



Protokollsbilaga F Direktionens protokoll 051208, § 10

Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen
103 33 STOCKHOLM

SVERIGES RIKSBANK
SE-103 37 Stockholm
(Brunkebergstorg 11)

Tel +46 8 787 00 00
Fax +46 8 21 05 31
registratorn@riksbank.se
www.riksbank.se

DNR 2005-1040-STA

Yttrande över promemoria Konsumentskyddet inom det finansiella området (2005-09-12) (Fi2005/1958)

2005-12-08

ESTABLISHED 1668

1 INLEDNING

Riksbanken har beretts tillfälle att lämna synpunkter på promemorian Konsumentskyddet inom det finansiella området (2005-09-12).

Den reglering som berör konsumentskyddet på det finansiella området, liksom all annan finansiell reglering, påverkar i högsta grad finansmarknadernas villkor. Därmed kan utformningen av konsumentskyddet ha direkta eller indirekta återverkningar på Riksbankens möjligheter att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende, vilket är en av bankens huvuduppgifter. Även om konsumentskyddsfrågorna inte i sig tillhör Riksbankens huvudsakliga ansvarsområde kan det således med anledning av den remiss som banken nu getts tillfälle att yttra sig över vara angeläget att redogöra för några principiella synpunkter.

Riksbanken redovisar i det följande dels sina övergripande synpunkter på hur konsumentskyddet på de finansiella marknaderna lämpligen kan utformas. Dels kommenterar Riksbanken särskilt två frågor där utredningen lämnar förslag som Riksbanken är kritisk till.

2 RIKSBANKENS SYNPUNKTER

Behovet av särskilt konsumentskydd på det finansiella området brukar härledas ur huvudsakligen två förhållanden, dels att finansiella tjänster spelar en så betydande roll i individuella hushålls ekonomi, dels olika informationsproblem. Konsumenter har ofta ett betydande informationsunderläge gentemot dem som tillhandahåller de finansiella tjänsterna. Vidare är finansiella produkter ofta komplexa och kan innehålla risker som är svåra att förstå. Skyddet av kunder på de finansiella marknaderna har också viss relevans för systemriskerna och effektiviteten i det finansiella systemet. Om investerare inte känner sig trygga i förvisningen om ett rimligt kundskydd, finns det risk att de flyr marknaderna, vilket kan få negativa återverkningar för såväl stabiliteten som effektiviteten i det finansiella systemet. Detta är faktorer

■ som bidrar till att det i vissa fall finns behov av ett skydd av konsumenter av finansiella tjänster som går utöver den generella konsumentlagstiftningen.

Ett problem är dock att konsumentskyddsreglering på det finansiella området ofta kan vara svår att dimensionera på ett bra sätt. Om konsumentskyddsåtgärder inte föregås av grundliga analyser ökar risken för att åtgärderna ska bli felriktade. De kan exempelvis drabba en hel bransch trots att felet har uppstått i ett enstaka företag, eller de kan leda till att konsumenter överbeskyddas. Åtgärder med det goda syftet hos lagstiftaren att skydda konsumenter från exempelvis svåröverblickbara risker och oförmånliga avtal, kan i sämsta fall även effektivt hindra konsumenter från att dra de fulla fördelarna av ett varierat och utvecklat utbud av finansiella tjänster. Brist på en genomtänkt struktur i konsumentskyddet kan således leda till en mängd oönskade resultat både för utvecklingen i den finansiella sektorn och för konsumenterna själva. Däremot kan ett väl avvägt konsumentskydd bidra till ett gott förtroende för de finansiella marknaderna utan att hämma utvecklingen eller utbudet av tjänster inom den finansiella sektorn, dvs. en utveckling som är fördelaktig både för konsumenter och för samhällsekonomin som helhet.

När det nu sker en generell genomgång av konsumentskyddet på det finansiella området är det därför, enligt Riksbankens mening, önskvärt att tillfället tas i akt att samtidigt göra en mer förutsättningslös och grundläggande analys av motiven och målen för konsumentskyddet och av metoderna för att uppnå dem, samt inte minst en samhällsekonomisk kostnads- och intäktsanalys av nettoeffekterna av regleringen.

Riksbanken konstaterar att det i den remitterade promemorian saknas en sådan grundläggande analys. I stället har utgångspunkten huvudsakligen legat i det existerande regelramverket och de förslag till kompletterande lagstiftning som ges förefaller inte grundas på någon systematisk behovs- och konsekvensanalys av konsumentskyddet. Det är Riksbankens förhoppning att den projektgrupp inom Finansdepartementet som har till uppgift att se över av konsumentskyddet inte nöjer sig med detta utan gör en mer förutsättningslös genomgång av konsumentskyddet på det finansiella området.

När det gäller de konkreta förslag som ges i promemorian konstaterar Riksbanken att det är första gången, sedan de omfattande förändringar av den finansiella regleringen som inleddes under 1980-talet, som det föreligger förslag om reglering som direkt detaljstyr prissättningen och användandet av finansiella tjänster. Enligt Riksbankens mening är detta inte den lämpligaste vägen att utveckla konsumentskyddet. Lagstiftningen bör i första hand tillhandahålla allmänna ramar inom vilka de finansiella företagen fritt kan utforma och konsumenter kan använda sig av finansiella tjänster. Utvecklingen av konsumentskyddet bör inriktas på att förstärka konsumentens roll som aktör genom exempelvis utbildning, information och krav på genomlysning m.m. och inte genom att undandra konsumenter möjligheten att komma i åtnjutande av vissa finansiella tjänster. Av promemorians förslag är Riksbanken särskilt kritisk till förslagen om avrådningsskyldighet samt räntetak vid konsumentkrediter, varför dessa kommenteras i detalj nedan. De övriga förslagen har Riksbanken inte funnit anledning att lämna synpunkter på.

3 RIKSBANKENS SYNPUNKTER PÅ SPECIFIKA FÖRSLAG

Förslaget om avrådningskyldighet

Ett av promemorians förslag rör skyldighet att avråda från vissa krediter och kreditköp. Förslaget lyder: *"Om en kredit som näringsidkaren erbjuder med hänsyn till priset för krediten, konsumentens ekonomiska situation eller andra omständigheter inte kan anses vara till rimlig nytta för konsumenten, skall näringsidkaren avråda konsumenten från att ta krediten. Vid kreditköp och liknande situationer skall även beaktas vilket värde det som köps har för konsumenten. Har näringsidkaren försummat att avråda konsumenten när det funnits skäl för det, skall näringsidkarens fordran sättas ned i den utsträckning som krävs för att krediten skall bli till rimlig nytta för konsumenten eller villkoren i övrigt i kreditavtalet jämkas i samma syfte. Detta skall gälla även i sådana fall då en näringsidkare förmedlar en kredit från en annan näringsidkare."*

Riksbankens synpunkter

Riksbanken är på flera grunder kritisk till förslaget.

För det första är det svårt att se vad den föreslagna nyttobedömningen skulle tillföra i form av ökat skydd för konsumenten. Konsumentkreditlagen kräver redan idag att näringsidkare ska göra en bedömning av konsumentens återbetalningsförmåga vid större kreditköp. Detta är rimligt för att undvika att konsumenter onödigtvis hamnar i betalningssvårigheter, inte minst om det finns risk för att konsumenten av olika skäl har svårt att göra en rimlig bedömning av sin återbetalningsförmåga. Enligt Riksbankens mening torde en konsumentens kreditvärdighet kunna bedömas tillräckligt väl med hjälp av information om inkomst, skulder, förmögenhet, betalningsanmärkningar med mera.

För det andra ställer förslaget orimliga krav på näringsidkaren. Det är knappast möjligt för en utomstående att genomföra en meningsfull bedömning av nyttan av en vara eller tjänst för en annan person. Det är svårt att se enligt vilka kriterier en sådan bedömning skulle göras. De gränsdragningar och avvägningar som en enskild näringsidkare skulle behöva göra för att avgöra om nyttan av exempelvis en ny bil eller en större teveapparat för en viss konsument är "tillräcklig" är helt orimliga att kräva.

För det tredje innebär förslaget ett ingrepp i konsumentens självbestämmande och valfrihet som är främmande för en modern marknadsekonomi. En konsument bör ha oinskränkt rätt att – inom ramen för den prövning av återbetalningsförmågan som nyss berörts – ta de konsumtionskrediter hon eller han önskar utifrån sina personliga värderingar, utan att en näringsidkare eller ytterst en domstol skall pröva om den anser att krediten är nyttig eller onyttig.

Det är möjligt att den föreslagna nyttobedömningen i praktiken skulle lösas så att den till största delen grundar sig på konsumentens egen utsago och att avrådningskyldigheten inskränks till en standardklausul i kreditavtalet som stipulerar att konsumenten genom sin underskrift medger att nyttan av det köpta – givet dennes ekonomiska situation och andra omständigheter – är tillräcklig. I bästa fall blir regeln då verkningslös, förutom att den ger upphov till vissa administrativa merkostnader som i slutändan belastar konsumenterna.

■ Ovanstående bedömningar gör att Riksbanken avråder från förslaget.

Förslag om räntetak till skydd mot oskälig ränta

I promemorian föreslås att ränta i konsumentkrediter skall få tas ut med en räntefot som är högst femton procentenheter över den vid varje tid gällande referensräntan enligt 9 § räntelagen.

Riksbankens synpunkter

Utredaren menar att vissa räntesatser som förekommer på marknaden måste betraktas som direkt oskäliga, inte minst med tanke på dagens låga ränteläge. Riksbanken delar utredarens oro över att vissa kreditvillkor, särskilt vid kreditköp, ter sig synnerligen ofördelaktiga för konsumenterna i allmänhet. Riksbanken förhåller sig emellertid tveksam till att en prisreglering av det slag som här föreslås skulle fungera som ett effektivt styrmedel.

Förutom att prisreglering generellt sett är ett trubbigt instrument som ofta leder till snedvridning av konkurrensförhållanden, är det tveksamt om ett räntetak i det här fallet skulle ha den avsedda effekten. Bland annat skulle bestämmelsen vara mycket enkel att kringgå, exempelvis genom att näringsidkaren erbjuder en ansevärd rabatt till konsumenterna som betalar kontant. Genom att justera priser och övriga villkor på ett lämpligt sätt kan näringsidkaren alltså uppnå den ersättning för krediten han önskar utan att överträda räntefotsregeln. Regeln riskerar därmed bli helt utan verkan.

Även om bestämmelsen, exempelvis genom följdreglering, ändå skulle få en praktisk effekt, kan den av andra skäl vara problematisk. Enligt Riksbanken finns en fara för att bestämmelsen medför en onödig inskränkning i konsumenternas valfrihet. Som exempel på oskäliga villkor nämner utredaren räntor som överstiger 30 procent. Utredaren skriver: "En konsument som är medveten och inser vad avtalsvillkoren innebär och som har kontroll över sin ekonomiska situation skulle aldrig gå med på det". Riksbanken betvivlar att utredaren har fog för detta generella påstående. Det finns sannolikt konsumenterna, som både kan anses vara medvetna och som har kontroll över sin ekonomiska situation, men som av olika skäl ändå skulle välja att ingå dylika kreditavtal, särskilt om kreditbeloppet är lågt. Ett räntetak för konsumentkrediter riskerar att bli en onödig och förmyndaraktig restriktion på dessa konsumenternas konsumtionsval.

Till detta kan läggas att lagstiftningens regler mot ocker tillsammans med kraven på prövning av återbetalningsförmågan m.m. i konsumentkreditlagen motverkar missförhållanden på detta område.

- Av de skäl som angetts ovan bör, enligt Riksbankens mening, i första hand andra medel än en ingående prisreglering övervägas för att skydda konsumenter mot oskäliga avtalsvillkor. Sannolikt tillhör krav på information och genomlysning de viktigaste medlen för detta.

På direktionens vägnar:

Lars Heikensten

Kerstin Alm

I beslutet har deltagit: Lars Heikensten (ordförande), Villy Bergström, Lars Nyberg och Irma Rosenberg.

Föredragande har varit Johan Molin.