

Stockholm den 6 november 2023

R-2023/1231

Till Justitiedepartementet

Ju2023/01643

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 7 juli 2023 beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldsättning (SOU 2023:38).

Sammanfattning

Advokatsamfundet har i stort ingenting att erinra mot utredningens förslag. På några punkter anser emellertid Advokatsamfundet att klargöranden behöver göras enligt följande.

- Det geografiska tillämpningsområdet för förslaget till nytt tredje stycke i 2 § kreditupplysningslagen behöver klargöras i följande avseenden; endast krediter som lämnas i Sverige bör omfattas; vilka utländska myndigheter som kan anses motsvara den svenska Finansinspektionen; och vad som avses med att "lämna kredit", eftersom Europeiska bankmyndigheten och svensk rättspraxis respektive förarbeten förefaller ha motsatta uppfattningar.
- Det geografiska tillämpningsområdet för förslaget till ny 11 a § i inkassolagen behöver klargöras. Frågan om hur förvärv av kreditstockar ska behandlas behöver besvaras.
- Den föreslagna regleringen i 12 § konsumentkreditlagen och dess betydelse i förhållande till unionsrätten, inklusive rättspraxis avseende hur den



unionsrättsliga regleringen av kreditprövningen ska genomföras, behöver klargöras. Flera rättsprocesser visar att stor rättsosäkerhet har uppstått när svensk rätt och myndighetspraxis avviker från unionsrättens krav.

- För att undvika nationell diskriminering bör koncernbegreppet i kreditupplysningslagen utformas så att det även omfattar företagsgrupper vars yttersta moderföretag inte är en svensk juridisk person.

Synpunkter

Förslag till ändringar i Kreditupplysningslagen

Föreslaget nytt tredje stycke i 2 § lyder:

Med skuld- och kreditinformation avses i denna lag uppgifter om

1. krediter som omfattas av konsumentkreditlagens (2010:1846) krav på kreditprövning och som har lämnats av företag som står under Finansinspektionens eller motsvarande utländsk myndighets tillsyn, [...]

Det framgår inte av betänkandet huruvida, och i så fall på vilket sätt, detta ska avgränsas geografiskt. Advokatsamfundet erfar att det i transaktioner är vanligt att frågan ställs vilket lands lag vad gäller t.ex. konsumentkreditregler det är som ska tillämpas. Frågan förefaller inte ha diskuterats i förarbeten eller den juridiska litteraturen; det förefaller också saknas rättspraxis. En möjlig lösning är att t.ex. svensk lagstiftning – såsom konsumentkreditlagen – ska tillämpas i förhållande till krediter som *riktar sig* till ”svenska konsumenter”. Detta ligger i linje med den så kallade effektlandsprincipen, som innebär att svensk marknadsrätt är tillämplig på verksamhet som har effekt på eller riktar sig mot den svenska marknaden. Omvänt innebär detta att erbjudanden som riktar sig till exempelvis den franska marknaden ska styras av fransk marknadsrätt. Effektlandsprincipen gäller som huvudregel i Sverige. Motsvarande frågor aktualiseras i detta ärende. Om kreditgivaren är utländsk, vilket lands lag gäller då avseende kreditprövningen? Ett grundläggande rekvisit för att den föreslagna bestämmelsen ska kunna tillämpas är att kreditgivningen sker på ett sådant sätt att den ska omfattas av svensk rätt och svensk myndighets behörighet. I en allt mer integrerad europeisk konsumentkreditmarknad kan denna fråga inte lämnas oreglerad. Även om effektlandsprincipen accepteras i detta fall, kan effekten bli att regeln träffar all världens kreditinstitut som på ett eller annat sätt lämnar krediter till ”svenska



konsumenter". Om detta är avsikten bör det framgå; om inte, bör det klargöras. Frågan berörs inte alls i varken allmän- eller specialmotiveringen (se s. 438, 441, 446 och 582).

Det framgår heller inte av förslaget vad som krävs för att en utländsk myndighet ska anses "motsvara" Finansinspektionen. Vad gäller EES-länder är det rimligt att anta att de myndigheter som enligt unionsrättens olika rättsakter på finansmarknadsområdet är "behörig myndighet" motsvarar Finansinspektionen. Det är emellertid inte självklart att myndigheter i andra länder, vars lagstiftning inte behöver motsvara den inom EES, kan anses motsvara Finansinspektionen.

Det råder vidare ovisshet kring vad som avses med att "lämna kredit". Europeiska bankmyndigheten menar att – åtminstone vad gäller tillståndsplikten för kreditinstitut – detta inkluderar förvärv av fordringar.¹ Vad gäller tillstånd för konsumentkreditinstitut har motsatt ståndpunkt slagits fast av Kammarrätten i Stockholm;² i lagens förarbeten sägs också att förvärv av fordringar inte utgör kreditgivning.³ Frågan bör enligt Advokatsamfundet klargöras.

Inkassolagen

Förslag till ny 11 a § om ”rapporteringskyldighet” lyder:

Den som bedriver verksamhet enligt denna lag och som har övertagit en fordran för indrivning, ska rapportera skuld- och kreditinformation till de företag som har tillstånd enligt 4 a § kreditupplysningslagen (1973:1173) enligt vad som sägs i den lagen och i kreditupplysningsförordningen (2025:000). Detsamma gäller också den som har förvärvat en kreditfordran från någon som avses i första stycket, samt för förvärvare i senare led.

Betänkandet saknar diskussion avseende utländska ”inkassobolag”. Enligt inkassolagen behövs inte tillstånd för inkassoverksamhet som bedrivs av företag under Finansinspektionens tillsyn. Kan därmed t.ex. en utländsk bank som bedriver gränsöverskridande verksamhet in i Sverige bedriva inkassoverksamhet i Sverige? Även denna fråga bör klargöras.

¹ Se EBA Q&A 2021_6257 (2023-03-03).

² Se mål nr 1354-16, Financial Tech Sweden AB (tidigare Paylevo AB) ./.. Finansinspektionen (2016-11-07.); HFD medgav inte prövningstillstånd.

³ Se prop. 2013/14:107 s. 47.



Frågan om hur förvärvare av kreditfordringar ska behandlas är relevant också i detta avseende. Det sker en omfattande handel med konsument- och andra krediter på andrahandsmarknaden. Utländska aktörer förvärvar svenska kreditstockar. Hur ska uppföljning, kontroll och tillsyn bedrivas för att säkerställa att också dessa aktörer lämnar korrekt information, eller information överhuvudtaget? Detta kan medföra en inneboende risk för att Skri-registret blir missvisande. Motsvarande frågeställning uppkommer avseende förslag till all sektorslagstiftning (se till exempel 1 kap. 11 a andra stycket lagen om bank- och finansieringsrörelse). Utredningen förefaller indirekt ha berört frågan, men endast utifrån de aktörer som lämnar krediter i första hand (se s. 463, där man också för ett resonemang om kvaliteten m.m. i registret).

Lagen om bank- och finansieringsrörelse

Förslag till ny 1 kap. 11a § lyder:

Den som bedriver verksamhet enligt denna lag ska rapportera skuld- och kreditinformation till företag med tillstånd enligt 4 a § kreditupplysningslagen (1973:1173) enligt vad som sägs i den nämnda lagen och i kreditupplysningsförordningen (2025:000).

Enligt allmänmotiveringen s. 461 ska detta omfatta ”svenska kreditinstitut som har tillstånd [...] och utländska kreditinstitut som enligt samma lag driver verksamhet i Sverige genom filial”. Denna avgränsning framgår inte av lagtexten. Detta bör tydligt framgå redan av lagtexten. På andra håll är utredningens förslag tydliga (se t.ex. förslaget till ny 7 b § i kreditupplysningslagen, där man tydligt pekar på utländska kreditinstitut enligt 4 kap. 1, 2, 4 och 6 §§ bank- och finansieringslagen).

Konsumentkreditlagen

Förslag till ny 12 § lyder:

Näringsidkaren ska alltid pröva om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra vad han eller hon åtar sig enligt kreditavtalet. Kreditprövningen ska grundas på tillräckliga uppgifter om konsumentens ekonomiska förhållanden. När det behövs för att kunna bedöma konsumentens kreditvärdighet ska kreditprövningen inkludera aktuella och relevanta uppgifter från en extern data[1]bas. Krediten får beviljas endast om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra sitt åtagande.



Av bestämmelsen följer att kreditprövningen ska grundas på *tillräckliga uppgifter* om konsumentens ekonomiska förhållanden och att krediten får beviljas endast om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra sitt åtagande. Rekvisitet *tillräckliga uppgifter* kommer från artikel 8.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/48/EG ("Konsumentkreditdirektivet") som lyder:

"Medlemsstaterna ska säkerställa att kreditgivaren innan kreditavtalet ingås gör en bedömning av konsumentens kreditvärdighet, på grundval av tillräckliga uppgifter [anm. vår understrykning] som i förekommande fall erhållits från konsumenten och, när så är nödvändigt, på grundval av sökning i relevant databas. Medlemsstater vars lagstiftning kräver att kreditgivare måste göra en bedömning av konsumentens kreditvärdighet på grundval av en sökning i relevant databas får bibehålla det kravet."

Konsumentkreditdirektivet är ett fullharmoniseringsdirektiv. Ett fullharmoniseringsdirektiv innebär att det inte är tillåtet för en medlemsstat att uppställa högre krav på kreditprövningen än vad som följer av direktivet. Detta uppmärksammas av utredningen som bl.a. framför att "[d]et saknas i princip särskilda bemyndiganden för Finansinspektionen och Konsumentverket att meddela föreskrifter på konsumentkreditlagens område. Det bärande skälet till detta har ansetts vara risken för att en sådan föreskriftsrätt skulle gå utöver det fullharmoniserade konsumentkreditdirektivet och därmed strida mot unionsrätten. Varken Finansinspektionen eller Konsumentverket kan alltså föreskriva hur kreditprövningen ska gå till", s. 295.

Utredningen framför vidare "[a]tt lagen inte innehåller några mer utförliga krav på vilka uppgifter som ska ligga till grund för en kreditprövning är ett resultat av att konsumentkreditlagen genomför konsumentkreditdirektivet, vilket är ett fullharmoniseringsdirektiv. Och direktivet är inte särskilt utförligt i dessa delar. Sverige eller andra medlemsstater får inte ställa högre – eller lägre – krav på kreditgivaren som ska genomföra en kreditprövning, än vad direktivet föreskriver (skäl 9 och 10 i direktivets ingress)", s. 322.

Slutligen diskuterar utredningen möjligheten att föreskriva en *skyldighet* för kreditgivare att *alltid* inhämta och använda vissa uppgifter – och utredningen



konstaterar ”att det inte skulle vara förenligt med det fullharmoniserade konsumentkreditdirektivet”, s. 324.

Det följer av Konsumentkreditdirektivet att det ankommer på kreditgivaren att bedöma vad som är *tillräckliga uppgifter* i det enskilda fallet. Kreditgivaren har ett *skönsmässigt utrymme* att avgöra vilken information som ska ligga till grund för kreditprövningen. Denna utgångspunkt har bekräftats i vägledande avgöranden från både EU-domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen (CA Consumer Finance SA C-449/13, respektive HFD 2017 ref. 64).

Enligt utredningen har avgörandena medfört en viss osäkerhet i branschen kring vilka krav som kan ställas på en kreditprövning, s. 323. Det framgår – enligt utredningen – inte minst av de tillsynsärenden som Konsumentverket och Finansinspektionen drivit de senaste åren, s. 323.

Advokatsamfundet har förstått att en fråga som bidrar till osäkerhet är vissa uttalanden i de svenska förarbetena till den gällande Konsumentkreditlagen (prop. 2009/10:242). Utredningen refererar till dessa uttalanden och anger bl.a. ”I förarbetena (prop. 2009/10:242) har uttalats att kreditgivaren – för att kreditprövningen ska kunna anses vara grundad på tillräckliga uppgifter – måste samla in så många uppgifter att konsumentens återbetalningsförmåga för krediten i fråga kan bedömas med en hög grad av säkerhet. Uppgifterna som samlas in ska enligt förarbetena normalt alltid omfatta konsumentens övriga kreditåtaganden. Uppgifter som lämnas av konsumenten bör alltid [anm. markerat med våra understrykningar] kontrolleras t.ex. med hjälp av en aktuell kreditupplysning men flera uppgiftskällor kan behöva användas. Förarbetsuttalandena ger stöd för att det redan enligt den nuvarande ordningen i princip skulle finnas en plikt för kreditgivare att hämta in kreditupplysningar med uppgifter från Skri-register – om ett sådant register fanns på plats i dag. Vi menar emellertid att det inte går att dra några säkra slutsatser kring att det skulle bli på det sättet.”

Uttalandena i förarbetena har medfört rättsosäkerhet. I vilken utsträckning ska förarbetena beaktas och innebär de att Sverige uppställer högre krav på kreditprövningen i strid med Konsumentkreditdirektivet? Föreligger en normkonflikt mellan de svenska förarbetena och EU-rätten?

Rättsosäkerheten som uppkommit speglas tydligt i ett par underrättsdomar från förvaltningsrätten i Karlstad i två överklagade sanktionsbeslut (dom 10 juli 2023 i mål nr 4565-22 ”MoneyGo” och dom 21 september 2023 i mål nr 3188-21 ”OPR-Finance”). I MoneyGo- domen hänvisar domstolen uteslutande till Konsumentdirektivet, konsumentkreditlagen och praxis, *utan att vid något tillfälle referera till de svenska förarbetena* enligt ovan. I OPR-Finance- domen hänvisar domstolen uteslutande till konsumentkreditlagen och uttalandena i förarbetena. Det kan noteras att i MoneyGo upphävde förvaltningsrätten Konsumentverkets beslut och i OPR-Finance avslag förvaltningsrätten bolagets överklagande.

Enligt Advokatsamfundet har inte svenska förarbetsuttalanden företrädare framför vare sig EU-direktivet eller avgöranden från de högsta instanserna när det rör sig om lagstiftning som genomför ett fullharmoniserat direktiv. Det innebär vidare att svenska förarbetsuttalanden inte kan föreskriva mer precisa eller detaljerade krav, exempelvis genom att ange att vissa uppgifter ”normalt alltid” måste inhämtas, när sådana precisa eller detaljerade krav inte följer av EU-direktivet eller avgöranden från de högsta instanserna. Advokatsamfundet efterlyser ett tydligt besked för att hantera den rättsosäkerhet som nu föreligger. Beskedet måste, såvitt Advokatsamfundet kan bedöma, vara att svenska förarbetsuttalanden som är mer långtgående än de krav som uttryckligen följer av Konsumentkreditdirektivet saknar betydelse för tolkningen av konsumentkreditlagen och att det vid rättstillämpningen ska bortses från sådana uttalanden i de svenska förarbetena, exempelvis att kreditgivaren i allmänhet är skyldig att skaffa sig en ”helhetsbild av konsumentens ekonomiska situation” och att vissa uppgifter ”normalt alltid” ska inhämtas (prop. 2009/10:242 s 100).

Övrigt – kreditupplysningslagen

En fråga som inte berörs i utredningen, men som Advokatsamfundet ändå vill framföra är följande.

Enligt 1 § tredje stycket kreditupplysningslagen gäller lagen som huvudregel inte för förmedling av kreditupplysningar mellan företag inom samma koncern. Bestämmelsen har i denna del inte ändrats materiellt sedan lagen ursprungligen antogs, år 1973. Med *koncern* avses här företagsgrupperingar där moderföretaget är aktiebolag, ekonomisk förening, stiftelse, handelsbolag, enskild näringsidkare eller bank, och som äger väsentlig del av annat företag (se prop. 1973:155 s. 137 f. och prop. 1980/81:10 s. 122).



För att inte *utländska företag* ska behandlas mindre gynnsamt än *svenska företag*, bör det i bestämmelsen förtydligas att en koncern i denna mening även kan ha ett *utländskt moderföretag*. Förslagsvis hämtas inspiration från 1 kap. 5 § 29 b) lagen om bank- och finansieringsrörelse, där det anges att med *koncern* menas *detsamma som i 1 kap. 11 och 12 §§ aktiebolagslagen (2005:551)*, varvid det som sägs om moderbolag tillämpas även på *andra juridiska personer än aktiebolag*. Detta dock med tillägget att även enskilda näringsidkare, i enlighet med tidigare förarbetsuttalanden, likställs med ett moderföretag.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander