning.

Bakgrund

Aldrig tidigare har det varit så enkelt eller gått så snabbt att låna pengar. Samtidigt har allt fler svårt att betala tillbaka sina lån. Myndigheterna har på senare tid publicerat ett antal rapporter och analyser som ger en bild av utvecklingen och utmaningarna på konsumtionslånemarknaden.¹ Analyserna visar att unga konsumenter löper störst risk att få tidiga betalningsproblem – upprepade påminnelser och inkassokrav – kort efter att de har tagit ett nytt konsumtionslån. På samma sätt löper konsumenter med låg inkomst större risk än andra att få problem att betala tillbaka sina lån. Samtidigt har låntagare i medelåldern skuld hos Kronofogdemyndigheten i större utsträckning än andra åldersgrupper. Sannolikheten för problem ökar om konsumenten har stora räntebetalningar och amorteringar i relation till inkomsten (lånebetalningskvoten).

Analyserna tyder även på att det är vanligare att de som tar små lån får tidiga betalningsproblem än de som tar stora lån. Detta beror inte på lånens storlek utan speglar att låntagare med små marginaler ofta tar små lån och att kreditgivare mer sällan gör en omfattande kreditprövning för små lån.²

Kronofogdemyndighetens statistik visar att antalet ansökningar om betalningsförelägganden ökar mot redan skuldsatta konsumenter och att dessas skulder växer. Även antalet ansökningar om skuldsanering växer och under de första sex månaderna 2021 noterades en ny rekordnivå.³ Många gånger är det redan utsatta grupper, unga och konsumenter med låg inkomst, som får problem att betala sina skulder. Betalningsproblem, och i förlängningen överskuldssättning, får inte bara ekonomiska och sociala konsekvenser för den enskilde och dennes anhöriga, utan leder också till samhällskostnader i form av till exempel sjukskrivningar och vårdinsatser.

Det finns åtskilliga skäl till att konsumenter lånar mer än de klarar av. En förklaring kan vara digitala köpprocesser som erbjuder snabba betalningslösningar i form av kreditalternativ och offensiv marknadsföring. En annan förklaring kan vara att krediter erbjuds för finansiering av onlinespel, där problematiskt spelande och krediter är en mycket farlig kombination. Det viktigaste verktyget för att motverka att konsumenter beviljas krediter de inte har råd att betala tillbaka är ordentliga kreditprövningar.

Finansinspektionen och Konsumentverket har i sitt tillsynsarbete uppmärksammat att det förekommer att kreditgivare grundar sina bedömningar

¹Rapport 2020:1 Konsument på kredit, Konsumentverket, 2021. Konsumentskyddsrapport 2021, Finansinspektionen, 2021. Svenska konsumtionslån, Finansinspektionen, 2020. FI-analys 29: Varför får vissa konsumtionslånetagare betalningsproblem?, Finansinspektionen, 2021. FI-analys 32: Lån, betalningsproblem och skuld hos Kronofogden, Finansinspektionen, 2021.

² FI-analys 29: Varför får vissa konsumtionslånetagare betalningsproblem?, Finansinspektionen, 2021.

³ <https://www.kronofogden.se/85865.html>

KOV Dnr 2021/914

av konsumentens återbetalningsförmåga på otillräckliga uppgifter. Myndigheterna har uppdaterat sina allmänna råd för att ge marknaden vägledning om vad som bör beaktas vid en kreditprövning.⁴

Kreditgivaren är enligt konsumentkreditlagen (2010:1846) skyldig att pröva konsumentens återbetalningsförmåga med hjälp av tillräckliga uppgifter om dennes ekonomi. Krediten får beviljas endast om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra vad han eller hon åtar sig enligt kreditavtalet. Konsumenten har i sin tur ett ansvar för att lämna aktuella och korrekta uppgifter om inkomst, utgifter och skulder. En konsument kan relativt enkelt lämna korrekta uppgifter om sin inkomst, medan uppgifter om månatliga utgifter och skulder kan vara svårare att lämna. Kreditgivaren bör regelmässigt kontrollera konsumentens uppgifter innan dessa läggs till grund för beslutet att avslå eller bevilja krediten.

Information om konsumentens befintliga skulder är av avgörande betydelse för bedömningen av återbetalningsförmågan. Om kreditgivarna ges förutsättningar att genomföra kreditprövningar med underlag som visar konsumentens samtliga skulder, minskar risken för betalningsproblem. Det gäller alla grupper av låntagare.⁵

Ett vanligt förfarande vid en kreditprövning är att kreditgivaren inhämtar en kreditupplysning. I Sverige tillhandahåller flera företag kreditupplysningar. Ett av dessa har ett så kallat engagemangsregister, som innehåller uppgifter om de skulder som konsumenter har till de bolag som anlitar företagets upplysningstjänster. I övrigt saknar kreditupplysningsföretagen information om konsumenternas befintliga krediter.

Både Finansinspektionen och Konsumentverket har i tillsynen kunnat se att mindre krediter eller krediter som kan härledas till kreditköp i många fall beviljats utan att kreditgivaren anlitar ett kreditupplysningsföretag som har ett engagemangsregister. Kreditgivaren får i en sådan situation inte information om andra skulder än de konsumenten själv uppger. Risken är då stor att underlaget för att bedöma konsumentens återbetalningsförmåga är otillräckligt, bland annat eftersom det kan vara svårt för konsumenten att ha full överblick över sin skuldsituation. Inte heller om kreditgivaren anlitar det företag som tillhandahåller engagemangsregistret ges dock kreditgivaren heltäckande information om konsumentens skulder, eftersom andra skulder än de som konsumenten har till de företag som anlitar företagets tjänster inte syns i registret.

Ofta går det alltså inte för en kreditgivare att få en samlad bild av konsumentens skuldbörda, med följd att det inte heller går att fullt ut bedöma

⁴ Finansinspektionens allmänna råd (FFFS 2021:29) om krediter i konsumentförhållanden. KOVFS 2020:1, Konsumentverkets allmänna råd om konsumentkrediter.

⁵ FI-analys 29: Varför får vissa konsumtionslånetagare betalningsproblem?, Finansinspektionen, 2021.

KOV Dnr 2021/914

konsumentens återbetalningsförmåga. Det finns då en stor risk för att konsumenter beviljas krediter som de inte har råd att betala tillbaka. I förlängningen kan det i det enskilda fallet leda till överskuldsättning med långtgående ekonomiska och sociala konsekvenser. Risken att drabbas av svåra problem är störst för konsumenter som redan från början är utsatta eller har hamnat i en negativ skuldspiral, där de tar små lån eller handlar på kredit för att få vardagen att gå ihop.

En ordning som medger en helhetsbild av konsumentens skulder (skuldregister) skulle ge kreditgivarna bättre underlag för kreditprövningen och kunna motverka att konsumenter beviljas lån de inte har råd att betala tillbaka. En sådan ordning skulle samtidigt ge konsumenten en värdefull överblick över den egna skuldsituationen och därmed bättre förutsättningar för att ha kontroll över sin ekonomi. Det kan i dag vara svårt för konsumenten att få en sådan överblick, bland annat eftersom skulderna ibland byter fordringsägare.

Utöver den omständigheten att en kreditupplysning sällan och endast i begränsad omfattning ger kreditgivaren uppgifter om konsumentens tidigare krediter, ger upplysningen ingen information om konsumentens inkassoskulder. Det är i dag inte tillåtet för inkassoföretag att utbyta uppgifter med kreditgivare och kreditupplysningsföretag om konsumenters befintliga skulder (jfr. 5 a § kreditupplysningslagen [1973:1173]). Av inkassoskulderna, som i dagsläget kan uppskattas till cirka 80 miljarder kronor⁶, går mellan 13 och 15 procent vidare till Kronofogdemyndigheten med ansökan om ett betalningsföreläggande, och mellan 6 och 7 procent om utmätning. Detta innebär att en stor del av konsumenternas skulder inte syns i samband med en kreditupplysning, och således inte beaktas vid kreditprövningen om inte konsumenten själv informerat om dem. En i sammanhanget relevant fråga är därför om kreditgivare i samband med en kreditprövning bör få tillgång till uppgifter om vissa inkassoskulder. Finansinspektionen och Konsumentverket anser därför att det särskilt bör analyseras om i vart fall vissa inkassoskulder ska kunna ingå i ett skuldregister och därmed framgå i samband med att det görs en kreditupplysning. Även om inte alla inkassoskulder skulle synas vid en kreditupplysning skulle det göra stor skillnad om i vart fall en del av dem gjordes tillgängliga för kreditgivare. Det skulle även underlätta för konsumenten att få en mer samlad bild av sina befintliga skulder.

Efter dialog med både kreditgivare och kreditupplysningsföretag står det klart att det saknas förutsättningar för branschinitiativ eller andra frivilliga vägar för att uppnå heltäckande information om konsumenters skuldsituation. Myndigheternas uppfattning att förutsättningarna för ett skuldregister bör utredas har fått brett stöd av såväl andra myndigheter som budget- och skuldrådgivare, representanter för kreditgivare och branschföreningar.

⁶ Beloppet omfattar inte bara skulder som uppkommit på grund av svårigheter att betala krediter, utan det handlar även om till exempel hyresskulder och obetalda mobiltelefonräkningar.

KOV Dnr 2021/914

Frågan om att skapa bättre förutsättningar för kreditprövningar genom tillgång till uppgifter om konsumenternas skuldsituation har aktualiserats även i våra grannländer. Myndigheterna noterar den nya lagstiftning som de senaste åren trätt i kraft, respektive i närtid kommer att träda i kraft i Norge och Finland. Dessa regelverk möjliggör för kreditgivare att få en helhetsbild över konsumenternas konsumtionslån och syftar till att motverka att konsumenter ges krediter som de inte har ekonomiska förutsättningar att betala tillbaka.

Frågan om samlad skuldinformation behöver utredas

En nödvändig förutsättning för en väl fungerande konsumentkreditmarknad är att konsumenter inte beviljas krediter de inte har råd att betala tillbaka. Ett system som visar konsumentens totala skuldbörda skulle väsentligt öka kreditgivarnas förutsättningar att bedöma konsumentens återbetalningsförmåga. Ett sådant system skulle samtidigt underlätta för den enskilde konsumenten att få överblick på sin ekonomiska situation. Det är sammantaget myndigheternas bestämda uppfattning att möjligheten att skapa ett sådant system behöver utredas.

Myndigheterna är medvetna om att frågan är komplex och innefattar många aspekter som behöver beaktas. Detta bör dock inte hindra att frågan utreds. En central frågeställning är vilken form ett nytt system bör ha. Det skulle kunna röra sig om ett statligt skuldregister som kreditgivare är skyldiga att rapportera in uppgifter till, men det finns även andra alternativ. Ett intressant sådant är den ordning som nyligen införts i Norge där privata aktörer ansöker om en licens att driva register till vilka kreditgivare är skyldiga att rapportera in de krediter som beviljats, inklusive ändringar i utnyttjat kreditutrymme. Därutöver behöver frågor om bland annat innehåll och krav på användning samt integritets- och konkurrensaspekter beaktas.

Erik Thedéen
Generaldirektör
Finansinspektionen

Cecilia Tisell
Generaldirektör
Konsumentverket