

# LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2025-02-12

**Närvarande:** Justitierådet Svante O. Johansson, f.d. justitierådet Mari Andersson och justitierådet Johan Danelius

## **Stärkt konsumentskydd på kreditmarknaden**

Enligt en lagrådsremiss den 30 januari 2025 har regeringen (Finansdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om upphävande av lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter,
2. lag om ändring i kreditupplysningslagen (1973:1173),
3. lag om ändring i lagen (1992:160) om utländska filialer m.m.,
4. lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse,
5. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),

6. lag om ändring i lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter,

7. lag om ändring i lagen (2023:714) om förvärv och förvaltning av nödlidande kreditavtal,

8. lag om ändring i lagen (2025:000) om ändring i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av ämnesrådet Fredrik Opander.

Förslagen föranleder följande yttrande.

#### Allmänt om förslagen

I lagrådsremissen föreslås att bara ett svenskt eller utländskt kreditinstitut ska få driva näringsverksamhet som har till ändamål att lämna eller förmedla krediter till konsumenter, om inte annat är särskilt föreskrivet. Det föreslås att en bestämmelse av den innebörden tas in i lagen om bank- och finansieringsrörelse samtidigt som den nuvarande särregleringen av vissa typer av krediter i lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter upphävs.

Lagrådet konstaterar att förslaget i dessa delar utgör en inskränkning av såväl den i regeringsformen föreskrivna näringsfriheten (2 kap. 17 §) som den i EU-fördraget föreskrivna etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster (artiklarna 49 och 56 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Av detta följer krav på proportionalitet. Inskränkningarna måste vara lämpliga för att säkerställa förverkligandet av det mål som eftersträvas och de får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

I lagrådsremissen motiveras förslaget främst med behovet av att minska förekomsten av den typ av överskuldssättningsdrivande kreditgivning till konsumenter som en del företag uppger ägna sig åt i dag. De negativa effekterna av denna verksamhet har, enligt vad som uttalas i lagrådsremissen, visat sig bli mer omfattande än vad som tidigare kunde förutses. Det anses därför finnas ett behov av att minska utbudet av krediter som ges med villkor utformade utan nödvändig hänsyn till kredittagarens återbetalningsförmåga. Den reglering som infördes genom lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter bedöms inte ha varit tillräcklig för att åstadkomma detta.

De huvudsakliga skäl som anförs till stöd för förslaget tar alltså sikte på själva kreditgivningen och de negativa konsekvenser som den anses föra med sig. Förslaget omfattar emellertid, utöver kreditgivning, också förmedling av krediter. Även sådan verksamhet ska enligt förslaget i fortsättningen endast få bedrivas av kreditinstitut. Det innebär att det inte längre kommer att vara möjligt att bedriva verksamhet som kreditförmedlare utan att samtidigt också bedriva bank- eller finansieringsrörelse.

Enligt Lagrådet framstår förslaget avseende kreditförmedlare som långtgående. För att komma till rätta med problem som avser kreditgivning föreslås i praktiken ett förbud mot viss verksamhet som inte innefattar kreditgivning. Detta inger enligt Lagrådet betänkligheter ur ett proportionalitetsperspektiv.

I lagrådsremissen anförs förvisso också vissa argument som mera specifikt avser kreditförmedlare.

Det nämns bl.a. att Konsumentverket har uppmärksammat bristande måttfullhet i förmedlares marknadsföring, t.ex. genom aggressiv telefonförsäljning. Enligt Lagrådet är det emellertid svårt att se

att lagrådsremissens förslag skulle vara den mest verkningsfulla åtgärden för att komma till rätta med problem som har med aggressiv marknadsföring att göra. Den typen av problem hanteras naturligen i första hand genom förändringar i de regler som gäller för marknadsföring av tjänster av aktuellt slag.

Vidare påtalas i lagrådsremissen att Finansinspektionen har pekat på att maktbalansen mellan kreditgivare och förmedlare de senaste åren har förskjutits till förmedlarnas fördel, vilket bl.a. tagit sig uttryck i att avtalen mellan förmedlarna och kreditgivarna i vissa fall begränsar kreditgivarnas möjlighet att hämta in ytterligare information från konsumenten som är av betydelse för kreditgivningen. Det sägs också förekomma att förmedlarna ställer krav på en viss beviljandegrad hos kreditgivare för att de fortsatt ska få lån förmedlade till sig. I denna del konstaterar Lagrådet att maktbalansen mellan kreditgivare och förmedlare kan antas komma att se annorlunda ut framöver om kreditgivning i fortsättningen, som det föreslås i lagrådsremissen, endast ska få tillhandahållas av kreditinstitut. Kreditförmedlarnas påverkan på kreditgivarnas kreditprövningar och kreditbeslut kan då förväntas bli mindre.

I lagrådsremissen förs också resonemang om kringgåenderisker. För Lagrådet framstår det emellertid som oklart vilka typer av kringgåenden det skulle kunna vara fråga om och på vilket sätt dessa skulle motverkas av de förslag som läggs fram.

Sammantaget är enligt Lagrådet de skäl som anförs i lagrådsremissen för att låta kreditförmedlare omfattas av förslagen inte helt övertygande. Det är i vart fall inte tydligt att den föreslagna regleringen är nödvändig för att uppnå det eftersträvade syftet. Goda skäl kan anföras för att skärpta krav på de företag som bedriver kreditförmedlingsverksamhet skulle vara en mindre långtgående

men lika verkningsfull åtgärd för att komma till rätta med de problem som lagrådsremissen riktar in sig på. Till saken hör också att ett genomförande av förslagen kan väntas leda till att utbudet av oberoende jämförelser mellan olika kreditgivares villkor skulle minska, vilket ur ett konsumentperspektiv inte vore en önskvärd utveckling.

Bedömningen av förslagets ändamålsenlighet och proportionalitet försvåras enligt Lagrådet av att dess förenlighet med närings- och etableringsfriheten inte berörs närmare i lagrådsremissen samt av att de nu aktuella delarna hanteras separat från den process som enligt vad som har upplysts samtidigt pågår med att genomföra EU:s nya konsumentkreditdirektiv<sup>1</sup>. Det direktivet innehåller bestämmelser om såväl kreditförmedling som marknadsföring av kreditavtal. Enligt Lagrådet hade en gemensam hantering skapat bättre förutsättningar för att bedöma helheten i förhållande till EU-direktivet och de syften som eftersträvas. Detta är också något som flera remissinstanser har varit inne på.

Mot denna bakgrund kan Lagrådet inte tillstyrka den del av lagrådsremissen som avser kreditförmedlare. Lagrådet förordar att den frågan analyseras vidare och att den, liksom också andra till den frågan kopplade delar av lagrådsremissen, fortsättningsvis hanteras inom ramen för det lagstiftningsärende som går ut på att genomföra EU:s nya konsumentkreditdirektiv.

### Förslaget till lag om ändring i lagen om bank- och finansieringsrörelse

#### Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

I punkten 2 – som enligt vad som har upplysts har utformats med förebild i en liknande övergångsbestämmelse (punkten 2 i lagförslag

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/2225 av den 18 oktober 2023 om kreditavtal för konsumenter och om upphävande av direktiv 2008/48/EG

2.1) i propositionen Åtgärder mot missbruk av alternativa betalningssystem (prop. 2024/25:67) – anges att lagen inte ska tillämpas på företag som före ikraftträdandet hade tillstånd eller som undantogs från tillstånd enligt lagen och som bedriver sin verksamhet med stöd av övergångsbestämmelserna till lagen om upphävande av lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter.

Lagrådet ställer sig frågande till det första ledet i bestämmelsen. Det är svårt att se några sakliga skäl till att den nya bestämmelsen i 1 kap. 7 a § inte ska tillämpas på företag som före ikraftträdandet har fått tillstånd att bedriva bank- eller finansieringsrörelse eller som då undantagits från tillståndsplikt. Till det kommer att tillämpningsområdet för övergångsbestämmelsen blir snävare än vad Lagrådet uppfattar vara avsikten om det uppställs krav dels på att företaget före ikraftträdandet ska ha fått tillstånd eller undantagits från tillståndsplikt enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse, dels på att företaget ska omfattas av övergångsbestämmelserna till lagen om upphävande av lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter. Situationen skiljer sig från den som regleras i övergångsbestämmelsen i det andra ovan nämnda lagstiftningsärendet.

Lagrådet förordar att övergångsbestämmelsen ges följande lydelse.

Lagen tillämpas dock inte på företag som driver sin verksamhet med stöd av punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2025:000) om upphävande av lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter.