

Delat tillsynsansvar enligt konsumt kreditlagen

– för- och nackdelar



MISSIV

DATUM
2018-06-20
ERT DATUM
2017-11-30

DIARIENR
2017/281-5
ER BETECKNING
Fi2017/04522/KO

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

**Utvärdering av Finansinspektionens och Konsumentverkets
delade tillsynsansvar enligt konsumentkreditlagen**

Regeringen gav den 30 november 2017 Statskontoret i uppdrag att utvärdera Finansinspektionens och Konsumentverkets delade tillsynsansvar enligt konsumentkreditlagen.

Statskontoret överlämnar härmed promemorian *Delat tillsynsansvar enligt konsumentkreditlagen – för- och nackdelar*.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Marie Uhrwing, utredare Karl Malm, Marie Römpötti, Tove Stenman och Ulrika Lindstedt, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Ulrika Lindstedt

Innehåll

	Sammanfattning	7
	Ordlista	9
1	Inledning	11
1.1	Bakgrund till uppdraget	11
1.2	Uppdragets genomförande	13
1.3	Promemorians disposition	15
2	Hur myndigheterna arbetar med tillsynen	17
2.1	Finansinspektionens tillståndsgivning enligt LVK	17
2.2	Finansinspektionens tillsyn av kreditprövning och konsumentkreditinstitut	18
2.3	Konsumentverkets tillsyn av kreditprövning	22
2.4	Samverkan och utbyten mellan myndigheterna	25
3	För- och nackdelar med det delade tillsynsansvaret	29
3.1	Fördelar med delad tillsyn	29
3.2	Nackdelar med delad tillsyn	30
4	Finns hinder för effektiv tillsyn?	33
4.1	Kriterier för bedömning av effektiv tillsyn	33
4.2	Finns hinder för en effektiv tillsyn?	34
	Referenser	37
Bilaga		
	Regeringsuppdraget	39

Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag utvärderat Finansinspektionens och Konsumentverkets delade tillsynsansvar enligt konsumentkreditlagen (2010:1846). I uppdraget har ingått att undersöka hur myndigheterna arbetar med sina respektive delar av tillsynsansvaret, redogöra för respektive myndighets aktiviteter på området samt bedöma för- och nackdelar med det delade tillsynsansvaret inklusive om det medför hinder för en effektiv tillsyn. Vi har i analysen fokuserat på tillsynen av konsumentkreditinstituten.

Myndigheterna har genomfört få tillsynsinsatser

I promemorian redovisar vi myndigheternas tillsynsarbete och de tillsynsaktiviteter som de har genomfört under senare år.

Finansinspektionen ansvarar för tillståndsgivningen och tillsynen av merparten av de tillståndspliktiga företagen

Finansinspektionen ansvarar för att bevilja tillstånd till företag som har kreditgivning som huvudsyssla. Myndigheten bedriver också tillsyn över merparten av de tillståndspliktiga företagen. Vi har behandlat två delar av Finansinspektionens tillsyn: tillsynen av kreditprovning enligt 12 § konsumentkreditlagen och den näringsrättsliga tillsynen över konsumentkreditinstituten.

Finansinspektionen ska i sin tillsyn av kreditgivning utgå från ett systemperspektiv och ett konsumentperspektiv. Myndigheten planerar insatser utifrån en process för riskbedömning och riskklassificering. I sitt tillsynsarbete fokuserar myndigheten främst på företagets interna styrning.

Under den senaste treårsperioden har Finansinspektionen haft få tillsynsärenden riktade mot konsumentkreditinstitut och av kreditprovningen enligt konsumentkreditlagen.

Konsumentverket ansvarar för tillsynen av kreditprovning gällande konsumentkreditinstituten

Konsumentverkets arbete syftar till att konsumenter ska kunna göra medvetna val och inte drabbas av ekonomisk skada när de köper varor eller tjänster. I planeringen av tillsynsinsatser utgår Konsumentverket främst från de anmälningar som inkommer till myndigheten. I sitt tillsynsarbete fokuserar myndigheten på konsumentkreditinstitutets tillämpning av 12 § konsumentkreditlagen.

Även Konsumentverket har haft få tillsynsärenden riktade mot konsumentkreditinstituten under åren 2015–2017. En anledning är att kreditprövning har varit föremål för domstolsprövning, vilket har varit resurskrävande för Konsumentverket.

Det finns flera för- och nackdelar med det delade tillsynsansvaret

Statskontoret bedömer att det finns vissa fördelar med att myndigheterna delar på tillsynsansvaret:

- Uppdelningen mellan tillståndsprocessen och tillsynen skapar förutsättningar för en oberoende tillsyn.
- Myndigheternas olika inriktning i arbetet ger förutsättningar för en tillsyn som är anpassad till olika typer av kreditgivare.
- Tillsyn från två perspektiv kan ge ett mer omfattande underlag.

Statskontoret har också identifierat vissa nackdelar med det delade tillsynsansvaret:

- Det saknas en gemensam praxis vad avser krav på kreditprövningen.
- Myndigheterna har olika tolkning av sekretessreglerna vilket hindrar dem från att på ett effektivt sätt dela information med varandra.
- Rollfördelningen mellan myndigheterna är otydlig för konsumentkreditinstituten.

Sekretessregler och avsaknad av praxis gällande krav vid kreditprövning innebär hinder för en effektiv tillsyn

Sammantaget bedömer Statskontoret att det delade tillsynsansvaret utgör hinder för en effektiv tillsyn på vissa sätt. Problemen med att utbyta information innebär att tillsynen riskerar att inte bli ändamålsenlig och kostnadseffektiv. Att det saknas en gemensam praxis gällande kraven på kreditprövningen riskerar att påverka tillsynens enhetlighet. Slutligen innebär myndigheternas olika roller och krav att tillsynen i viss utsträckning uppfattas som otydlig för aktörerna.

Ordlista

Definitionerna är om inget annat nämns hämtade direkt från lagtext i konsumentkreditlagen (2010:1846), lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter (LVK) och lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF).

Bank: Bankaktiebolag, sparbank och medlemsbank.

Gräsrotsfinansiering: En metod för projektfinansiering genom att, oftast via internet, samla in mindre belopp från ett större antal personer.¹

Högekostnadskredit: Definitionen föreslås tas in i konsumentkreditlagen och gäller en kredit med en effektiv ränta som minst uppgår till referensräntan enligt 9 § räntelagen (1975:635) med ett tillägg av 30 procentenheter och som inte huvudsakligen avser kreditköp eller är en bostadskredit.²

Konsument: En fysisk person som huvudsakligen handlar för ändamål som faller utanför näringsverksamhet.

Kreditförmedlare: En näringsidkare som inte är kreditgivare men som mot ersättning erbjuder ett kreditavtal, bistår en konsument innan ett kreditavtal ingås eller ingår ett kreditavtal som ombud för kreditgivaren.

Kreditgivare: Den som lämnar krediten eller övertar den ursprungliga kreditgivarens fordran.

Kreditinstitut: Bank och kreditmarknadsföretag.

Konsumentkreditinstitut: Begreppet definieras inte i lagtext men används ofta om sådana företag som har tillstånd enligt LVK. Banker och andra kreditgivare med tillstånd enligt LBF omfattas inte.³

Kreditköp: Ett kreditköp är när en säljare inte kräver betalning direkt med någon del av betalningen eller när hela eller någon del av betalningen finansieras med pengar som konsumenten får låna av säljaren eller någon annan kreditgivare. Exempel på kreditköp är köp på avbetalning eller delbetalning i en butik eller på internet.

Näringsidkare: En fysisk eller juridisk person som handlar för ändamål som har samband med den egna näringsverksamheten.

¹ SOU 2018:20

² SOU 2016:88, s. 181

³ Prop. 2017/18:72, s. 10.

Näringsrättslig tillsyn: Tillsyn över om ett företag har förutsättningar att bedriva verksamhet i enlighet med gällande regelverk. Det handlar om att undersöka om företaget följer de rutiner och processer som ligger till grund för deras tillstånd och om ägaren och ledningen uppfyller uppställda lämplighetskrav. Tillsynen omfattar också aktörernas interna regler, till exempel stadgar, bolagsordning och interna instruktioner som har sin grund i de författningar som reglerar verksamheten.⁴

Snabblån: Begreppet definieras inte i lagtext, men används i utredningen om ny reglering och gäller en kredit som har ett kreditbelopp på 500–20 000 kronor, en löptid på 30–300 dagar och en effektiv ränta från 100 procent och uppåt.⁵

Snabblånebolag: Begreppet definieras inte i lagtext, men gäller främst konsumentkreditinstitut som har tillstånd enligt LVK. Begreppet kan även omfatta vissa utländska aktörer som har tillstånd för filial.⁶

⁴ Egen definition i denna rapport

⁵ SOU 2016:68, s. 124.

⁶ SOU 2016:68, s. 125.

1 Inledning

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera Finansinspektionens och Konsumentverkets delade tillsynsansvar enligt konsumentkreditlagen (2010:1846).⁷ I uppdraget har ingått att undersöka hur myndigheterna arbetar med sina respektive delar av detta ansvar, redogöra för respektive myndighets aktiviteter inom området samt bedöma för- och nackdelar med det delade tillsynsansvaret inklusive om det medför hinder för en effektiv tillsyn.

1.1 Bakgrund till uppdraget

Konsumentkreditlagen reglerar krediter som en näringsidkare lämnar, förmedlar eller erbjuder konsumenter.⁸ Lagen säger bland annat att en näringsidkare endast får bevilja en kredit om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra åtagandet enligt kreditavtalet. Näringsidkaren ska säkerställa detta genom att göra en kreditprövning som grundas på tillräckliga uppgifter om konsumentens ekonomiska förhållanden.⁹

1.1.1 Kreditinstitut och konsumentkreditinstitut är olika kreditgivare

Det finns en stor mängd olika aktörer som erbjuder konsumentkrediter, från stora banker som erbjuder och förmedlar många olika typer av lån, till små företag som sysslar med gräsrotsfinansiering. Alla dessa kallas för *kreditgivare*. Banker och kreditmarknadsföretag som har tillstånd att driva verksamhet enligt exempelvis lagen (2004:297) om bank och finansieringsrörelse (LBF) är enligt lagen *kreditinstitut*.¹⁰ Men företag som har tillstånd enligt lag (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter (LVK) kallas för *konsumentkreditinstitut*.

1.1.2 Konsumentverket och Finansinspektionen delar på tillsynsansvaret

Konsumentverket ska utöva tillsyn över att kreditgivarna följer konsumentkreditlagen.¹¹ Undantagna från denna tillsyn är Sveriges riksbank, verksamhet hos Krono-

⁷ Regeringsbeslut 2017-11-30, Uppdrag till Statskontoret att utreda Finansinspektionen och Konsumentverkets delade tillsynsansvar enligt konsumentkreditlagen.

⁸ 1 § konsumentkreditlagen.

⁹ 12 § konsumentkreditlagen.

¹⁰ Exempel på andra lagar är lagen (2010:751) om betaltjänster, lagen (2011:755) om elektroniska pengar och lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter.

¹¹ 55 § konsumentkreditlagen.

fogden och de verksamheter som står under Finansinspektionens tillsyn. Konsumentverket utövar sådan tillsyn över företag som har tillstånd enligt LVK och över företag som lämnar egna krediter till konsumenter för inköp av företagets varor eller tjänster. Finansinspektionen utövar sådan tillsyn av övriga institut som har tillstånd från Finansinspektionen, bland annat kreditinstitut. I praktiken innebär detta att Finansinspektionen har tillsynsansvar enligt konsumentkreditlagen för de flesta kreditgivare.

Regleringen av konsumentkreditinstituten är en särlösning. Dessa aktörer får tillstånd från och står under tillsyn av Finansinspektionen enligt LVK.¹² Myndighetens tillsyn ska se till att samtliga konsumentkreditinstitut som har tillstånd enligt LVK tillämpar hela det finansiella regelverket och att de kan uppfylla sina åtaganden på marknaderna.¹³ Men när det gäller konsumenträttsliga frågor är det Konsumentverket som granskar institutens verksamhet utifrån konsumentkreditlagen.

Sammantaget innebär det att tillsynen är delad enligt följande:

1. Myndigheterna utövar båda tillsyn enligt konsumentkreditlagen men över olika aktörer.
2. Myndigheterna delar på ansvaret för tillsyn över konsumentkreditinstituten.

1.1.3 Riksdagen efterfrågar en utvärdering av den delade tillsynen

Riksdagen uppmanade i april 2017 regeringen att vidta ytterligare åtgärder för att motverka oseriös kreditgivning till konsumenter på snabblånemarknaden.¹⁴ I ett betänkande från civilutskottet framgår att flera motionärer anser att det behövs en samlad kontroll från *en* myndighet för att kunna genomföra tydligare och säkrare tillsyn över kreditmarknaden. Flera motionärer menar att endast Finansinspektionen ska ha tillsyn över kreditgivningen till konsumenter. Riksdagen anser därför att regeringen bör utvärdera det delade tillsynsansvar som Konsumentverket och Finansinspektionen har enligt konsumentkreditlagen. Redan innan införandet av LVK diskuterades Finansinspektionens och Konsumentverkets delade ansvar för tillsynen över konsumentkreditinstituten.¹⁵

1.1.4 Snabblånen skapar risker för konsumenterna

Snabblån har funnits på den svenska marknaden sedan 2006 och har bidragit till att många konsumenter har fått större tillgång till krediter. Samtidigt medför snabblånen

¹² 16 § LVK.

¹³ Prop. 2013/14:107, s. 60.

¹⁴ Civilutskottets betänkande 2016/17:CU12 *Konsumenträtt*.

Riksdagens beslut att bifalla utskottets förslag *Protokoll 2016/17:93*.

¹⁵ Prop. 2013/14:107, s. 60.

en större risk för att konsumenter sätter sig i alltför stor skuld.¹⁶ Antalet ansökningar om betalningsföreläggande som gäller obetalda snabblån ökar. Under 2015 tog Kronofogdemyndigheten emot cirka 65 000 sådana ansökningar.

Snabblånen riktar sig främst till de konsumenter som har begränsade möjligheter att få andra typer av lån. Det är alltså de som bedöms ha sämre kreditvärdighet än andra konsumenter. Lånen är dyra och sammantaget löper låntagarna större risk än andra att inte kunna betala tillbaka lånen. Det är också känt att flera kreditgivare brister i sina kreditprövningar, bland annat konsumentkreditinstitut.¹⁷

1.1.5 Regeringen har vidtagit flera åtgärder

Under senare år har regeringen tagit flera initiativ för att minska riskerna med snabblån. Trots det anser regeringen att det finns kvar betydande problem med konsumentskyddet när det gäller snabblån.¹⁸

När den nya konsumentkreditlagen började gälla den 1 januari 2011 infördes bland annat krav på kreditprövning vid snabblån.¹⁹ I juli 2014 började LVK att gälla vilket innebär att fler aktörer behöver tillstånd från Finansinspektionen för att få bedriva verksamhet med konsumentkrediter. Detta gäller bland andra de flesta snabblåneföretagen. Därmed är LVK ett viktigt steg för att minska riskerna med snabblån.

I maj 2018 antog riksdagen förslag om ändringar i konsumentkreditlagen.²⁰ Förslagen handlar om åtgärder rörande marknadsföring av högkostnadskrediter samt ränte- och kostnadstak för högkostnadskrediter. Lagändringarna kommer att börja gälla den 1 september 2018.

1.2 Uppdragets genomförande

I följande avsnitt redogör vi för hur vi har besvarat uppdragets frågor.

De frågor som vi enligt uppdraget ska besvara är:

1. Hur arbetar myndigheterna med sina respektive delar av tillsynsansvaret?
Vilken typ av aktiviteter genomför respektive myndighet på området?
2. Vilka för- och nackdelar finns med det delade tillsynsansvaret?
3. Medför det delade tillsynsansvaret hinder för en effektiv tillsyn?

¹⁶ Prop. 2017/18:72, s. 10.

¹⁷ Se bland annat prop. 2013/14: 107 s. 23–24.

¹⁸ Prop. 2017/18:72.

¹⁹ Prop. 2009/10:242 s. 35–37.

²⁰ Prop. 2017/18:72.

1.2.1 Tolkning och avgränsningar av uppdraget

Vi har valt att främst studera den delade tillsynen över konsumentkreditinstituten. Det beror delvis på att bland annat Konsumentverkets tillsyn redan har visat att det finns brister i kreditprövningen hos dessa aktörer.²¹ Ansvarsfördelningen för tillsynen över konsumentkreditinstituten och icke-tillståndspliktiga aktörer är dessutom ett undantag från hur övrig tillsyn enligt konsumentkreditlagen är organiserad.

Den bristande kreditprövningen lyfts ofta fram som en orsak till att konsumenter inte kan återbetala sina lån och i förlängningen att de drar på sig för stora skulder. Vi har därför valt att särskilt fokusera vår utvärdering till konsumentkreditlagens 12 § som ställer krav på vilken information som ska ligga till grund för kreditprövningen. Konsumentkreditlagen behandlar både regler om kreditprövning och regler om marknadsföring och kreditavtal. Konsumentverket har ensamt ansvar för tillsynen över alla företag enligt marknadsföringslagen (2008:846) och lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden. Det kan finnas vissa gränsdragningsproblem även i dessa delar men vi har bedömt att den frågan inte har ingått i vårt uppdrag.

Vi beskriver övergripande hur lagstiftningen ser ut inom området, men vi utvärderar inte om lagstiftningen är lämplig eller vilka för- och nackdelar den har. Det har vidare inte ingått i uppdraget att föreslå hur tillsynen eventuellt skulle kunna förbättras.

1.2.2 Bedömning av effektiv tillsyn

I vår analys utgår vi från att målet med tillsynen är att alla aktörer ska följa de regler som gäller och att tillsynen för att vara effektiv behöver uppfylla nedanstående kriterier:

- ändamålsenlig
- tydlig
- enhetlig
- kostnadseffektiv

Utgångspunkten är att om det delade tillsynsansvaret leder till att ovanstående kriterier inte uppfylls kan det finnas hinder för en effektiv tillsyn. Vi förklarar kriterierna närmare i kapitel 4.

1.2.3 Datainsamling

Vi har besvarat frågorna genom att studera den befintliga lagstiftningen inom området, och genomföra dokumentanalys och intervjuer med berörda aktörer.

²¹ SOU 2016:68, s. 54

Dokumentanalys

Vi har studerat följande typer av dokument:

- Lagar, föreskrifter och allmänna råd.
- Domslut.
- Utskottsbetänkanden, riksdagsskrivelser, propositioner och regeringsskrivelser.
- Styrdokument från berörda myndigheter, bland annat policydokument kopplade till tillsynsarbetet.

Verksamhetsstatistik

Vi har tagit del av Finansinspektionens och Konsumentverkets statistik över genomförda tillsynsinsatser.

Intervjuer

Vi har intervjuat företrädare för följande aktörer:

- Finansdepartementet (konsumentenheten)
- Justitiedepartementet (enheten för familjerätt och allmän förmögenhetsrätt)
- Konsumentverket (avdelningen för konsumentskydd, rättsenhet 2)
- Finansinspektionen (avdelningen för marknadsuppförandetillsyn och avdelningen för marknadsuppföranderätt)
- Branschorganisationer (Bankföreningen, Svenska Konsumentkreditföretagen Ekonomisk Förening, Svensk Handel och Finansbolagens förening)
- Konsumenternas Bank- och finansbyrå

1.2.4 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Projektgruppen har bestått av Ulrika Lindstedt (projektledare), Karl Malm, Marie Römpötti och Tove Stenman. Rapporten har kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna rutiner. Berörda statliga myndigheter, branschorganisationer och en stiftelse har haft möjlighet att faktagranska relevanta delar av rapporten.

1.3 Promemorians disposition

Kapitel 2 beskriver hur Finansinspektionen och Konsumentverket arbetar med tillsyn inom området. I kapitel 3 redovisar vi de för- och nackdelar som vi har identifierat med det delade tillsynsansvaret. I kapitel 4 bedömer vi om det finns hinder för en effektiv tillsyn.

2 Hur myndigheterna arbetar med tillsynen

I detta kapitel besvarar vi den första frågan om hur Finansinspektionen och Konsumentverket arbetar med sina respektive delar av tillsynsansvaret, och vilken typ av aktiviteter de genomför på området. Vi avslutar kapitlet med att redogöra för hur myndigheterna samverkar och utbyter erfarenheter och information med varandra inom ramen för det delade tillsynsansvaret.

2.1 Finansinspektionens tillståndsgivning enligt LVK

Finansinspektionen ansvarar för att bevilja tillstånd till företag som huvudsakligen arbetar med kreditgivning. Det gäller bland annat konsumentkreditinstitut som har tillstånd enligt LVK.

För att få tillstånd enligt LVK ska företaget bland annat ha en lämplig ledning och finansiering samt lämpliga interna rutiner och riktlinjer. I den materiella granskning som görs ingår att företaget ska bedriva en sund verksamhet i enlighet med 12 § konsumentkreditlagen och Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om viss verksamhet med konsumentkrediter.²²

2.1.1 Närmare 80 företag har tillstånd

I maj 2018 hade 78 företag tillstånd enligt LVK. Flera av dem är kreditförmedlare som inte själva har krav på sig att göra kreditprövning eftersom det är kreditgivaren som är skyldig att göra den. Finansinspektionen får varje månad in omkring 2–3 ansökningar om tillstånd. Under 2017 fattade myndigheten beslut i totalt 21 tillståndsärenden.

2.1.2 Finansinspektionen avslår ungefär var sjätte ansökan

Cirka 130 företag har ansökt om tillstånd att få lämna eller förmedla krediter sedan den 1 juli 2014 då LVK började gälla. Finansinspektionen har avslagit drygt 20 av ansökningarna. Avslagen beror på bristande kreditprövningar, bristande lämplighet hos ägare och ledning eller att det inte har gått att anta att verksamheten kan bedrivas på ett sunt vis.

²² Finansinspektionens författningssamling, FFFS 2014:8.

2.2 Finansinspektionens tillsyn av kreditprovning och konsumentkreditinstitut

Finansinspektionen ska i sin tillsyn av kreditgivning utgå från ett systemperspektiv och ett konsumentperspektiv. Myndigheten har till uppgift att arbeta för såväl det finansiella systemets stabilitet och väl fungerande marknader som ett högt skydd för konsumenter.²³

I detta kapitel behandlar vi två delar av Finansinspektionens tillsyn:

1. Tillsyn av kreditprovning enligt 12 § konsumentkreditlagen
2. Näringsrättslig tillsyn över konsumentkreditinstituten

Vi inleder med att redovisa Finansinspektionens generella utgångspunkter för tillsynen som gäller för både tillsyn enligt 12 § konsumentkreditlagen och tillsynen över konsumentkreditinstituten. Därefter redovisar vi myndighetens aktiviteter inom respektive del.

2.2.1 Generella utgångspunkter för tillsynen

Finansinspektionens utgångspunkt är att tillsynen ska vara riskbaserad. Myndigheten genomför arbetet i enlighet med den tillsynsstrategi som togs fram 2014. Grunden för strategin är de mål för finansiell tillsyn som riksdagen och regeringen har beslutat, det vill säga att främja ett stabilt finansiellt system och ett gott konsumentskydd.²⁴

De största riskerna identifieras och rangordnas

Strategin baseras på en riskbedömningsprocess och en riskklassificering. I riskbedömningen identifierar myndigheten de största riskerna och i riskklassificeringen rangordnar de företagen utifrån var konsumenter eller samhällsekonomin löper störst risk för problem.²⁵ Arbetet ska vara ett stöd för myndigheten att prioritera sina tillsynsinsatser.

Finansinspektionens olika verksamhetsområden gör årligen en riskbedömning inom sitt område. Bedömningarna utmynnar i en rangordning av risker som sedan förankras i ledningsgruppen och fastställs av områdeschefen.²⁶

I riskklassificeringen rangordnar Finansinspektionen företagen utifrån deras betydelse för systemet, marknaden och konsumenter. Det handlar om att beakta företagens storlek och komplexitet. Det innebär att myndigheten exempelvis bedömer att pro-

²³ 2 § förordning (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen.

²⁴ Finansinspektionen (2014) *Tillsynsstrategi*.

²⁵ Finansinspektionen (2014) *Tillsynsstrategi*.

²⁶ Finansinspektionen (2014) *Riskbedömningsprocess*.

blem i en större bank är en större risk än problem i en liten bank, eftersom det påverkar samhällsekonomin mer. Samma sak gäller företag med många kunder jämfört med företag med färre kunder.²⁷

Frekvensmål för tillsynen

Finansinspektionen har även i uppdrag att bedriva en heltäckande tillsyn. Därför har myndigheten som mål att i stort sett samtliga företag med tillstånd ska bli granskade på åtminstone något sätt under en treårsperiod.²⁸

Löpande tillsyn, undersökningar och händelsestyrd tillsyn

Finansinspektionen delar in tillsynsarbetet i tre huvudsakliga former: löpande tillsyn, undersökningar och händelsestyrd tillsyn. Alla tillsynsobjekt kan vara föremål för de olika tillsynsformerna. I det praktiska arbetet går arbetssätten in i varandra eller utgör en följd av varandra.²⁹

- Den löpande tillsynen genomförs regelbundet. Den utgår i huvudsak från den kvartalsvisa rapportering av uppgifter som företag med tillstånd är skyldiga att göra och från den analys som myndigheten gör utifrån detta material. För konsumentkreditinstituten handlar det till exempel om deras totala antal givna krediter och antal krediter som har gått till Kronofogden.³⁰
- Finansinspektionens undersökningar utgörs av nedslag, antingen inom ett enskilt företag eller ett tematiskt område. Myndigheten kan exempelvis närmare studera en viss typ av företag genom en enkät, eller bedöma den faktiska kvaliteten på ett enskilt företags interna styrning och kontroll. Processen för undersökningarna finns närmare dokumenterad i myndighetens interna regelverk.³¹
- Den händelsestyrda tillsynen är reaktiv och genomförs om Finansinspektionen har fått reda på risker eller problem. Det kan också handla om att ett företag byter verksamhetsinriktning så att det ändrar de tillstånds- och tillsynsmässiga förutsättningarna.

Processerna beskriver närmare hur tillsynen går till

I tillsynen av enskilda företag fokuserar Finansinspektionen på om företaget har tillräckliga förutsättningar att bedriva verksamhet i enlighet med de regelverk som gäller, om företaget följer de processer och rutiner som ligger till grund för deras tillstånd och om ägaren och ledningen uppfyller de uppställda lämplighetskraven. Tillsynen omfattar också aktörernas interna regler, till exempel stadgar, bolagsordning och interna instruktioner som har sin grund i de författningar som reglerar

²⁷ Finansinspektionen (2014) *Tillsynsstrategi*.

²⁸ Finansinspektionen (2014) *Tillsynsstrategi*.

²⁹ Finansinspektionen (2014) *Tillsynsstrategi*.

³⁰ Finansinspektionen (2014) *Tillsynsstrategi*.

³¹ Finansinspektionen (2014) *Processbeskrivning – undersökningar*, FI Dnr 14-13439.

verksamheten.³² Finansinspektionen kan också hämta in information genom platsbesök.

2.2.2 Få tillsynsärenden avser kreditprövning enligt 12 § konsumentkreditlagen

För kreditprövningen undersöker Finansinspektionen bland annat hur företaget går till väga för att mäta en konsuments återbetalningsförmåga, vilka marginaler som krävs för konsumenten och vilken information som företaget begär in vid kreditprövningen. Tillsynen omfattar företagens kreditakter.

Finansinspektionen kan inte lämna några närmare uppgifter om hur mycket resurser de lägger på tillsyn av kreditprövning enligt 12 § konsumentkreditlagen.

Finansinspektionen har under senare tid genomfört 2–3 tillsynsaktiviteter per år som handlar om kreditprövning, se tabell 1.

Tabell 1 Finansinspektionens tillsynsärenden avseende kreditprövning enligt 12 § konsumentkreditlagen åren 2015–2017

År	Antal ärenden	Typ av tillsyn	Objekt	Resultat
2017	1	Kreditprövning	Enskilt företag	Slutskrivelse, inget ingripande
2017	1	Kartläggning, kreditgivning (26 företag)	Tematisk	Intern rapport
2016	1	Kreditprövning	Enskilt företag	Slutskrivelse, inget ingripande
2016	1	Kartläggning, kreditgivning (84 företag)	Tematisk	Intern rapport
2015	3	Kreditprövning	Enskilt företag	Slutskrivelse, inget ingripande

Not: Intern rapport = sammanfattar iakttagelser och synpunkter internt efter kartläggningar eller undersökningar av flera företag. Slutskrivelse = avslutar undersökningen och kommunicerar bland annat rekommendationer till förbättringar till företaget.

Finansinspektionen lämnar också årliga rapporter inom ramen för tillsynen enligt §12 konsumentkreditlagen om den svenska bolånemarknaden och om svenska konsumtionslån.

Källa: Finansinspektionen

2.2.3 Konsumentkreditinstituten har inte nåtts i önskad omfattning

Myndigheten har som mål att 10 procent av konsumentkreditinstituten årligen ska träffas av en tillsynsinsats. Det är samma frekvensmål som gäller för exempelvis alternativa investeringsfonder och betal- och e-penningföretag. Men det är lägre än de 35 procent som myndigheten har som mål för sin årliga tillsyn av till exempel banker, kreditmarknadsbolag, värdepappersbolag och fondbolag.

³² Se till exempel 13 kap. 2 § LBF.

Få ärenden som gäller konsumentkreditinstituten

Finansinspektionen uppger att de under de senaste två åren har lagt omkring 1,5 årsarbetskrafter på arbetet med tillståndsgivning och tillsyn enligt LVK. Sedan LVK infördes har Finansinspektionen genomfört 2–4 tillsynsinsatser per år som har varit riktade mot konsumentkreditinstitut, se tabell 2. Tillsynsinsatserna gäller Finansinspektionens undersökningar och det är både enskilda företag och tematiska områden som har varit föremål för undersökningarna.

Tabell 2 Finansinspektionens tillsyn av företag med tillstånd enligt LVK åren 2015–2017

År	Antal ärenden	Typ av tillsyn	Objekt	Resultat
2017	1	Kartläggning, kreditgivning (26 företag)	Tematisk	Intern rapport
2017	1	Kreditprovning	Enskilt företag	Slutskrivelse, inget ingripande
2016	3	Kartläggning, förmedling av krediter (3 företag)	Tematisk	Intern rapport
2015	1	Kreditprovning	Enskilt företag	Slutskrivelse, inget ingripande
2015	3	Kartläggning, förmedling av krediter (3 företag)	Tematisk	Intern rapport

Not: Intern rapport = sammanfattar iakttagelser och synpunkter internt efter kartläggningar eller undersökningar av flera bolag. Slutskrivelse = avslutar undersökningen och kommunicerar bland annat rekommendationer till förbättringar till företaget.

Källa: Finansinspektionen

Generellt sett hör kreditinstituten till de företag som nås av få tillsynsaktiviteter. Motsvarande antal tillsynsärenden för kreditmarknadsföretag under åren 2015–2017 ligger mellan cirka 10 och 30. Antalet ärenden som gäller banker ligger under samma period mellan 30 och 40. År 2017 hade 44 banker och 34 kreditmarknadsföretag tillstånd från Finansinspektionen.³³

Enligt årsredovisningen har inte tillsynsmålet nåtts

Enligt Finansinspektionens årsredovisning 2017 har myndigheten under 2015–2017 inte uppnått det årliga målet om att tio procent av konsumentkreditinstituten ska träffas av en tillsynsinsats. Andelen företag som träffades av en tillsynsinsats under den aktuella perioden var mellan en och nio procent.³⁴³⁵

De låga andelarna beror på att myndigheten då fortfarande arbetade med tillståndsgivningen för de bolag som blev tillståndspliktiga enligt LVK 2014. Myndigheten

³³ Finansinspektionen (2018) Årsredovisning 2017, s. 26-27.

³⁴ Finansinspektionen (2018) Årsredovisning 2017, s. 26.

³⁵ I mejlkonversation framför Statskontorets kontaktperson för Finansinspektionens tillsynsverksamhet att de räknar målet för 2017 som uppnått eftersom 26 företag omfattades av kartläggningen.

ansåg då att de också kunde prioritera ned den heltäckande tillsynen, eftersom företagen nyligen hade beviljats tillstånd och därmed genomgått en grundlig prövning.

2.2.4 Inga beslut om sanktioner under de senaste åren

Om Finansinspektionen finner något att anmärka på i ett tillsynsärende kan myndigheten besluta om olika former av sanktioner. En typ av sanktion är att besluta om att ett företag under en viss tid ska begränsa eller minska riskerna i sin rörelse. Myndigheten kan också meddela om varning och utfärda sanktionsavgifter. Om överträdelsen är allvarlig ska myndigheten återkalla tillståndet.³⁶

Under åren 2015 till 2017 har Finansinspektionen inte fattat några beslut om sanktioner för konsumentkreditinstitut eller utifrån tillsynen enligt 12 § konsumentkreditlagen. Myndigheten har avslutat alla tillsynsärenden med en slutskrivelse eller intern rapport. Myndigheten anser att sanktioner kräver mycket tid och att de är ett ineffektivt sätt att få företagen att förändra sig. Myndigheten uppger att företagen oftast frivilligt rättar sig efter deras synpunkter.

2.3 Konsumentverkets tillsyn av kreditprövning

Konsumentverkets arbete syftar till att konsumenter ska kunna göra medvetna val och inte drabbas av ekonomisk skada när de köper varor eller tjänster. Myndighetens tillsyn av kreditprövning enligt konsumentkreditlagen gäller två grupper av företag:

1. Icke tillståndspliktiga kreditgivare, till exempel företag som lämnar krediter till konsumenter av företagets produkter
2. Konsumentkreditinstitut

2.3.1 Planeringen av tillsynsinsatser utgår främst från anmälningar

Konsumentverket är indelat i tre verksamhetsområden. Varje verksamhetsområde är i sin tur indelat i olika resultatområden. Tillsynen av kreditprövningen ingår i verksamhetsområdet Företag och resultatområdet Kredit- och betaltjänster.³⁷

Konsumentverket planerar sin tillsyn främst utifrån de anmälningar som kommer in till myndigheten. Men planeringen bygger också på omvärldsbevakning och löpande kontakter med bland annat kommunernas budget- och skuldrådgivare, Finansinspek-

³⁶ Se till exempel 15 kap. 1 § LBF eller 20 § LVK. Ett tillstånd får också återkallas enligt 15 kap. 3 § LBF eller 22 § LVK, till exempel om aktören fått tillståndet genom att lämna oriktiga uppgifter eller gått i konkurs.

³⁷ Konsumentverket (2018) Årsredovisning 2017.

tionen, Kronofogdemyndigheten och Konsumenternas bank- och finansbyrå. Konsumentverket väljer också tillsynsinsatser med hänsyn till exempelvis företagens storlek på marknaden, deras tid i branschen och hur mycket marknadsföring de gör.

Som stöd för myndighetens beslut om tillsynsinsatser utgår de från ett strukturerat planeringsunderlag. Underlaget ger bland annat exempel på faktorer som kan påverka bedömningen av om myndigheten bör prioritera en insats eller inte.³⁸

2.3.2 Löpande och tematisk tillsyn

Konsumentverket bedriver löpande och tematisk tillsyn.

- Den löpande tillsynen enligt 12§ konsumentkreditlagen handlar om att granska enskilda företags kreditprövning. Myndigheten genomför vanligen granskningarna som skrivbordsgranskningar men de planerar också att framöver göra platsbesök. Tillsynen omfattar interna regelverk, statistik och beviljade krediter.³⁹ Myndigheten studerar exempelvis hur företagen har bedömt konsumenternas betalningsförmåga och hur de hämtar in uppgifter från konsumenterna.
- Tematisk tillsyn innebär att Konsumentverket granskar en marknad eller en produkt. Konsumentverket följer då en rutin som beskriver arbetsgången för en tematisk tillsyn. Tillsynen avslutas med att Konsumentverket redovisar resultaten från tillsynen i en promemoria.⁴⁰

2.3.3 Få tillsynsärenden under senare år

Enligt Konsumentverket lägger myndigheten ned omkring två årsarbetskrafter per år på tillsynen enligt 12 § konsumentkreditlagen.

Myndigheten genomförde under åren 2016 och 2017 inte några tillsynsinsatser som gäller kreditprövning, se tabell 3. År 2015 granskade Konsumentverket kreditprövningen hos fyra bolag.⁴¹

³⁸ Konsumentverket (2017) Planeringsunderlag konsumentskydd.

³⁹ Konsumentverket, Rutin granskning av kreditprövning.

⁴⁰ Konsumentverket (2017) Rutin för tematisk tillsyn.

⁴¹ Konsumentverket (2016) Årsredovisning 2015, s. 20.

Tabell 3 Konsumentverkets tillsyn avseende 12 § konsumentkreditlagen åren 2015-2017.

År	Antal ärenden	Typ av tillsyn	Objekt	Resultat
2017	0	-	-	-
2016	0	-	-	-
2015	1	Granskning av kreditprövning	Enskilt företag	Påpekande
2015	1	Granskning av kreditprövning	Enskilt företag	Avslut, p.g.a. oklart rättsläge
2015	2	Granskning av kreditprövning	Enskilt företag	Varning + sanktionsavgift

Not: Påpekande = skriftlig kommunikation till företaget vid mindre brist med förväntan om rättelse men inget krav på yttrande från näringsidkaren, Avslut p.g.a. oklart rättsläge = ärendet har gått vidare för prövning i domstol, Varning = näringsidkaren måste vidta åtgärder i enlighet med beslutet när beslutet vunnit laga kraft.

Konsumentverket genomförde 2015 också ett informationsmöte riktat mot fyra företag inom telefoni samt drev tre överklaganden av beslut i kreditprövningsärenden gällande enskilda företag.

Källa: Konsumentverket

Antal tillsynsärenden som gäller kreditprövning är något färre jämfört med näraliggande tillsynsområden. Inom ramen för Konsumentverkets tillsyn av avtalsvillkor genomfördes 11 ärenden år 2015, 1 ärende år 2016 och 10 ärenden år 2017. Motsvarande antal ärenden för tillsynen enligt marknadsföringslagen var samma period 13, 16 respektive 19 stycken.

Frågan om kreditprövningen har varit föremål för domstolsprövning

Anledningen till att Konsumentverket inte genomförde tillsynsinsatser inom kreditprövningen under 2016 och 2017 är att frågan om vilka krav som kan ställas på kreditprövningen har varit föremål för domstolsprövning upp till högsta instans. Processen har tagit tid och har enligt Konsumentverket varit resurskrävande.

Frågan som prövades var om klädföretaget H&M har grundat sin kreditprövning på tillräckliga uppgifter om konsumentens ekonomiska förhållanden. I november 2017 slog Högsta förvaltningsdomstolen fast att H&M inte behöver inhämta uppgifter om inkomst direkt från kunden för att kreditprövning ska bedömas som grundad på tillräckliga uppgifter. Domstolen bedömer dock att kreditgivaren i varje enskilt fall, och med beaktande av de särskilda omständigheterna i det fallet, ska bedöma om uppgifterna för beslut om kredit är tillräckliga eller inte.⁴²

Tolkningen av frågan är viktig för både Konsumentverkets och Finansinspektionens tillsyn. Den har också betydelse för Finansinspektionens tillståndsgivning. De två myndigheterna anser att domen inte ger tillräcklig vägledning eftersom den, enligt dem, enbart gäller för de specifika krediter som just det berörda företaget ger.

⁴² HFD:s dom den 15 november 2017 i mål nr 5868-16.

Konsumentverket har nu öppnat två nya tillsynsärenden, denna gång gällande konsumentkreditinstitut. Syftet är återigen att få underlag för praxis på området.

Två av de fyra tillsynsinsatserna resulterade i sanktionsavgift

Konsumentverket kan besluta om sanktioner om en kreditgivare inte uppfyller lagens krav på kreditprovningen.⁴³ Då kan Konsumentverket meddela en varning som kan förenas med en sanktionsavgift. Avgiften kan vara mellan 5 000 kronor och 10 miljoner kronor.⁴⁴ Vid upprepade varningar eller om det är fråga om en särskilt allvarlig överträdelse får Konsumentverket förbjuda kreditgivaren att lämna krediter.⁴⁵ Konsumentverket kan inte begära att tillståndet återkallas.

Under 2015 utfärdade myndigheten varning och sanktionsavgift vid två av de fyra tillfällena. Konsumentverket lämnade också ett påpekande vid ett tillfälle. År 2015 är det senaste året som Konsumentverket har genomfört tillsynsinsatser inom området. Se vidare tabell 3.

2.4 Samverkan och utbyten mellan myndigheterna

Det delade tillsynsansvaret ställer krav på att Konsumentverket och Finansinspektionen samverkan och utbyter erfarenheter och information.

2.4.1 Samverkan har förbättrats men det finns utvecklingsbehov

Finansinspektionen och Konsumentverket ska enligt sina respektive instruktioner löpande samråda med varandra i de frågor där myndigheterna har gemensamt ansvar.⁴⁶

Samverkan har utvecklats sedan införandet av LVK

Myndigheterna har tecknat en överenskommelse om samarbete kring konsumentskyddet inom det finansiella området. Överenskommelsen uppdaterades senast 2017.⁴⁷ Båda myndigheterna anger att samverkan har blivit bättre under senare år, särskilt sedan LVK infördes. Då blev det mer angeläget med en välfungerande samverkan. Myndigheterna anser också att överenskommelsen om samarbete har bidragit till att utveckla utbytet av erfarenheter och information.

⁴³ 57 § 1 st konsumentkreditlagen.

⁴⁴ 58 § konsumentkreditlagen.

⁴⁵ 57 § 2 st konsumentkreditlagen.

⁴⁶ Förordning (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen och Förordning (2009:607) med instruktion för Konsumentverket.

⁴⁷ FI Dnr 17-15062, Överenskommelse om samarbete mellan Finansinspektionen och Konsumentverket.

Ansvarsförhållandena är oklara för företagen

Trots att myndigheterna har arbetat med att tydliggöra sina roller är företagen fortfarande till viss del osäkra på vem som ansvarar för vad. Bland annat Bankföreningen framför i intervju med Statskontoret att det är svårt att förstå ansvarsuppdelningen mellan de två myndigheterna.

2.4.2 Myndigheterna ställer olika krav på kreditprövning

Kraven på kreditprövning framgår i 12 § konsumentkreditlagen. Paragrafen anger bland annat att näringsidkaren ska grunda sin kreditprövning på tillräckliga uppgifter om konsumentens ekonomiska förhållanden. Finansinspektionen och Konsumentverket tolkar vad som ska räknas som tillräckliga uppgifter delvis olika. Det framgår av myndigheternas allmänna råd, se faktaruta. Konsumentverket specificerar mer utförligt hur en kreditprövning ska genomföras. I praktiken är den största skillnaden att Konsumentverket anser att uppgifter i en kreditprövning måste begäras in från konsumenten själv.

Faktaruta Sammanfattning av myndigheternas krav vid kreditprövningen

Konsumentverkets krav

Näringsidkaren är skyldig att inhämta så många uppgifter att det med en hög grad av säkerhet går att bedöma konsumentens nuvarande och framtida betalningsförmåga. Näringsidkaren bör använda flera uppgiftskällor. Näringsidkaren bör bland annat kontrollera uppgifter som konsumenten själv lämnar. Kreditgivaren bör inhämta en kreditupplysning som ger en uppdaterad bild av konsumentens betalningsförmåga.⁴⁸

Finansinspektionens krav

En kreditgivare ska bedöma en konsuments ekonomiska förutsättningar utifrån inkomster, tillgångar, utgifter och skulder samt eventuella borgensåtaganden. Kreditprövningen bör grundas på ett skriftligt underlag eller på andra tillförlitliga uppgifter, till exempel en kreditupplysning.⁴⁹ Företagets styrelse ska fastställa skriftliga interna regler om under vilka förutsättningar en kredit får beviljas, företagets rutin för villkorsändringar i ett kreditavtal och hur ett kreditärende ska dokumenteras.⁵⁰

De olika kraven i kreditprövningen skapar osäkerhet hos kreditgivarna

Myndigheternas olika tolkningar leder till att kraven på kreditprövning ser olika ut beroende på om företaget är ett kreditinstitut som står under tillsyn av Finansinspektionen eller är ett konsumentkreditinstitut som står under tillsyn av Konsumentver-

⁴⁸ Konsumentverkets allmänna råd om konsumentkrediter KOVFS 2011:1.

⁴⁹ Finansinspektionens allmänna råd om krediter i konsumentförhållanden.

⁵⁰ Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om viss verksamhet med konsumentkrediter FFFS 2014:8.

ket. Branschorganisationer varnar i våra intervjuer för att myndighetens olika tolkningar skapar en osäkerhet hos berörda företag. De menar också det kan leda till att konkurrensen mellan konsumentskreditinstitut och kreditinstitut snedvrids.

Myndigheterna arbetar för gemensam praxis men har ännu inte nått fram

De två myndigheterna hade flera möten i samband med att LVK började gälla för att diskutera synen på kreditprövning. Av våra intervjuer framgår också att myndigheterna under senare tid har arbetat för att nå en gemensam praxis. Bland annat strävar Finansinspektionen efter att följa Konsumentverkets krav på kreditprövning när de utfärdar tillstånd enligt LVK. Men myndigheterna ser att de trots detta arbete i viss utsträckning fortfarande gör olika bedömningar.

Konsumentverket kommer under 2018 att påbörja arbetet med nya allmänna råd, men kommer endast att utveckla mindre detaljer i de delar som rör kreditprövning. Detta beror på att myndigheten avvaktar vägledande avgöranden i domstol.

2.4.3 Skillnader mellan vilken information myndigheterna delar med varandra

Myndigheter får dela en sekretessbelagd uppgift om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det som sekretessen ska skydda.⁵¹ De två myndigheterna har till viss del olika syn på hur sekretessreglerna ska tolkas.

Myndigheterna tolkar sekretessbestämmelser olika

Konsumentverket tolkar reglerna som att överlämnandet av uppgifter till Finansinspektionen generellt sett kan ske med tillämpning av dessa bestämmelser. Detta innebär att Konsumentverket alltid meddelar Finansinspektionen när de öppnar ett tillsynsärende. Finansinspektionen däremot tolkar reglerna striktare och anser att de inte får dela information till Konsumentverket på samma sätt. Finansinspektionen anser att de bara kan bryta sekretessen om det är uppenbart att nyttan för Konsumentverket överväger den eventuella skadan som det kan medföra för företaget som ska granskas.

Enligt Finansdepartementet hade statssekreterarna från Finansdepartementet och Socialdepartementet ett dialogmöte med generaldirektörerna på Finansinspektionen, Konsumentverket och Pensionsmyndigheten år 2017. I samband med mötet åtog sig Finansinspektionen och Konsumentverket att redogöra för hur de ser på sekretessproblematiken. Pensionsmyndigheten tog på sig att sammanställa underlaget skriftligt.

Tillsynens anses bli effektivare om informationsutbyte kan underlättas

I våra intervjuer framför de två myndigheterna att de uppkomna problemen eventuellt skulle kunna avhjälpas genom att justera sekretessreglerna på liknande sätt som

⁵¹ 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

gjorts för Finansinspektionens informationsutbyte med Pensionsmyndigheten. Finansinspektionen och Konsumentverket anser att de skulle kunna effektivisera tillsynen om informationsutbytet mellan dem kunde underlättas. Exempelvis skulle deras samlade kunskap om ett företag ge ett bättre underlag för tillsynen. Finansinspektion bedömer vidare att hindren för att dela information kan leda till dubbelarbete eftersom myndigheterna kommer i kontakt med varandras ansvarsområde.

3 För- och nackdelar med det delade tillsynsansvaret

I det här kapitlet besvarar vi uppdragets fråga om vilka för- och nackdelar som följer med det delade tillsynsansvaret.

Det är svårt att empiriskt fastslå vilka för- och nackdelar den delade tillsynen medför. Detta beror på att myndigheterna har utövat en relativt begränsad tillsyn över konsumentkreditinstituten under den senaste treårsperioden. För- och nackdelarna ska därför i viss utsträckning ses som principiella.

3.1 Fördelar med delad tillsyn

Vi har identifierat följande fördelar med den delade tillsynen:

- Olika ansvar för tillstånd och tillsyn ökar möjligheterna till en oberoende tillsyn
- Det delade ansvaret kan leda till en tillsyn som är bättre anpassad till varje tillsynsobjekt
- Tillsyn med olika perspektiv kan ge större underlag för tillsyn

3.1.1 Uppdelning mellan tillståndsgivning och tillsyn skapar förutsättningar för en oberoende tillsyn

Uppdelningen mellan tillståndsgivning och tillsyn av konsumentkreditinstitutens kreditgivning kan innebära att tillsynen i mindre utsträckning riskerar att påverkas av ställningstaganden inom tillståndsgivningen. Dessutom kan risken för att tillsynen blir nedprioriterad på bekostnad av den av tidsramar mer styrda tillståndsgivningen undvikas.⁵²

Genom att särskälla Finansinspektionens granskning av intern styrning, regler och rutiner i tillståndprocessen och Konsumentverkets efterföljande tillsyn av tillämpningen skapas förutsättningar för självständiga bedömningar i båda processerna. Det kan också skapa förutsättningar för att tillsynsuppdraget ges prioritet.

3.1.2 Uppdelningen kan ge en mer anpassad tillsyn

Genom myndigheternas olika arbetssätt, kunskap och utgångspunkter och ett uppdelat tillsynsansvar kan tillsynen anpassas efter de olika tillsynsobjekten. Finansinspektionens tillsyn ska se både till det finansiella systemets stabilitet och konsumentskyddet, medan Konsumentverkets tillsyn har ett renodlat konsumentperspektiv.

⁵² Statskontoret (2012) Tänk till om tillsynen.

Finansinspektionens prioritering av tillsynsinsatser utgår från en strukturerad riskanalys medan Konsumentverkets planering av tillsynen främst utgår från anmälningar. Finansinspektionens granskning utgår vidare främst från interna regelverk och rutiner medan Konsumentverket undersöker den praktiska tillämpningen av konsumentkreditlagen.

3.1.3 Tillsyn från två perspektiv kan ge ett mer omfattande tillsynsunderlag

Det delade tillsynsansvaret för konsumentkreditinstituten kan bidra till ett mer omfattande tillsynsunderlag med bättre möjligheter att inrikta tillsynen mot de problem som myndigheterna sammantaget har identifierat.

Myndigheterna delar information och erfarenheter från respektive tillsynsarbete inom ramen för deras samverkan. Det ger bland annat förutsättningar att utbyta riskbilder och bedömningar av vilken tillsyn som behövs i framtiden. Exempelvis uppmärksammade båda myndigheterna under 2015 att många konsumentkreditinstitut felaktigt likställde en kreditprovning med en kreditupplysning. Som en följd av detta genomfördes 2014 en gemensam informationsinsats till kreditgivare för att tydliggöra konsumentkreditlagens krav.⁵³

3.2 Nackdelar med delad tillsyn

Vi har identifierat följande nackdelar med den delade tillsynen:

- Myndigheternas krav på hur kreditgivarnas ska genomföra sin kreditprovning skiljer sig åt
- Myndigheterna tolkar sekretessreglerna olika, vilket hindrar dem från att utbyta information med varandra
- Myndigheternas olika roller är otydliga för kreditgivarna

3.2.1 Myndigheterna ställer olika krav på kreditprovning

Den delade tillsynen medför att olika kreditgivare ställs inför olika krav när det gäller kreditprovning enligt 12 § konsumentkreditlagen. Avsaknaden av gemensam praxis har lett till att tillsynsobjekten i viss mån har lämnats i ovisshet om vilka krav som egentligen åligger dem.

Konsumentkreditinstituten kan exempelvis uppleva en osäkerhet till följd av myndigheternas olika krav i tillstånd- respektive tillsynsprocessen. Konsumentverket har i sina allmänna råd fastställt mer långtgående krav för kreditprovningen än Finansinspektionen. Det medför en risk för att olika kreditgivares förutsättningarna för att bedriva verksamhet påverkas av vilken myndighet som har ansvar för tillsynen.

⁵³ Konsumentverket (2016) Årsredovisning 2015.

Myndigheterna arbetar dock med att skapa en samsyn även om de uppger i intervjuer att de fortfarande ibland kan göra olika bedömningar.

3.2.2 Tolkningen av sekretessregler är ett hinder för utbyte av information

Information som finns hos den ena myndigheten måste genomgå sekretessprövning innan den kan delas med den andra myndigheten. Det gör att det finns en risk att myndigheterna inte kan utnyttja den samlade kunskapen om tillsynsobjekten i samma utsträckning som om bara en myndighet hade ansvaret för tillsynen.

Myndigheterna tolkar och använder sekretessreglerna på olika sätt. Det hämmar utbytet av information utifrån tillsynen av LVK från Finansinspektionen och utifrån tillsynen enligt konsumentkreditlagen från Konsumentverket. Enligt myndigheterna riskerar detta att leda till att respektive myndighets tillsynsarbete inte tillräckligt fokuserar på de områden där problemen är som störst.

3.2.3 Rollfördelningen är i viss utsträckning otydlig för konsumentkreditinstituten

Både uppdelningen av tillsynsansvaret och av tillståndsgivning och tillsyn uppfattas i viss mån som otydligt för konsumentkreditinstitutet.

Myndigheterna har genomfört vissa insatser för att tydliggöra sina roller för målgrupperna. Bland annat har de förmedlat information om rollfördelningen i samband med att nya tillstånd till konsumentkreditinstitut tilldelas.⁵⁴ Diskussioner om rollfördelningen sker också löpande i samarbetet mellan myndigheterna.⁵⁵ Trots dessa insatser frågar sig vissa konsumentkreditinstitut fortfarande varför både Finansinspektionen och Konsumentverket utövar tillsyn över dem.

⁵⁴ Finansinspektionen och Konsumentverket (2014) Krediter till konsumenter, 2014-06-27.

⁵⁵ Finansinspektionen och Konsumentverket (2002) Överenskommelse mellan Finansinspektionen och Konsumentverket, KO 2002-08-19 och Finansinspektionen och Konsumentverket (2017) Överenskommelse om samarbete mellan Finansinspektionen och Konsumentverket, FI Dnr 17-15062.

4 Finns hinder för effektiv tillsyn?

I detta kapitel bedömer vi om det delade tillsynsansvaret utgör ett hinder för en effektiv tillsyn. Vi utgår från beskrivningen av för- och nackdelar med det delade tillsynsansvaret samt från de kriterier för effektiv tillsyn som vi redovisar i kapitel 1 och som vi beskriver mer utförligt nedan.

4.1 Kriterier för bedömning av effektiv tillsyn

Vi bedömer att en effektiv tillsyn behöver vara ändamålsenlig, tydlig, enhetlig och kostnadseffektiv. Vi beskriver kriterierna nedan.

Ändamålsenlig tillsyn innebär att

- rätt sorts tillsyn görs utifrån det övergripande målet att öka regelefterlevnaden och effektiviteten i de granskade verksamheterna.
- tillsynen fokuserar på de faktorer som har störst betydelse för regelefterlevnaden och där störst risker finns för avsteg från reglerna.

Tydlig tillsyn innebär att

- det är tydligt vad myndigheter utövar tillsyn över och vad syftet är med tillsynen.
- det framgår vilka möjligheter som tillsynsmyndigheten har att ingripa som ett resultat av tillsynen.
- tillsynen är förutsägbar.

Enhetlig tillsyn innebär att

- regler tolkas på samma sätt oavsett vad eller vem som är föremål för tillsynen.⁵⁶
- myndigheter med tillsynsansvar inom samma område har samma sanktionsmöjligheter.⁵⁷

Kostnadseffektiv tillsyn innebär att

- målet med tillsynen nås till lägsta möjliga kostnad, det vill säga att det inte går att nå samma mål till en lägre kostnad genom att förändra tillsynen.

⁵⁶ Statskontoret (2012) Tänk till om tillsynen, s. 53.

⁵⁷ Statskontoret (2012) Tänk till om tillsynen, s. 60.

Tillsynen behöver vara effektiv men även leva upp till kravet att vara rättssäker. Det ingår inte i vårt uppdrag att specifikt analysera om de båda myndigheternas tillsyn är rättssäker. Men Statskontoret bedömer att tydlighet och enhetlig i tillsynen även bidrar till rättssäkerhet i tillsynen.

4.2 Finns hinder för en effektiv tillsyn?

Nedan anger vi de hinder för en effektiv tillsyn som vi har identifierat.

4.2.1 Svårigheter att utbyta information utgör ett hinder för ändamålsenlig tillsyn

Erfarenheter visar att myndigheter med delat tillsynsansvar behöver samordna relevanta aspekter av tillsynsverksamheten för att kunna dra nytta av fördelarna med delad tillsyn. Det handlar exempelvis om att utbyta relevant information och att bidra till varandras erfarenhets- och kunskapsuppbyggnad.

Finansinspektionen och Konsumentverket upplever att det finns hinder för att utbyta information med varandra till följd av att myndigheterna tolkar sekretessregler på olika sätt. Detta kan leda till att myndigheterna går miste om information som skulle kunna fungera som underlag för tillsynen. Potentiella synergieffekter av delad tillsyn riskerar därmed att gå förlorade. Det kan i sin tur få till följd att tillsynen inte fokuserar på de aspekter som har störst betydelse för att få tillsynsobjekten att följa de lagar som gäller. Den delade tillsynen kan därmed förhindra en ändamålsenlig tillsyn.

4.2.2 Olika krav bidrar till osäkerhet och utgör ett hinder för tydlig tillsyn

Vår analys visar att Finansinspektionens och Konsumentverkets krav på kreditprövning inte är helt överensstämmande. Det gör att det blir otydligt för företagen som är föremål för tillsynen vilka krav som ställs och hur de bör tillämpa regelverket. Otydligheten berör alla typer av kreditgivare, men blir särskilt stor för konsumentkreditinstituten eftersom de granskas av båda myndigheterna, det vill säga i Finansinspektionens tillståndsgivning och tillsyn enligt LVK och Konsumentverkets tillsyn enligt konsumentkreditlagen. Därutöver upplever konsumentkreditinstituten en viss osäkerhet kring de båda myndigheternas roller och ansvar vad gäller tillsyn generellt.

Det delade tillsynsansvaret har därmed medfört att det råder en viss osäkerhet kring myndigheternas respektive ansvar och tillämpning av regelverket. Det delade tillsynsansvaret leder därmed till att kriteriet om tydlighet i dagsläget inte uppnås till fullo.

4.2.3 Avsaknad av gemensam praxis för kreditprövning utgör ett hinder för enhetlig tillsyn

Kraven på vilken information som kreditprövningen ska grundas på är mer långtgående för de företag som är föremål för Konsumentverkets tillsyn än de som granskas av Finansinspektionen. Det kan medföra att företagen under Konsumentverkets tillsyn kan få svårt att konkurrera med samma typ av krediter till konsumenterna som konkurrerande företag. Det kan också skapa incitament för kreditgivare att på olika sätt se till att deras verksamhet står under tillsyn av den myndighet som har de minst långtgående kraven. Det delade tillsynsansvaret har därmed medfört att tillsynen inte är helt enhetlig.

4.2.4 Svårigheter att utbyta information utgör också ett hinder för kostnadseffektiv tillsyn

En välfungerande samverkan och utbyte är också viktigt för att åstadkomma en kostnadseffektiv tillsyn. Om samordningen av myndigheternas tillsynsinsatser hindras av svårigheter att dela information finns risk både för att tillsyn som borde göras inte blir av och att myndigheterna utövar tillsyn över samma sak.

Eftersom Finansinspektionen och Konsumentverket upplever att det finns svårigheter att utbyta information finns också hinder för att åstadkomma en kostnadseffektiv tillsyn.

Referenser

Offentligt tryck

Civilutskottets betänkande 2016/17:CU12 *Konsumenträtt*.

Proposition 2009/10:242 *Ny konsumentkreditlag*.

Proposition 2013/14:107 *Viss kreditgivning till konsumenter*.

Proposition 2015/16:85 *Ett effektivare förbud vid bristande kreditprövning*.

Proposition 2017/18:72 *Räntetak och andra åtgärder på marknaden för snabblån och andra högkostnadskrediter*.

Riksdagens beslut om att bifalla Civilutskottets förslag i 2016/17:CU12 *Konsumenträtt* Protokoll 2016/17:93.

SOU 2016:68 *Stärkt konsumentskydd på marknaden för högkostnadskrediter*.

SOU 2018:20 *Gräsrötsfinansiering*.

Statskontoret (2012) *Tänk till om tillsynen - Om utformningen av statlig tillsyn*.

Rapporter från myndigheter

Finansinspektionen (2017) *Konsumentskyddet på finansmarknaden* Dnr 17-7486.

Finansinspektionen (2014) *Nya föreskrifter och allmänna råd om viss verksamhet med konsumentkrediter* Beslutpromemoria 2014-06-16 FI Dnr 13-6297.

Finansinspektionen (2018) *Prioriteringar i Finansinspektionens tillsyn för att stärka konsumentskyddet*.

Finansinspektionen (2014) *Processbeskrivning – undersökningar*, FI Dnr 14-13439.

Finansinspektionen (2014) *Riskbedömningsprocess*.

Finansinspektionen (2014) *Tillsynsstrategi*.

Finansinspektionen (2012 - 2017) *Årsredovisning*.

Finansinspektionen och Konsumentverket (2014) *Krediter till konsumenter*, 2014-06-27.

Finansinspektionen och Konsumentverket (2002) *Överenskommelse mellan Finansinspektionen och Konsumentverket/KO* 2002-08-19.

Finansinspektionen och Konsumentverket (2017) Överenskommelse om samarbete mellan Finansinspektionen och Konsumentverket FI Dnr 17-15062.

Konsumentverket (2017) *Planeringsunderlag konsumentskydd*.

Konsumentverket *Rutin granskning av kreditprövning*.

Konsumentverket (2017) *Rutin för tematisk tillsyn*.

Konsumentverket (2012 - 2017) *Årsredovisning*.

Länkar

<https://www.fi.se/sv/konsumentskydd/180604>.

Bilaga

Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

II 1

2017-11-30
FI2017/04522/KO

Finansdepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm



Uppdrag till Statskontoret att utvärdera Finansinspektionens och Konsumentverkets delade tillsynsansvar enligt konsumentkreditlagen

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att utvärdera Finansinspektionens och Konsumentverkets delade tillsynsansvar enligt konsumentkreditlagen (2010:1846).

Utvärderingen ska omfatta hur myndigheterna arbetar med sina respektive delar av tillsynsansvaret över att konsumentkreditlagen följs, inklusive en redogörelse för respektive myndighets aktiviteter på området. En bedömning ska göras av för- och nackdelar med det delade tillsynsansvaret och av om det medför hinder för en effektiv tillsyn.

Konsumentverket och Finansinspektionen ska bistå Statskontoret under arbetet med uppdraget. Statskontoret ska hålla Regeringskansliet (Finansdepartementet) informerat under uppdragets genomförande.

Uppdraget ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 29 juni 2018.

Ärendet

Riksdagen har i ett tillkännagivande anfört att regeringen behöver vidta ytterligare åtgärder för att motverka oseriös kreditgivning på snabblånemarknaden, bl.a. utvärdera det delade tillsynsansvar som Finansinspektionen och Konsumentverket har enligt konsumentkreditlagen (bet. 2016/17:CU12 punkt 16, rskr. 2016/17:209).

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax:
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Jakobsgränd 24
E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se

I konsumentkreditlagen anges att Konsumentverket utövar tillsyn över att konsumentkreditlagen följs. Verkets tillsyn omfattar dock inte Sveriges riksbank, verksamhet som står under tillsyn av Finansinspektionen eller verksamhet hos Kronofogdemyndigheten. Ett undantag från denna uppdelning av tillsynsansvaret gäller dock för verksamhet som står under Finansinspektionens tillsyn enligt lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter (LVK). I fråga om företag som behöver tillstånd enligt den lagen utövar nämligen Konsumentverket, och inte Finansinspektionen, tillsyn över att konsumentkreditlagen följs.

När det gäller bestämmelserna i konsumentkreditlagen som sanktioneras genom en hänvisning till marknadsföringslagen (2008:486) har Konsumentverket, i enlighet med vad som är brukligt när det gäller marknadsföring, det primära tillsynsansvaret även över företag som står under Finansinspektionens tillsyn.

Konsumentverkets tillsyn enligt konsumentkreditlagen omfattar även vissa andra kreditgivare som inte behöver något tillstånd för sin kreditgivningsverksamhet.

Frågor om ansvarsfördelningen mellan Finansinspektionen och Konsumentverket när det gäller tillsynen över konsumentkreditlagen har varit föremål för överväganden i flera sammanhang, t.ex. i samband med införandet av LVK (se prop. 2013/14:107 s. 59 f). Då bedömdes ett högre konsumentskydd inte kunna uppnås genom att överföra ansvaret för tillsyn över de företag som skulle driva viss verksamhet med konsumentkrediter enligt den nya lagen. Någon uppföljning av hur det delade tillsynsansvaret fungerar i praktiken har emellertid inte gjorts.

Mot denna bakgrund, samt med beaktande av att riksdagen tillkännagivit som sin mening att det delade tillsynsansvaret som Finansinspektionen och Konsumentverket har enligt konsumentkreditlagen bör utvärderas bör Statskontoret ges i uppdrag att utvärdera Finansinspektionens och Konsumentverkets delade tillsynsansvar på området.

På regeringens vägnar



Per Bolund



Catarina Erséus

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Justitiedepartementet/L2
Finansdepartementet/BA, FMA/B och FPM samt OFA/KO
Civilutskottet
Finansinspektionen
Konsumentverket