

Regeringens proposition

2015/16:85



Ett effektivare förbud vid bristande kreditprövning

Prop.
2015/16:85

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 3 mars 2016

Stefan Löfven

Morgan Johansson
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår att Konsumentverkets beslut om förbud för en näringsidkare att lämna krediter ska kunna gälla omedelbart.

Konsumentverket kan i dag förbjuda en näringsidkare som inte gör tillräckliga kreditprövningar att lämna krediter till konsumenter. Ett sådant förbud gäller dock först från och med det att beslutet har fått laga kraft. För att stärka konsumentskyddet och för att förhindra näringsidkare från att fortsätta lämna krediter trots allvarliga brister i kreditprövningen är det angeläget att Konsumentverkets beslut om förbud ska kunna gälla direkt.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2016.

Innehållsförteckning

| | | |
|----------|--|----|
| 1 | Förslag till riksdagsbeslut | 3 |
| 2 | Lagtext | 4 |
| 2.1 | Förslag till lag om ändring i konsumentkreditlagen (2010:1846) | 4 |
| 2.2 | Förslag till lag om ändring i lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter | 5 |
| 3 | Ärendet och dess beredning | 6 |
| 4 | Förbud att lämna krediter ska gälla omedelbart | 6 |
| 5 | Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser | 12 |
| 6 | Konsekvenser | 12 |
| 7 | Författningskommentar | 14 |
| 7.1 | Förslaget till lag om ändring i konsumentkreditlagen (2010:1846) | 14 |
| 7.2 | Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter | 15 |
| Bilaga 1 | Sammanfattning av departementspromemorian Ett effektivare förbud vid bristande kreditprövning (Ds 2015:24) | 17 |
| Bilaga 2 | Promemorians lagförslag | 18 |
| Bilaga 3 | Förteckning över remissinstanserna | 20 |
| Bilaga 4 | Lagrådsremissens lagförslag | 21 |
| Bilaga 5 | Lagrådets yttrande | 23 |
| | Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 3 mars 2016 | 24 |
| | Rättsdatablad | 25 |

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2015/16:85

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i konsumentkreditlagen (2010:1846),
2. lag om ändring i lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i konsumentkreditlagen (2010:1846)

Härigenom föreskrivs att 51 § konsumentkreditlagen (2010:1846) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

51 §¹

Om näringsidkaren inte följer 12 §, får Konsumentverket meddela näringsidkaren en varning. En varning ska förenas med en sanktionsavgift, om överträdelsen inte är ringa. Avgiften tillfaller staten.

Om näringsidkaren tidigare har meddelats en varning eller om överträdelsen är särskilt allvarlig, får Konsumentverket *förelägga* näringsidkaren att *upphöra med att lämna krediter*. Ett beslut om *föreläggande* får förenas med vite.

Om näringsidkaren tidigare har meddelats en varning eller om överträdelsen är särskilt allvarlig, får Konsumentverket *förbjuda* näringsidkaren att lämna krediter. Ett beslut om *förbud* får förenas med vite.

Vid bedömningen av om en överträdelse är särskilt allvarlig ska särskild hänsyn tas till om näringsidkaren vid upprepade tillfällen har brutit i sin skyldighet enligt 12 § och om bristerna är systematiska.

Ett beslut om förbud gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

2. Äldre bestämmelser gäller för beslut som har meddelats av Konsumentverket före ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse 2014:83.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter

Prop. 2015/16:85

Härigenom föreskrivs att 22 § lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 §

Finansinspektionen ska återkalla tillståndet för ett företag som driver verksamhet enligt denna lag, om företaget

1. har fått tillståndet genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat otillbörligt sätt,

2. inte inom ett år från det tillstånd beviljades har börjat driva sådan verksamhet som tillståndet avser,

3. under en sammanhängande tid av sex månader inte har drivit sådan verksamhet som tillståndet avser,

4. har förklarat sig avstå från tillståndet,

5. har överlåtut hela sin verksamhet, eller

6. har försatts i konkurs eller om beslut har fattats om att företaget ska gå i tvångslikvidation.

I fall som avses i första stycket 1–3 får i stället varning meddelas, om det är tillräckligt.

Om Konsumentverket har fattat beslut enligt 51 § konsumentkreditlagen (2010:1846) om att *förelägga* ett företag att *upphöra med att lämna krediter* och beslutet har *vunnit* laga kraft, får Finansinspektionen återkalla tillståndet för företaget.

Om Konsumentverket har fattat beslut enligt 51 § konsumentkreditlagen (2010:1846) om att *förbjuda* ett företag att lämna krediter och beslutet har *fått* laga kraft, får Finansinspektionen återkalla tillståndet för företaget.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

3 Ärendet och dess beredning

Innan en konsument beviljas en kredit måste det göras en kreditprövning. För att krediten ska få lämnas måste kreditprövningen visa att konsumenten klarar av att fullgöra kreditavtalet.

Konsumentverket utövar tillsyn över att andra näringsidkare än kreditinstitut gör kreditprövningar. En näringsidkare som inte gör tillräckliga kreditprövningar kan i särskilt allvarliga fall förbjudas att lämna krediter. På senare tid har det klargjorts i praxis att ett förbud att lämna krediter inte gäller omedelbart, utan först från och med att beslutet får laga kraft.

I Justitiedepartementet har departementspromemorian Ett effektivare förbud vid bristande kreditprövning (Ds 2015:24) tagits fram. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i lagstiftningsärendet (Ju2015/03954/L2).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 10 december 2015 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

I förhållande till lagrådsremissen föreslås ett något senare datum för ikraftträdande.

4 Förbud att lämna krediter ska gälla omedelbart

Regeringens förslag: Konsumentverkets beslut om förbud att lämna krediter ska gälla omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet av remissinstanserna tillstyrker eller har ingen invändning mot förslaget. Några remissinstanser, bl.a. *Finansbolagens Förening*, *Svensk Handel* och *Svensk Inkasso*, avstyrker förslaget. De anser att det kan få långtgående konsekvenser för de företag som berörs och att en myndighet inte bör ges så långtgående befogenheter. *Svenska Bankföreningen* efterlyser en analys av hur Konsumentverket använder de befintliga möjligheterna till ingripande. *Finansinspektionen* och *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* anser att det bör övervägas om förbudsbestämmelsen bör utformas på ett annorlunda sätt och om fler åtgärder från en näringsidkares sida bör kunna förbjudas, t.ex. förmedlandet av krediter. Liknande synpunkter lämnas även av *Konsumentverket*. Vidare anser Finansinspektionen och Konsumentverket att det finns anledning att överväga vissa frågor med anknytning till ett förbuds rättskraft.

Skyldigheten att göra kreditprövningar

Konsumentkreditlagen (2010:1846) gäller krediter som en näringsidkare lämnar eller erbjuder en konsument. Lagen gäller också krediter som lämnas eller erbjuds en konsument av någon annan än en näringsidkare, om krediten förmedlas av en näringsidkare som ombud för kreditgivaren (1 § konsumentkreditlagen). När begreppet näringsidkare används i lagen kan det avse både kreditgivaren och den som förmedlar en kredit mellan kreditgivaren och konsumenten (prop. 2009/10:242 s. 86).

En konsument får inte beviljas en kredit utan att det först har prövats att han eller hon har ekonomiska förutsättningar att fullgöra kreditavtalet (12 § konsumentkreditlagen).

Regler om kreditprövning infördes i konsumentkreditlagen 2004. Det huvudsakliga syftet var att motverka överskuldssättning hos konsumenter och att betona näringsidkarens ansvar för att medverka till att privatpersoner inte skuldsätter sig på ett sätt som är alltför långtgående i förhållande till sina inkomster och övriga ekonomiska förhållanden (prop. 2002/03:139 s. 253 och 587 f.). Näringsidkarens ansvar i detta hänseende har även betonats i senare lagstiftningsärenden (se t.ex. prop. 2009/10:242 Ny konsumentkreditlag och prop. 2013/14:34 Sanktionsavgift vid bristande kreditprövningar).

Konsumentverkets tillsyn och möjligheter till ingripande

Konsumentverkets tillsyn enligt konsumentkreditlagen omfattar krediter som andra näringsidkare än kreditinstitut lämnar, erbjuder eller förmedlar. Även sådana näringsidkare som har tillstånd av Finansinspektionen att bedriva kreditverksamhet enligt lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter, t.ex. snabblåneföretag, omfattas av verkets tillsyn (jfr 49 § konsumentkreditlagen). Inom ramen för sin tillsyn granskar Konsumentverket att bestämmelserna om kreditprövning följs.

Om en näringsidkare inte följer kraven på kreditprövning, har Konsumentverket flera möjligheter att ingripa (51 §). Utgångspunkten är att en näringsidkare som bryter mot bestämmelserna om kreditprövning ska meddelas en varning. Sedan april 2014 gäller att en varning ska förenas med en sanktionsavgift, om överträdelsen inte är ringa. En ringa överträdelse kan t.ex. handla om situationer där det är fråga om att endast några enstaka kreditprövningar har underlåtitits eller varit bristfälliga.

Konsumentverket har även möjlighet att förelägga en näringsidkare att upphöra med att lämna krediter. Samtidigt som möjligheten till sanktionsavgift infördes, preciserades i vilka situationer som ett förbud får meddelas, nämligen om näringsidkaren tidigare har meddelats en varning eller om överträdelsen är särskilt allvarlig. Det kan särskilt handla om att näringsidkaren vid upprepade tillfällen har brustit i sin kreditprövning eller att bristerna är systematiska.

Konsumentverkets beslut i dessa frågor får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (54 §).

Införandet av möjligheten att besluta om sanktionsavgift och preciseringen av i vilka situationer ett förbud får meddelas motiverades av att tillsynen visat på allvarliga brister i kreditprövningen hos många kreditgivare och att det samtidigt skett en oroande ökning av antalet obetalda

snabblån (se prop. 2013/14:34 s. 7). Konsumentverket har de senaste åren genomfört 36 granskningar av 29 näringsidkares kreditprövningar. Granskningarna har resulterat i 19 varningar och – sedan 2014 års ändringar av Konsumentverkets ingripandemöjligheter – fyra varningar med sanktionsavgift och två förelägganden om att upphöra med verksamheten. Efter överklagande har ett av föreläggandena om att upphöra med att lämna krediter ändrats av förvaltningsrätten till en varning med sanktionsavgift. Näringsidkaren hade i det fallet inlett ett förändringsarbete för att kreditprövningarna skulle uppfylla kraven.

En ansvarsfull marknad för konsumentkrediter

I dagens samhälle har krediter en betydelsefull roll för konsumenters privatekonomi. Genom tillgången till olika krediter ökar konsumentens möjligheter att planera och ordna sin ekonomi samt anpassa sin konsumtion över tiden. Samtidigt kan tillgången till krediter i vissa fall skapa problem. Om en konsument beviljas en kredit som han eller hon inte klarar av att betala tillbaka, kan konsekvenserna bli allvarliga. Det kan leda till betalningsanmärkningar och till att konsumenten i värsta fall hamnar på det sluttande planet mot överskuldsättning. Det är därför av stor vikt att det finns ett gott konsumentskydd på marknaden för konsumentkrediter och för regeringen är det prioriterat att se till att kreditgivning till konsumenter bedrivs på ett seriöst sätt. Av den anledningen tillsatte regeringen i april 2015 en utredning som ska överväga åtgärder för att åstadkomma en mer ansvarsfull marknad för konsumentkrediter (dir. 2015:43, Ju 2015:04). Utredningen ska bl.a. överväga om det ska införas en civilrättslig sanktionsregel vid bristande kreditprövning och utveckla vilka krav som ska ställas på en kreditprövning.

Beslut om förbud att lämna krediter ska kunna gälla omedelbart

En näringsidkare som har allvarliga brister i sin kreditprövning kan föreläggas av Konsumentverket att upphöra med att lämna krediter till konsumenter. Varken vid införandet av Konsumentverkets möjlighet att ingripa eller vid preciseringen av i vilka situationer ett förbud får meddelas diskuterades om ett sådant ingripande ska gälla omedelbart. Den nuvarande ordningen får dock anses innebära att ett föreläggande att upphöra med att lämna krediter inte kan gälla omedelbart. En näringsidkare som funnits ha allvarliga brister i sina rutiner för kreditprövning och som förelagts att upphöra med sin kreditgivning kan därmed fortsätta att lämna krediter fram till dess att föreläggandet har fått laga kraft. I promemorian föreslås det att ett förbud att fortsätta lämna krediter ska kunna gälla omedelbart. Promemorians förslag får stöd av de flesta av remissinstanserna.

Regeringen anser att det finns starka konsumenthänsyn som talar för att Konsumentverkets beslut om förbud bör få snabbare effekt. Det finns en risk för att en konsument beviljas krediter som han eller hon saknar förmåga att betala. Detta kan sedan i sin tur leda till att skulden hamnar hos Kronofogdemyndigheten för utmätning och till ökad risk för att konsumenten drabbas av överskuldsättning.

Det är rimligt att en konsument ska kunna utgå från att en näringsidkare som ägnar sig åt kreditgivning till konsumenter och som står

under offentlig tillsyn följer de lagar och andra författningar som reglerar verksamheten. En konsument ska kunna känna förtroende för tillsynen och inte behöva oroa sig för att en näringsidkare som funnits ha allvarliga brister i kreditprövningen och som därför förbjudits att lämna krediter fortfarande har möjlighet att verka på marknaden.

Kreditinstitut som omfattas av Finansinspektionens tillsyn enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse kan i dag bli av med sitt tillstånd med omedelbar verkan och på så sätt förbjudas att lämna krediter, om de inte följer konsumentkreditlagen (se 15 kap. 1 § och 17 kap. 1 §). Även en verksamhet som omfattas av lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter kan förlora sitt tillstånd med omedelbar verkan. Det faller dock utanför Finansinspektionens tillsyn att bevaka att en sådan senare verksamhet följer konsumentkreditlagen. Det är i stället Konsumentverkets uppgift att ingripa, t.ex. genom föreläggande att upphöra med att lämna krediter, när konsumentkreditlagens bestämmelser inte följs (se 16 § lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter och 49 § konsumentkreditlagen). Ur ett konsumentperspektiv måste det anses otillfredsställande och svårförståeligt att Finansinspektionens motsvarighet till förbud att lämna krediter till konsumenter kan gälla omedelbart, medan Konsumentverkets inte kan det.

Det normala i annan lagstiftning som syftar till att hindra en aktör från att allvarligt bryta mot uppställda krav på verksamheten och dess bedrivande är att en myndighets beslut om förbud kan gälla omedelbart. Det gäller bl.a. för Konkurrensverket enligt 3 kap. 1 § konkurrenslagen (2008:579), för Läkemedelsverket enligt 9 kap. 4 § lagen (2009:366) om handel med läkemedel och för Finansinspektionen enligt 21 kap. 4 § försäkringsrörelselagen (2010:2043). Ett annat exempel är att Konsumentverket med omedelbar verkan kan förbjuda en näringsidkare att sälja farliga produkter (27, 28 och 45 §§ produktsäkerhetslagen [2004:451]).

Ytterligare skäl för en skärpning är konkurrenshänsyn på kreditmarknaden. En kreditgivare som inte följer reglerna om kreditprövning och som enligt tillsynsmyndighetens bedömning inte ska tillåtas fortsätta bedriva sin verksamhet, men som ändå kan fortsätta lämna krediter, kan få en orättvis konkurrensfördel i förhållande till de näringsidkare som tillämpar reglerna korrekt. Förtroendet för kreditmarknaden kan även skadas om en sådan näringsidkare tillåts fortsätta bedriva sin verksamhet.

Vidare möjliggör den nuvarande ordningen att ett föreläggande överklagas av en näringsidkare som är medveten om att överklagandet inte kommer att vinna framgång, men som vill fördröja beslutets verkställighet i syfte att kunna fortsätta låna ut till aningslösa konsumenter så länge som möjligt.

Det finns alltså flera och starka skäl för promemorians förslag om att ett föreläggande om att upphöra med att lämna krediter ska kunna gälla omedelbart. Några remissinstanser, bl.a. *Finansbolagens Förening* och *Svensk Handel*, anser emellertid att förslaget inte bör genomföras eftersom det skulle kunna få allvarliga konsekvenser för de berörda företagen och att en myndighet inte bör ges så långtgående befogenheter.

Regeringen konstaterar att förslaget visserligen kan medföra negativa konsekvenser för den näringsidkare som förbudet riktas mot. Som utvecklas i avsnitt 6 skulle en ändring av den nuvarande ordningen innebära att näringsidkaren i ett tidigare skede måste stoppa hela eller delar

av sin verksamhet. Detta kan få kännbara ekonomiska konsekvenser och skulle kunna leda till skador som kan vara svåra att reparera, om föreläggandet att upphöra med att lämna krediter i ett senare skede skulle upphävas. Det kan också framstå som rimligt att en domstol efter överlagande ges möjlighet att pröva frågan innan beslutet blir gällande.

Även om dessa skäl är av stor betydelse för den näringsidkare som berörs, måste de ställas mot de anförda skäl som talar för att ett förbud ska kunna gälla omedelbart. Enligt regeringens mening väger vid en sådan avvägning konsumenthänsynen tyngre. Inte heller finns det rätts-säkerhetsaspekter som utgör hinder mot att den nuvarande ordningen ändras. Som en jämförelse har, som redogörs för ovan, andra myndigheter befogenhet att meddela förbud som gäller omedelbart. Vid denna bedömning måste det också beaktas att det inte alltid måste bestämmas att ett förbud ska gälla omedelbart (se nedan). Dessutom kan en drabbad näringsidkare alltid överklaga och begära att domstolen ska besluta att förbudet tills vidare inte ska gälla (inhibition). En begäran om inhibition är enkel för näringsidkaren att göra och ska skyndsamt prövas av domstolen. Till detta kommer också att Konsumentverket sedan flera år har bedrivit en aktiv tillsyn på detta område och genomfört ett stort antal granskningar av näringsidkares kreditprövning. Myndigheten har således byggt upp en kompetens och organisation för att på ett effektivt och rättssäkert sätt utföra den aktuella tillsynen. Någon anledning att i detta sammanhang, som *Svenska Bankföreningen* efterfrågar, särskilt utreda hur Konsumentverket använder sig av möjligheterna till ingripande finns inte enligt regeringens mening. Speciellt inte eftersom det i detta ärende inte är aktuellt att föreslå någon ändring beträffande vilka slags ingripanden som Konsumentverket ska kunna besluta om.

Regeringen föreslår mot denna bakgrund att det ska göras en ändring i konsumentkreditlagen så att ett beslut om förbud att lämna krediter ska kunna gälla omedelbart. I likhet med promemorians bedömning, som ingen remissinstans invänder mot, finns det inte skäl att låta en motsvarande ordning gälla även för andra ingripanden enligt konsumentkreditlagen, dvs. varning och sanktionsavgift.

I detta sammanhang finns det vidare skäl att modernisera den aktuella bestämmelsen i konsumentkreditlagen och att i stället för ”förelägga [...] att upphöra med” använda ”förbjuda”. Genom en sådan ändring blir det tydligare vad beslutet handlar om. Även i annan lagstiftning används förbjuda för liknande ingripanden.

I vilka fall ska ett beslut om förbud att lämna krediter gälla omedelbart?

Ett förbud att lämna krediter ska beslutas endast i de allvarligaste fallen. Det krävs att det har varit fråga om upprepade eller systematiska brister. Syftet med ett förbud är att hindra en kreditgivare med allvarliga brister i kreditprövningen från att fortsätta lämna krediter till konsumenter. För att förbudet ska bli en effektiv åtgärd måste det kunna verkställas utan dröjsmål. Enligt regeringens mening bör därför utgångspunkten vara att ett beslut om förbud att lämna krediter ska gälla omedelbart.

Regeringen anser emellertid, i likhet med promemorian, att en sådan regel bör kompletteras med en möjlighet för Konsumentverket att bestämma om undantag. Med en sådan möjlighet kan verket ta hänsyn

till omständigheterna i det enskilda fallet. Förbudet behöver därmed inte bli mer ingripande än nödvändigt. Härigenom respekteras proportionalitetsprincipen, genom att ingripandet kan anpassas efter den aktuella överträdelsens allvar och de förhållanden som gäller i det enskilda fallet. Regeringen föreslår därför att Konsumentverket bör ha en möjlighet att bestämma att beslutet ska gälla först när det får laga kraft eller vid en annan tidpunkt, om verket bedömer att det inte är motiverat med omedelbar verkställighet.

Närallgande frågor

Både *Konsumentverket* och *Finansinspektionen* tar upp frågor kring om det bör införas en bestämmelse i konsumentkreditlagen om att ett meddelat förbud ska kunna ändras eller upphävas.

Enligt 27 § förvaltningslagen (1986:223) gäller att en myndighet ska ändra ett beslut, om den finner att det är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning och ändringen kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Denna skyldighet, som även gäller beslut som har fått laga kraft, kan bli aktuell när t.ex. omständigheter kommer fram som beslutsmyndigheten inte tidigare kände till eller nya omständigheter inträffar efter beslutet. Skyldigheten att ompröva ett beslut enligt 27 § förvaltningslagen är ett minimikrav och är avsedd som ett komplement till de befogenheter att ompröva beslut som myndigheter har enligt principer som iakttas i praxis. Dessa befogenheter innebär t.ex. att förbud och andra liknande beslut som är betungande för den enskilde kan ändras i både mildrande och skärpande riktning. En sådan omprövning kan göras utan begränsning till frågan om huruvida beslutet framstår som uppenbart oriktigt (se t.ex. rättsfallet RÅ 1996 ref. 51).

Även om en tillsynsmyndighets beslut om förbud fastställts av en domstol, bör myndigheten kunna ändra beslutet i en för den enskilde fördelaktig riktning, oavsett om det finns nya omständigheter eller inte. En annan ordning hade nämligen inneburit att den enskilde hamnat i ett sämre läge än om denne inte överklagat myndighetens beslut (se t.ex. prop. 2003/04:121 s. 152).

Det finns alltså redan enligt den nuvarande ordningen möjligheter för Konsumentverket att ändra eller upphäva ett meddelat beslut om förbud. Enligt regeringens mening finns det därför inte skäl att införa någon särskild bestämmelse om omprövning i konsumentkreditlagen.

Vidare lyfter några remissinstanser, bl.a. *Finansinspektionen* och *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet*, frågan om huruvida förbudsbestämmelsen bör utformas på ett annat sätt och om fler åtgärder från en näringsidkares sida bör kunna förbjudas. Inom ramen för detta lagstiftningsprojekt behandlas emellertid endast frågan om från vilken tidpunkt ett förbud bör gälla, inte frågor om förbudets omfattning. Det saknas sålunda underlag för att göra de överväganden som remissinstanserna efterfrågar. Regeringen följer dock utvecklingen för att säkerställa att Konsumentverket har de verktyg som behövs för att bedriva en effektiv tillsyn.

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2016.

Den nya bestämmelsen om att beslut om förbud att lämna krediter ska gälla omedelbart ska tillämpas på beslut som meddelas av Konsumentverket efter ikraftträdandet.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans invänder mot promemorians förslag.

Skälen för regeringens förslag: Lagändringarna som föreslås innebär ett stärkt konsumentskydd och en minskad risk för att konsumenter ska drabbas av överskuldssättning. Regeringen anser att det därför är angeläget att ändringarna träder i kraft så snart som möjligt. Ett ikraftträdande före den 1 juli 2016 bedöms inte möjligt.

Ett beslut om förbud att lämna krediter påverkar en näringsidkares verksamhet på ett mycket ingripande sätt. En näringsidkare som berörs av ett sådant förbud måste därför vid tidpunkten för beslutet ha möjlighet att förutse konsekvenserna och planera företagets fortsatta agerande utifrån detta. Regeringen anser därför att den nya bestämmelsen om att beslut om förbud ska kunna gälla omedelbart endast bör tillämpas på beslut som meddelas av Konsumentverket efter ikraftträdandet. En övergångsbestämmelse av den innebörden bör införas.

6 Konsekvenser

Regeringens bedömning: Konsumenter ges ett stärkt skydd mot att näringsidkare lämnar krediter utan att ha gjort en ordentlig kreditprövning.

Den näringsidkare som förbjudits att lämna krediter kan drabbas av kostnader och förluster på grund av att förbudet gäller omedelbart. Sådana kostnader och förluster kan dock antas uppkomma i mycket begränsad utsträckning och måste anses godtagbara med hänsyn till förslaget syfte.

Förslaget medför inte några ekonomiska konsekvenser för det allmänna.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser instämmer i eller har ingen invändning mot promemorians bedömning. *Regelrådet* efterfrågar en närmare redogörelse för vilka företag som berörs av förslaget och vilken påverkan som det kan ha på dessa företag.

Skälen för regeringens bedömning: Förslaget innebär att en konsument inte ska kunna beviljas en kredit av en näringsidkare som konstaterats ha allvarliga brister i kreditprövningen. Förslaget bedöms medföra

ett stärkt konsumentskydd och en minskad risk för att konsumenter drabbas av överskuldssättning.

En konsekvens av förslaget är att en näringsidkare som har förbjudits att fortsätta lämna krediter måste upphöra med verksamheten omedelbart. *Regelrådet* efterfrågar en närmare redogörelse för vilka företag som berörs av förslaget och vilken påverkan som ändringen kan ha på dessa företag. De företag som kan beröras av förslaget är företag som bedriver verksamhet med konsumentkrediter och som står under Konsumentverkets tillsyn. Det handlar främst om företag som har tillstånd enligt lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter. Enligt uppgift från Finansinspektionen i september 2015 har drygt 100 företag ansökt om tillstånd, varav 26 företag hittills också fått ett sådant. Omsättningen för de företag som har ansökt om tillstånd varierar mellan som lägst några hundratusen kronor och som mest omkring 200 miljoner kronor. Förslaget kan även beröra vissa andra företag som lämnar krediter till konsumenter, t.ex. handelsföretag som inom ramen för sin försäljningsverksamhet tillhandahåller olika betalningslösningar. Av de berörda företagen kommer dock ytterst få att bli föremål för ett förbud och därmed direkt påverkas av förslaget.

Den näringsidkare som förbjuds att lämna krediter kan drabbas av kostnader och förluster. Ingridandet som beslutas – förbud att lämna krediter – syftar redan enligt gällande rätt till att få stopp på verksamheten. Som anges i promemorian innebär förslaget endast att detta stopp tidigareläggs. En näringsidkare kan drabbas av ytterligare kostnader och förluster på grund av att förbudet gäller från en tidigare tidpunkt. Som vissa remissinstanser, bl.a. *Finansbolagens Förening* och *Svensk Inkasso*, tar upp kan detta innebära att t.ex. ett företag vars huvudsakliga verksamhet består av kreditgivning måste avbryta sin verksamhet direkt. Störst påverkan får ett omedelbart förbud genom att näringsidkaren omgående hindras från att generera intäkter genom att lämna nya krediter till konsumenter. Vidare kan näringsidkaren drabbas av t.ex. ökade avvecklings- eller omstruktureringskostnader med anledning av att kreditverksamheten måste stoppas genast. Hur stora dessa kostnader och förluster kan bli i det enskilda fallet är svårt att bedöma, men det går inte att utesluta att de kan drabba näringsidkaren hårt. De kostnader och förluster som förslaget kan orsaka kommer dock, som beskrivs ovan, att beröra väldigt få näringsidkare och måste anses godtagbara med hänsyn till syftet med lagändringen.

Förslaget har en positiv effekt på konkurrensförhållandena för företagen. Genom förslaget förhindras att en näringsidkare som inte följer reglerna om kreditprövning får en orättvis konkurrensfördel i förhållande till de näringsidkare som tillämpar reglerna korrekt.

Förslaget medför inte några kostnader för det allmänna.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i konsumentkreditlagen (2010:1846)

Tillsyn

51 § Om näringsidkaren inte följer 12 §, får Konsumentverket meddela näringsidkaren en varning. En varning ska förenas med en sanktionsavgift, om överträdelsen inte är ringa. Avgiften tillfaller staten.

Om näringsidkaren tidigare har meddelats en varning eller om överträdelsen är särskilt allvarlig, får Konsumentverket *förbjuda* näringsidkaren att lämna krediter. Ett beslut om *förbud* får förenas med vite.

Vid bedömningen av om en överträdelse är särskilt allvarlig ska särskild hänsyn tas till om näringsidkaren vid upprepade tillfällen har brustit i sin skyldighet enligt 12 § och om bristerna är systematiska.

Ett beslut om förbud gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

I paragrafen regleras de ingripanden som Konsumentverket får göra vid bristande kreditprövning. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Ändringarna i *andra stycket* är språkliga och innebär att Konsumentverket får ”förbjuda” näringsidkaren att lämna krediter, i stället för ”förelägga [...] att upphöra med” att lämna krediter.

I andra och tredje styckena, som inte ändras i sak, anges att Konsumentverket får förbjuda en näringsidkare som inte följer bestämmelserna om kreditprövning i 12 § att lämna krediter, om näringsidkaren tidigare har meddelats en varning eller om överträdelsen är särskilt allvarlig. Ett sådant beslut får förenas med vite. Vid bedömningen av om en överträdelse är särskilt allvarlig ska det tas särskild hänsyn till dels om näringsidkaren vid upprepade tillfällen inte har gjort en tillräcklig kreditprövning eller helt har underlåtit att göra en prövning, dels om bristerna är systematiska (se prop. 2013/14:34 s. 17 f.).

Enligt *fjärde stycket*, som är nytt, gäller ett beslut om förbud omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

Utgångspunkten är att Konsumentverkets beslut om förbud att lämna krediter gäller omedelbart. Det krävs alltså inte att ett beslut om förbud enligt andra stycket har fått laga kraft för att det ska gälla. Detta innebär att en näringsidkare genast måste upphöra med att lämna krediter efter det att ett beslut om förbud har meddelats. En näringsidkare som förbjudits att lämna krediter får alltså inte lämna krediter under tiden som överklagandefristen löper eller, om näringsidkaren överklagar, beslutet är föremål för prövning av högre instans.

Konsumentverket eller, efter överklagande, domstol har möjlighet att bestämma att beslutet om förbud ska gälla först vid en senare tidpunkt, i första hand sedan det har fått laga kraft. För att frångå huvudregeln bör det krävas att näringsidkaren kan visa t.ex. att det finns sådana omständigheter som medför att näringsidkarens intresse av att inte omedelbart behöva avbryta sin kreditverksamhet trots allt väger tyngre än behovet av att skydda konsumentkollektivet. Det får alltså läggas på näringsidkaren att påvisa konkreta skäl mot omedelbar verkställighet. Sådana skäl kan avse t.ex. vilka beaktansvärda nackdelar som är för-

knippade med att förbudet gäller omedelbart och vad som kan bli följden av att verksamheten stoppas innan beslutet får laga kraft. Om Konsumentverket överväger att besluta om förbud, bör näringsidkaren därför ges tillfälle att yttra sig i fråga om ingripandet och om ett eventuellt förbuds omedelbara verkställighet. Under vissa förhållanden kan dock Konsumentverket avstå från sådan kommunikation, t.ex. om ett beslut inte kan uppskjutas (jfr 17 § första stycket förvaltningslagen [1986:223]).

Om ett beslut om förbud att lämna krediter har förenats med vite, gäller även den föreskriften omedelbart eller från den tidpunkt som annars anges i beslutet.

Att Konsumentverkets beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol framgår av 54 §. Den förvaltningsdomstol som ska pröva ett överklagande får besluta att förbudet att lämna krediter tills vidare inte ska gälla, s.k. inhibition (28 § förvaltningsprocesslagen [1971:291]). Ett beslut om inhibition innebär även att en vitesföreskrift som förenats med beslutet sätts ur spel. Vite kan därmed inte dömas ut, så länge som beslutet om inhibition gäller.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.
2. Äldre bestämmelser gäller för beslut som har meddelats av Konsumentverket före ikraftträdandet.

Enligt *punkten 1* träder lagen i kraft den 1 juli 2016.

Enligt *punkten 2* gäller äldre bestämmelser för beslut som har meddelats av Konsumentverket före ikraftträdandet. Detta innebär att endast beslut om förbud att lämna krediter som meddelas efter ikraftträdandet kan gälla omedelbart. Beslut som har meddelats före ikraftträdandet gäller i stället från och med att de får laga kraft.

Avgörande för om den nya bestämmelsen ska gälla vid en domstols prövning av ett överklagande är om Konsumentverkets beslut har meddelats före ikraftträdandet. Situationen skulle t.ex. kunna uppstå att Konsumentverket meddelar ett beslut om förbud före ikraftträdandet, varefter förvaltningsrätten avslår överklagandet efter ikraftträdandet. I ett sådant fall gäller inte förvaltningsrättens beslut omedelbart.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

7.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter

Ingripanden mot företag som driver verksamhet enligt denna lag

22 § Finansinspektionen ska återkalla tillståndet för ett företag som driver verksamhet enligt denna lag, om företaget

1. har fått tillståndet genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat otillbörligt sätt,
2. inte inom ett år från det tillstånd beviljades har börjat driva sådan verksamhet som tillståndet avser,
3. under en sammanhängande tid av sex månader inte har drivit sådan verksamhet som tillståndet avser,

4. har förklarat sig avstå från tillståndet,
5. har överlåtit hela sin verksamhet, eller
6. har försatts i konkurs eller om beslut har fattats om att företaget ska gå i tvångslikvidation.

I fall som avses i första stycket 1–3 får i stället varning meddelas, om det är tillräckligt.

Om Konsumentverket har fattat beslut enligt 51 § konsumentkreditlagen (2010:1846) om att *förbjuda* ett företag att lämna krediter och beslutet har *fått* laga kraft, får Finansinspektionen återkalla tillståndet för företaget.

I paragrafen anges situationer då Finansinspektionen kan återkalla tillståndet för ett företag (se prop. 2013/14:107 s. 88).

I *tredje stycket* ersätts ”förelägga [...] att upphöra med” av ”förbjuda”. Ändringen är en följd av att det i 51 § konsumentkreditlagen görs en motsvarande språklig ändring.

Sammanfattning av departementspromemorian Ett effektivare förbud vid bristande kreditprövning (Ds 2015:24)

Prop. 2015/16:85
Bilaga 1

I promemorian föreslås att Konsumentverkets beslut om förbud för en näringsidkare att lämna krediter ska kunna gälla omedelbart.

Konsumentverket kan förbjuda en kreditgivare som inte gör tillräckliga kreditprövningar att lämna krediter till konsumenter. Enligt den nuvarande ordningen gäller ett sådant beslut inte omedelbart, utan först från och med det att beslutet fått laga kraft. För att stärka konsumentskyddet och för att förhindra näringsidkare från att fortsätta lämna krediter trots bristfälliga rutiner bedöms det angeläget att Konsumentverkets beslut ska kunna gälla omedelbart.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 mars 2016.

Promemorians lagförslag

1 Förslag till lag om ändring i konsumentkreditlagen (2010:1846)

Härigenom föreskrivs att 51 § konsumentkreditlagen (2010:1846) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

51 §¹

Om näringsidkaren inte följer 12 §, får Konsumentverket meddela näringsidkaren en varning. En varning ska förenas med en sanktionsavgift, om överträdelsen inte är ringa. Avgiften tillfaller staten.

Om näringsidkaren tidigare har meddelats en varning eller om överträdelsen är särskilt allvarlig, får Konsumentverket *förelägga* näringsidkaren att *upphöra med att lämna krediter*. Ett beslut om *föreläggande* får förenas med vite.

Om näringsidkaren tidigare har meddelats en varning eller om överträdelsen är särskilt allvarlig, får Konsumentverket *förbjuda* näringsidkaren att lämna krediter. Ett beslut om *förbud* får förenas med vite.

Vid bedömningen av om en överträdelse är särskilt allvarlig ska särskild hänsyn tas till om näringsidkaren vid upprepade tillfällen har brutit i sin skyldighet enligt 12 § och om bristerna är systematiska.

Ett beslut om förbud enligt andra stycket gäller omedelbart, om inte annat anges i beslutet.

1. Denna lag träder i kraft den 1 mars 2016.

2. Äldre bestämmelser gäller för beslut som har meddelats av Konsumentverket före ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse 2014:83

2 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter

Prop. 2015/16:85
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 22 § lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 §

Finansinspektionen ska återkalla tillståndet för ett företag som driver verksamhet enligt denna lag, om företaget

1. har fått tillståndet genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat otillbörligt sätt,

2. inte inom ett år från det tillstånd beviljades har börjat driva sådan verksamhet som tillståndet avser,

3. under en sammanhängande tid av sex månader inte har drivit sådan verksamhet som tillståndet avser,

4. har förklarat sig avstå från tillståndet,

5. har överlåtit hela sin verksamhet, eller

6. har försatts i konkurs eller om beslut har fattats om att företaget ska gå i tvångslikvidation.

I fall som avses i första stycket 1–3 får i stället varning meddelas, om det är tillräckligt.

Om Konsumentverket har fattat beslut enligt 51 § konsumentkreditlagen (2010:1846) om att *förelägga* ett företag att *upphöra med att lämna krediter* och beslutet har *vunnit* laga kraft, får Finansinspektionen återkalla tillståndet för företaget.

Om Konsumentverket har fattat beslut enligt 51 § konsumentkreditlagen (2010:1846) om att *förbjuda* ett företag att lämna krediter och beslutet har *fått* laga kraft, får Finansinspektionen återkalla tillståndet för företaget.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2016.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över departementspromemorian lämnats av Kammarrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Karlstad, Förvaltningsrätten i Luleå, Domstolsverket, Finansinspektionen, Kronofogdemyndigheten, Konsumentverket, Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, Konkurrensverket, Regelrådet, Finansbolagens Förening, Svensk Handel, Svensk Inkasso, Svenska Bankföreningen och Sveriges Konsumenter.

Företagarna, Konsumenternas Bank- och finansbyrå, Näringslivets regelnämnd, Riksförbundet Insolvens, Svenska Konsumentkreditföretagen, Svenska Kreditföreningen och Svenskt Näringsliv har avstått från att lämna yttrande.

1 Förslag till lag om ändring i konsumentkreditlagen (2010:1846)

Härigenom föreskrivs att 51 § konsumentkreditlagen (2010:1846) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

51 §¹

Om näringsidkaren inte följer 12 §, får Konsumentverket meddela näringsidkaren en varning. En varning ska förenas med en sanktionsavgift, om överträdelsen inte är ringa. Avgiften tillfaller staten.

Om näringsidkaren tidigare har meddelats en varning eller om överträdelsen är särskilt allvarlig, får Konsumentverket *förelägga* näringsidkaren att *upphöra med att lämna krediter*. Ett beslut om *föreläggande* får förenas med vite.

Om näringsidkaren tidigare har meddelats en varning eller om överträdelsen är särskilt allvarlig, får Konsumentverket *förbjuda* näringsidkaren att lämna krediter. Ett beslut om *förbud* får förenas med vite.

Vid bedömningen av om en överträdelse är särskilt allvarlig ska särskild hänsyn tas till om näringsidkaren vid upprepade tillfällen har brutit i sin skyldighet enligt 12 § och om bristerna är systematiska.

Ett beslut om förbud gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2016.

2. Äldre bestämmelser gäller för beslut som har meddelats av Konsumentverket före ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse 2014:83.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter

Härigenom föreskrivs att 22 § lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 §

Finansinspektionen ska återkalla tillståndet för ett företag som driver verksamhet enligt denna lag, om företaget

1. har fått tillståndet genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat otillbörligt sätt,
2. inte inom ett år från det tillstånd beviljades har börjat driva sådan verksamhet som tillståndet avser,
3. under en sammanhängande tid av sex månader inte har drivit sådan verksamhet som tillståndet avser,
4. har förklarat sig avstå från tillståndet,
5. har överlätit hela sin verksamhet, eller
6. har försatts i konkurs eller om beslut har fattats om att företaget ska gå i tvångslikvidation.

I fall som avses i första stycket 1–3 får i stället varning meddelas, om det är tillräckligt.

Om Konsumentverket har fattat beslut enligt 51 § konsumentkreditlagen (2010:1846) om att *förelägga* ett företag att *upphöra med att lämna krediter* och beslutet har *vunnit laga kraft*, får Finansinspektionen återkalla tillståndet för företaget.

Om Konsumentverket har fattat beslut enligt 51 § konsumentkreditlagen (2010:1846) om att *förbjuda* ett företag att lämna krediter och beslutet har *fått laga kraft*, får Finansinspektionen återkalla tillståndet för företaget.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2016.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2015-12-17

Närvarande: F.d. justitieråden Gustaf Sandström och Lennart Hamberg samt justitierådet Agneta Bäcklund.

Ett effektivare förbud vid bristande kreditprövning

Enligt en lagrådsremiss den 10 december 2015 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i konsumentkreditlagen (2010:1846),
2. lag om ändring i lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige Mattias Pleiner.

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 3 mars 2016

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Romson, Y Johansson, M Johansson, Persson, Bucht, Hultqvist, Hellmark Knutsson, Lövin, Regnér, A Johansson, Kaplan, Damberg, Bah Kuhnke, Shekarabi, Wikström

Föredragande: statsrådet M Johansson

Regeringen beslutar proposition 2015/16:85 Ett effektivare förbud vid
bristande kreditprövning

| Författningsrubrik | Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande | Celexnummer för bakomliggande EU-regler |
|--------------------|--|---|
|--------------------|--|---|

Lag om ändring i konsumentkreditlagen (2010:1846)

32008L0048